Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

Effets des accords de libre-échange

Rapport de la CdG-N du 4 juillet 2017

Avis du Conseil fédéral

du 22 septembre 2017

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 4 juillet 2017 de la Commission de gestion du Conseil national relatif aux effets des accords de libre-échange.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 septembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Les accords de libre-échange (ALE) sont des traités internationaux conclus par des Etats ou des organisations internationales dans le but de favoriser et 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 la politique commerciale extérieure du Conseil fédéral. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé en janvier 2015 le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation des effets des ALE. La sous-commission de la CdG-N responsable du dossier a décidé que l'évaluation devait se focaliser sur les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE et répondre aux questions suivantes:

– Comment évaluer les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE ainsi que les sources de ces informations?
– Ces informations sont-elles intégrées dans la décision concernant l'ALE avec la transparence et la pertinence requises et sont-elles communiquées d'une manière appropriée?
– Comment évaluer les effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse, et par rapport aux attentes formulées initialement?

Pour mener à bien son évaluation, le CPA a analysé une série de documents (études, rapports, stratégies, directives, instructions, etc.) et a mené des entretiens auprès d'une quarantaine de personnes issues de l'administration ainsi que des milieux économiques et de la société civile. Afin de compléter l'information, il a réalisé des études de cas concernant trois ALE de la Suisse (avec la Chine, avec les Etats du Conseil de coopération du Golfe et avec les Etats d'Amérique centrale) et a procédé à une analyse systématique du contenu des messages du Conseil fédéral concernant les ALE et des informations y relatives présentées dans le cadre des rapports sur la politique économique extérieure pour la période 2000–2015. Il a également intégré dans son évaluation les résultats d'une étude de 2016 sur les effets des ALE sur le commerce de la Suisse qu'il a confiée à «BAK Basel Economics AG» (BAKBASEL).

Se fondant sur le rapport du CPA, la CdG-N, par lettre du 4 juillet 2017, a transmis son propre rapport au Conseil fédéral en l'invitant à donner son avis. Elle y présente les constatations et conclusions les plus importantes à ses yeux découlant du rapport du CPA et formule quatre recommandations. Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur ces recommandations.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 La question des études d'impact sur le développement durable

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.

Le Conseil fédéral considère le développement du commerce international comme un élément déterminant pour la réalisation d'un large éventail des objectifs de l'Agenda 2030. Il partage l'appréciation de la CdG quant à l'importance de la prise en compte du développement durable dans le contexte des ALE, conformément aux objectifs stratégiques de la Confédération en la matière.

Les objectifs liés au développement durable sont solidement ancrés dans les récents ALE de la Suisse. Des dispositions spécifiques prévoient notamment la mise en œuvre effective et le respect des instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi que des accords environnementaux multilatéraux ratifiés par les parties. D'autres dispositions prévoient l'obligation pour les parties d'appliquer de manière effective leurs législations environnementales et sur le travail, ainsi que l'interdiction d'abaisser les niveaux de protection en place dans le but d'obtenir un avantage compétitif commercial ou d'attirer des investissements. De plus, des références aux principaux instruments internationaux régissant les droits de l'homme ainsi qu'aux principes de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) sont intégrées. Une clause spécifique veille encore à ce que les ALE ne remettent pas en question les obligations internationales des parties au titre d'autres traités, y compris ceux en matière sociale, environnementale et de droits de l'homme. Enfin, les ALE permettent explicitement aux parties de prendre des mesures dérogatoires aux règles de l'OMC pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, ainsi que de conservation des ressources naturelles non renouvelables.

L'ensemble de ces dispositions fixe un cadre de référence commun que les parties s'engagent à respecter dans leur relation préférentielle, de sorte que les objectifs économiques visés par les ALE aillent de pair avec les objectifs des parties en matière de protection de l'environnement et des droits fondamentaux des travailleurs.

S'agissant du recours aux études d'impact *ex ante* sur le développement durable, le Conseil fédéral ne rejette pas par principe toute forme d'études d'impact, comme l'affirme la CdG-N, et souhaite clarifier sa position de la manière suivante.

En ce qui concerne les études d'impact de large portée de type de celles conduites notamment par l'UE, le Conseil fédéral constate que ces évaluations sur une base large se heurtent à des limites méthodologiques intrinsèques à l'utilisation de la modélisation, qui parfois s'avèrent insurmontables. En premier lieu, pour évaluer en amont l'incidence d'un ALE non seulement sur l'environnement mais également sur des questions complexes comme l'impact sur les genres, sur l'emploi, sur la distribution des revenus, sur la santé, etc., les auteurs de ce type d'études devraient pouvoir disposer de bases de données exploitables pour l'ensemble des domaines couverts par ces accords. Le seul examen des données relatives au commerce des biens ne suffit pas. Or, l'estimation des barrières non tarifaires, en particulier, représente une difficulté majeure. D'une part, ces barrières prennent des formes tellement nombreuses qu'elles ne peuvent en tant que telles être aussi facilement modélisées que les barrières tarifaires. D'autre part, certaines données d'analyse prépondérantes sont parfois tout simplement inexistantes. Par exemple, le Conseil fédéral ne dispose pas de données statistiques concernant le commerce bilatéral des services. Ces données n'existent pas non plus concernant les marchés publics, pour ne citer que ces deux exemples. Ces lacunes sont d'autant plus problématiques qu'une grande partie des effets des ALE de nouvelle génération découle de la réduction des barrières non tarifaires. Pour être modélisées, les conséquences de la libéralisation dans ces domaines, qui porte avant tout sur des mesures qualitatives, doivent être converties par les auteurs en des équivalents quantitatifs. En l'absence de données disponibles et exploitables, cette étape laisse forcément des pans importants des hypothèses de travail retenues à la subjectivité des consultants. La fragilité des hypothèses de départ, combinée à la difficulté de remonter les chaînes de causalité, ne permet pas d'aboutir à des résultats et conclusions univoques. De surcroît, les instruments de modélisation ne permettent pas d'intégrer avec précision la manière dont les opérateurs économiques et les entreprises s'adapteront aux nouvelles conditions économiques définies par l'ALE, lesquelles varieront nécessairement d'un ALE à l'autre en fonction des résultats de la négociation. Cette lacune supplémentaire pose problème dans la mesure où la plupart des effets en réponse aux changements dans les conditions économiques, en particulier dans les domaines sociaux qui font l'objet de ces études, se situent directement au niveau des entreprises.

Considérant l'ensemble des facteurs et difficultés méthodologiques précités, le Conseil fédéral estime que ce type d'examens ne permet pas de dégager des conclusions et résultats probants, en dépit des coûts importants qu'ils occasionnent, tant au niveau financier (du côté de l'UE, la Commission a budgétisé un plafond de 600 000 euros par étude) qu'au niveau des ressources en personnel nécessaires à leur encadrement.

Outre les aspects liés aux difficultés méthodologiques, il convient encore de prendre en considération le poids relatif de la Suisse dans le commerce mondial (environ dix fois inférieur à celui de l'UE ou des Etats-Unis) ainsi que la part que représente généralement le commerce avec la Suisse chez nos pays partenaires. Pour illustration, en 2016, les exportations de la Chine vers la Suisse ont représenté 0,15 % du total des exportations de la Chine dans le monde, et les importations chinoises en provenance de la Suisse 0,57 % du total des importations chinoises. Ces ordres de grandeur sont comparables dans le cas par exemple du commerce du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) avec la Suisse. L'éventuel impact résultant de la conclusion d'ALE avec la Suisse doit être apprécié en tenant compte de

ces ordres de grandeurs (qui se situent souvent en-dessous des marges d'erreur statistiques) et de la présence dans les ALE de dispositions consacrées au respect de règles et principes en matière de protection de l'environnement et des droits des travailleurs.

En matière environnementale, les difficultés méthodologiques exposées précédemment sont atténuées, dans la mesure où l'analyse d'impact environnemental porte principalement sur l'examen des flux commerciaux des marchandises et des modifications des conditions d'accès au marché au niveau tarifaire exprimées en termes mesurables. A ce titre, la mesure 7a du rapport «Economie verte» adopté le 20 avril 2016 par le Conseil fédéral prévoit que le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) mène au cas par cas, d'entente avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), des examens d'impact ciblés concernant les échanges d'éventuels produits sensibles pour l'environnement. L'absence d'étude de ce type jusqu'ici ne doit pas être interprétée comme un rejet par principe de l'instrument. Elle s'explique par le fait que, depuis l'introduction du plan d'action «Economie verte» en 2013, les négociations de libre-échange ouvertes dans ce laps de temps l'ont été avec des partenaires d'importance moindre en termes de volumes des échanges commerciaux bilatéraux et/ou avec lesquels les droits de douanes perçus sur les marchandises se situaient déjà à des niveaux relativement bas.

Le Conseil fédéral continuera à l'avenir d'examiner au cas par cas l'opportunité de mener des études d'impact environnemental ciblées, selon les termes de la mesure 7a du rapport «Economie verte» de 2016. Lorsqu'une étude sera réalisée, ses principaux résultats seront présentés dans le message au Parlement de l'ALE concerné. Il en va de même des raisons pour lesquelles une telle étude n'a pas été entreprise, le cas échéant.

2.2 La question du suivi systématique des données douanières des Etats partenaires

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 Etats 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 le sujet.

Dans le cadre de la préparation et du déroulement de négociations pour la conclusion d'un ALE, la Suisse et son partenaire de libre-échange s'échangent systématiquement un certain nombre de données (lois, règlements, statistiques, etc.), y compris des données douanières. Une fois que l'ALE est entré en vigueur, la Suisse et son partenaire de libre-échange continuent dans le cadre du «monitoring» régulier de l'accord de s'échanger un certain nombre d'informations. L'échange de statistiques

et d'autres données douanières entre les parties est nécessaire afin qu'elles puissent juger du bon fonctionnement de l'ALE. C'est pourquoi le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-N selon lequel la qualité des données douanières que la Suisse est en mesure d'obtenir de ses partenaires de libre-échange est importante pour mener des analyses et évaluer par exemple l'utilisation que les entreprises suisses font des ALE. Dans le même temps, le Conseil fédéral tient à relever que l'obtention de certaines données douanières est tributaire de la volonté des pays partenaires, qui parfois estiment que ces informations revêtent un caractère confidentiel. Comme le relève BAKBASEL dans son analyse menée pour le compte du CPA, certains Etats renoncent intentionnellement pour des raisons de sécurité à communiquer ouvertement leur structure détaillée d'importations, se limitant à déclarer une partie d'entre elles sous la dénomination «non spécifiées». Ainsi, même si la Suisse est en mesure d'obtenir des données, rien ne garantit que les informations reçues soient exploitables et reflètent avec exactitude la réalité du terrain.

Le Conseil fédéral est néanmoins disposé à ce que la Suisse, en étroite collaboration avec les autres Etats membres de l'AELE, explore les possibilités d'échanger, sur une base réciproque, certaines données douanières avec ses partenaires de libre-échange dans le cadre des négociations sur des accords de libre-échange. Il charge donc le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), par l'intermédiaire du SECO, d'engager les travaux nécessaires à cet effet.

2.3 La question de l'information sur les activités des comités mixtes

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.

Le Conseil fédéral propose déjà un compte rendu des activités menées au sein des comités mixtes dans le cadre de son rapport de politique économique extérieure annuel. En raison du caractère confidentiel et/ou stratégique inhérents à certains sujets abordés dans ces enceintes (par exemple le traitement de cas particuliers d'entreprises, les aspects relevant des contrôles douaniers, etc.), les discussions dans les comités mixtes ne sauraient être rapportées dans leur intégralité au grand public. Il résulte donc également que les rapports de ces rencontres ne peuvent être rendus publics. La confidentialité de certaines informations constitue un gage de confiance mutuelle et contribue à régler efficacement les problèmes concrets rencontrés par les opérateurs économiques de part et d'autre. De ce fait, la critique également selon laquelle les activités menées dans les comités mixtes sont opaques n'est pas justifiée. Le Conseil fédéral considère toutefois qu'un potentiel d'amélioration existe pour rapporter de manière plus étayée certaines informations ne présentant pas de caractéristiques sensibles.

En conséquence, sous réserve des aspects confidentiels susmentionnés, le Conseil fédéral s'emploiera à étoffer – sous une forme appropriée – les informations relatives au suivi des ALE dans les comités mixtes, dans le cadre de son rapport de politique économique extérieure annuel.

2.4 La question de la manière de mentionner les effets des ALE concernant les discriminations

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 les 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.

La CdG-N indique dans son rapport que le CPA a constaté que l'argumentation sur les effets des ALE exposée notamment dans le chapitre *Conséquences* des messages relatifs aux ALE est lacunaire et partage cette conclusion. A ce propos, la CdG-N relève que le Conseil fédéral emploie souvent des formulations standards et reste trop général au sujet des effets des ALE sur la suppression ou la réduction potentielle ou réelle des discriminations. La CdG-N parvient à la conclusion que le Conseil fédéral pourrait améliorer ses explications à ce sujet dans ses messages.

Dans son rapport, le CPA pointe par ailleurs du doigt le fait que l'analyse des effets escomptés et réels des ALE dans les messages et les rapports du Conseil fédéral se focalise presque exclusivement sur le potentiel d'économie en droits de douane pour les exportations suisses et, s'agissant des importations, se limite principalement aux effets de la diminution des recettes douanières pour la Suisse. Comme il le rappelle dans le cadre de la recommandation 1, le Conseil fédéral estime qu'une évaluation *ex ante* quantitative et précise des effets globaux escomptés d'un ALE est un exercice complexe. Même *ex-post*, une fois l'ALE en vigueur, l'évaluation des effets imputables uniquement à l'ALE reste difficile et comporte ses limites. Cela tient d'une part au fait que les effets des ALE peuvent largement être influencés par la conjoncture et les développements économiques internationaux mais aussi au plan interne, dans chacune des parties à l'ALE. D'autre part, il est très difficile d'évaluer les effets résultant de la réduction ou de l'élimination des barrières non tarifaires, qui occupent une place de plus en plus importante dans les ALE de dernière génération. Enfin, l'évaluation des effets *ex ante* ou *ex post* des ALE nécessite le recours à la construction de scénarios contrefactuels hypothétiques et fragiles rendant compte des effets qui seraient arrivés en l'absence de l'ALE.

BAKBASEL, que le CPA a mandaté pour l'évaluation des effets des ALE, reconnaît du reste, lui aussi, la complexité et les limites de faisabilité de telles analyses. C'est la raison principale pour laquelle son évaluation des ALE de la Suisse se confine aux seuls effets sur le commerce extérieur de la Suisse. En conséquence, le Conseil fédéral estime que la critique du CPA selon laquelle les analyses économiques courantes sur les effets globaux réels des ALE à l'interne de l'administration se focalisent sur le commerce des marchandises doit être relativisée.

Dans ses conclusions, BAKBASEL met par ailleurs en exergue le fait que les ALE qu'il a examinés n'ont sur le commerce extérieur suisse que peu d'effets directs qui soient empiriquement vérifiables et que les ALE profitent en général plutôt aux branches d'exportation que sont l'industrie pharmaceutique, la chimie, l'horlogerie ainsi que la fabrication de machines et d'outils de mesures. A ce propos, étant donné que ces secteurs représentaient en 2016 plus de 81 % des exportations totales de marchandises de la Suisse et que l'économie suisse réalise plus de la moitié de la valeur ajoutée grâce aux activités d'exportation vers les marchés étrangers, le Conseil fédéral est d'avis que les ALE sont des instruments appropriés et indispensables pour assurer à l'industrie d'exportation suisse un accès aux marchés étrangers stable et libre d'entraves. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de quantifier de manière systématique les effets particuliers[1] des ALE, les bénéfices qu'exercent les ALE sur la promotion des échanges en général sont largement reconnus par la vaste littérature économique sur le sujet.

Au-delà de cet aspect et comme il le mentionne dans le cadre de la recommandation 1, le Conseil fédéral rappelle que les ALE couvrent d'autres domaines que le commerce des marchandises et pour lesquels les effets ne sont pas quantifiables en raison principalement de leur nature immatérielle et des données statistiques bilatérales lacunaires (commerce des services, protection de la propriété intellectuelle, etc.). Le rapport du CPA reconnaît au demeurant que les ALE renforcent par exemple aussi la sécurité juridique des relations économiques entre les Etats partenaires à l'ALE: les conditions-cadres légales, sur lesquelles les parties aux ALE s'accordent, sont ainsi établies de manière transparente et améliorent de ce fait la prévisibilité et la fiabilité des transactions commerciales. Les ALE rendent aussi possible la création de canaux privilégiés pour adresser et résoudre des problèmes courants rencontrés par les opérateurs économiques. Or, à défaut de pouvoir les mesurer, ces effets sont néanmoins positifs.

En ce qui concerne les effets des ALE sur la réduction ou l'élimination des discriminations potentielles ou réelles, le Conseil fédéral souhaite aussi rappeler que la décision d'ouverture d'une négociation en vue d'un nouvel ALE repose toujours au préalable sur un examen approfondi au plan interne d'informations à sa disposition à ce moment-là, sur lesquelles vient parfois se greffer une étude de faisabilité réalisée conjointement avec le partenaire potentiel. Lorsque l'Etat avec lequel la Suisse souhaite conclure un ALE dispose déjà d'ALE avec d'autres partenaires, le DEFR, par l'intermédiaire du SECO, procède à une analyse des dispositions contenues dans

1 Müller Larissa et Nussbaumer Timothey (2016), *Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz – Fokus auf Partner ausserhalb der EU*, SECO; Abt Marianne (2009), *Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*, SECO.

ces accords afin d'identifier les discriminations potentielles ou réelles qui peuvent résulter pour la Suisse en l'absence de la conclusion d'un accord similaire. Autrement dit, cette analyse d'accords, lorsqu'ils existent, fait partie intégrante de la réflexion menant à la décision d'entamer des négociations et est entièrement prise en compte dans la négociation jusqu'à sa conclusion. Une fois l'accord négocié, ces éléments sont pris en considération dans le message, en premier lieu dans les chapitres sectoriels correspondants, où les concessions obtenues sont comparées et expliquées de manière détaillée et où il est exposé en quoi celles-ci permettront, grâce à l'ALE conclu, de réduire ou de supprimer certaines discriminations par rapport à l'ALE de référence du partenaire de libre-échange. Ces chapitres doivent être lus parallèlement au chapitre *Conséquences*. Pour éviter des répétitions, l'argumentation sur les effets de l'ALE concernant les discriminations qui est contenue dans le chapitre *Conséquences* se limite donc souvent à des formulations générales.

Le Conseil fédéral accepte néanmoins l'avis de la CdG-N selon lequel un potentiel d'amélioration existe tant au niveau de la présentation que de la précision des informations concernant les effets des ALE sur les discriminations réelles ou potentielles. En conséquence, il accepte la recommandation 4 et requiert de la part du DEFR et du SECO de veiller à l'avenir à ce que les messages relatifs aux ALE présentent de manière plus précise et détaillée les demandes formulées dans cette recommandation.