Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Annexe

Évaluation concernant les effets des accords de libre-échange

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 26 octobre 2016

L'essentiel en bref

L'importance croissante des accords de libre-échange (ALE) a peu à peu renforcé l'attention que le public accorde à ces instruments de la politique économique extérieure. Il s'agit de traités internationaux que la Suisse conclut avec certains États partenaires dans le but de favoriser les relations commerciales entre les pays signataires par l'abolition totale ou partielle des entraves au commerce (droits de douane, notamment). Les ALE protègent en outre les droits de propriété intellectuelle (brevets, marques et indications géographiques, par ex.) et portent aujourd'hui aussi en partie sur le commerce des services, l'encouragement des investissements et l'accès facilité aux marchés publics. Étant donné que le Parlement ne peut approuver ou rejeter un ALE négocié par le Conseil fédéral que dans son entier à l'issue des négociations, on peut se demander sur quelles informations le Conseil fédéral et l'administration se fondent pour mener ces négociations. Par ailleurs, il est souvent difficile d'évaluer les conséquences économiques des ALE après leur entrée en vigueur.

Compte tenu de ces éléments, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2015, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de conduire une évaluation sur les effets des ALE. En juin 2015, la sous-commission DFF / DEFR de la CdG du Conseil national, compétente en la matière, a arrêté l'orientation précise de cette évaluation. Le CPA a par conséquent examiné en priorité les renseignements qu'utilise la Confédération pour évaluer les conséquences économiques des ALE, mais aussi la façon dont elle évalue, le cas échéant, leurs effets écologiques et sociaux. Il a limité ses analyses empiriques aux ALE déjà en vigueur, excluant délibérément ceux qui sont en cours de négociation.

Le CPA s'est fondé sur une analyse de documents tels que des études et des analyses internes à l'administration de même que sur des études de cas portant sur certains ALE, ainsi que sur une analyse de contenu des messages et des rapports du Conseil fédéral concernant les ALE. Il a en outre interrogé, entre janvier et juin 2016, 37 représentants de l'administration fédérale, des milieux économique et scientifique et de la société civile. Par ailleurs, il a chargé l'institut de recherche BAKBASEL d'examiner les effets des ALE en vigueur pour la Suisse sur le commerce extérieur de notre pays.

Les résultats en bref

Dans l'ensemble, l'évaluation révèle que la Confédération ne dispose que d'une base de renseignements systématique limitée concernant les effets escomptés et réels des ALE. Les analyses économiques courantes sont focalisées sur le commerce de marchandises. Une fois qu'un ALE est entré en vigueur, ses conséquences économiques ne font pas l'objet d'un suivi systématique. Dans les messages et les rapports du Conseil fédéral, les comptes rendus au sujet des effets escomptés et réels des ALE restent très généraux et renvoient peu aux ALE concrets. L'analyse effectuée par BAKBASEL montre que les données relatives au commerce ne permettent de constater que de rares effets directs des ALE examinés sur le commerce extérieur suisse.

Focalisation des analyses économiques sur le commerce des marchandises

Avant l'ouverture de négociations en vue d'un ALE, l'administration réalise en interne des analyses détaillées du commerce de marchandises. Ces analyses reposent sur les derniers chiffres des importations et des exportations et servent à évaluer l'importance économique des partenaires commerciaux pour les différentes branches d'exportation et pour l'agriculture suisse. Elles comprennent une estimation du potentiel d'économie des ALE en droits de douane pour les exportateurs suisses. À ce jour, un seul projet d'accord a donné lieu à des analyses économiques plus approfondies (le projet d'ALE transatlantique, dit TTIP). Par ailleurs, l'intégration décidée en 2009 d'objectifs liés au développement durable dans la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure ne se reflète pas encore, à ce stade, dans les informations que la Confédération utilise pour estimer les effets potentiels des ALE.

Pas de suivi systématique des effets réels

Lorsqu'elle examine les effets réels des ALE, la Confédération n'effectue pas de suivi systématique interne à l'administration, à l'exception de celui de la diminution des recettes douanières. Le SECO a analysé en 2009 les effets économiques des ALE dans le cadre d'une étude interne et l'a élargie en 2016. L'étude de 2016 a été publiée par le SECO, mais seulement après la consultation de ce présent rapport auprès de l'administration; c'est pourquoi les résultats n'ont plus pu être pris en considération.

La surveillance et le contrôle de la mise en œuvre des ALE incombent aux comités mixtes créés conjointement avec les États partenaires en même temps que l'accord. La composition de chaque comité mixte dépend des sujets traités, ce qui permet aux experts de l'administration d'assister aux séances consacrées à leur spécialité. Le CPA juge cependant les activités de ces comités mixtes peu transparentes: absence de comptes rendus systématiques et institutionnalisés, opacité quant au choix des sujets et aux méthodes de travail.

Des informations utiles pour la conduite des négociations, mais peu transparentes

On peut considérer la négociation et la conclusion d'ALE comme un processus continu de développement du réseau suisse d'ALE fondé sur les accords existants. Malgré cette continuité, les études de cas réalisées par le CPA sur certains ALE (Chine, États du Golfe, États d'Amérique centrale) montrent que la Confédération élabore et utilise des bases de renseignement différentes selon l'État partenaire. Le CPA juge cette utilisation des informations appropriée lorsqu'il s'agit de préserver une marge de manœuvre aussi grande que possible dans les négociations internationales et de mener à bien ces négociations. En revanche, les informations concernant des effets (potentiels) des ALE que l'administration fédérale utilise ne sont pas transparentes; le moment et la base sur laquelle sont fondées ces informations ne le sont pas non plus.

Des comptes rendus très formalisés et peu spécifiques

Dans les messages relatifs à l'approbation des ALE négociés, le Conseil fédéral doit communiquer au Parlement ses appréciations concernant les effets escomptés des ALE. En analysant ces messages, le CPA a constaté que le Conseil fédéral fournit beaucoup plus d'informations sur le commerce bilatéral de marchandises que sur la volonté d'éviter ou de mettre fin à des discriminations grâce aux ALE. Ces discriminations surviennent lorsque les exportateurs suisses pâtissent d'un moins bon accès aux marchés étrangers que leurs concurrents d'autres pays. Les éviter et y mettre fin sont donc des objectifs majeurs du Conseil fédéral lors de la conclusion d'un ALE.

Le CPA a également analysé les rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure, qui dénotent l'attention croissante accordée aux ALE ces dernières années. Cependant, le Conseil fédéral se contente dans une large mesure d'y expliquer l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et les défis à relever. Il n'évoque les effets concrets d'ALE existants et les activités de mise en œuvre réalisées que de façon ponctuelle et non systématique.

Les ALE ont peu d'effets directs sur le commerce extérieur de la Suisse

Selon l'analyse effectuée par BAKBASEL sur mandat du CPA, les ALE examinés n'ont, sur le commerce extérieur suisse, que peu d'effets directs qui soient empiriquement vérifiables. De manière générale, ils profitent plutôt aux branches d'exportation que sont l'industrie pharmaceutique, la chimie, l'horlogerie, la construction de machines et la technique des mesures. Mais l'évolution des exportations suisses dépend le plus souvent de celle de la conjoncture (au niveau mondial et dans les pays partenaires).

Il ne faut toutefois pas oublier que l'un des principaux objectifs des ALE est aussi d'instaurer une sécurité juridique dans les relations commerciales avec les États partenaires, par l'inscription de principes de politique commerciale dans ces traités internationaux. Par ailleurs, il est probable que l'opinion publique sous-estime le fait que, en pratique, la conclusion d'ALE n'entraîne pas la suppression totale des entraves au commerce (ni par conséquent le libre-échange au sens strict), mais uniquement un accès privilégié au marché pour les États concernés.

Table des matières

L'essentiel en bref **7210**

1 Introduction **7215**

1.1 Objet et questions de l'évaluation 7215

1.2 Méthodologie 7217

1.3 Structure du rapport 7218

2 Accords de libre-échange **7219**

2.1 Contexte international 7219

2.2 Élaboration et contenu des ALE existants 7220

2.3 Négociations et mise en œuvre: procédures et responsabilités 7223

3 Informations de la Confédération sur les effets des ALE **7225**

3.1 Analyse des effets escomptés limitée dans une large mesure au commerce des marchandises 7225

3.2 Pas de suivi systématique des effets réels 7230

4 Utilisation et communication des informations par la Confédération **7235**

4.1 Utilisation des informations appropriée mais peu transparente 7235

4.2 Communication très standardisée et en partie incomplète des effets escomptés 7238

4.3 Effets réels des ALE à peine mentionnés dans les rapports du Conseil fédéral 7242

5 Effets sur le commerce extérieur de la Suisse **7243**

5.1 Peu d'effets directs des ALE sur le commerce empiriquement vérifiables 7243

5.2 Effets commerciaux directs des ALE plutôt surestimés 7245

6 Conclusions **7246**

6.1 Analyse des effets escomptés limitée dans une large mesure au commerce des marchandises 7246

6.2 Pas de suivi systématique des effets réels 7247

6.3 Informations utiles pour la conduite des négociations, mais peu transparentes 7247

6.4 Des comptes rendus très formalisés et peu spécifiques 7248

6.5 Peu d'effets directs des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse 7248

Liste des abréviations **7250**

Bibliographie **7251**

Liste des personnes interrogées **7255**

Annexes:

1 Liste des accords de libre-échange conclus par la Suisse, par région 7257

2 Méthode analytique de l'étude de BAKBASEL 7259

Impressum **7260**

Rapport

Ce rapport expose les principaux résultats de l'évaluation. La description détaillée des analyses et des critères sur lesquelles se fondent les appréciations figure dans l'annexe au rapport[1].

1 Introduction

1.1 Objet et questions de l'évaluation

La Suisse entretient depuis toujours des liens économiques étroits avec l'étranger. Les exportations notamment sont un pilier de sa conjoncture. Les exportations de marchandises génèrent près d'un tiers du produit intérieur brut (PIB). Si l'on prend également en considération les exportations de services (finances, informatique, conseil, etc.), on arrive pratiquement à la moitié du PIB annuel de la Suisse. Les importations revêtent aussi une grande importance pour l'économie suisse. Ainsi, près de la moitié des denrées alimentaires consommées en Suisse proviennent de l'étranger; par ailleurs, l'industrie suisse est fortement dépendante de fournisseurs étrangers. Les biens de consommation représentent près de la moitié des importations suisses[2].

Les accords de libre-échange (ALE) sont donc des instruments importants de la politique économique extérieure de la Suisse. Il s'agit de traités internationaux conclus avec des États partenaires dans le but de favoriser les échanges par l'abolition totale ou partielle des entraves au commerce. Les ALE visent d'abord à supprimer, ou du moins à réduire, les droits de douane grevant la circulation des marchandises et à protéger les droits de propriété intellectuelle (brevets, marques, indications géographiques, etc.). Les plus récents englobent le commerce de services et contiennent des dispositions visant à encourager les investissements et à faciliter l'accès aux marchés publics. Les ALE garantissent donc l'accès aux marchés étrangers tout en améliorant la sécurité juridique dans les échanges internationaux[3].

1 Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2016. L'annexe au rapport est publiée sur Internet sous: www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

2 Administration fédérale des douanes (2016): Commerce extérieur suisse 2015: Rapport annuel – Analyse partielle, juin 2016; Banque nationale suisse (2016): Balance des paiements et position extérieure de la Suisse 2015; Office fédéral de la statistique (2016): Produit intérieur brut – Données, indicateurs; Secrétariat d'État à l'économie (2014): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage. Strukturberichterstattung Nr. 53/1; Union suisse des paysans (2012): Comment la Suisse se nourrit-elle? Rapport de situation 2012

3 On parle aussi fréquemment d'accords de libre-échange régionaux ou d'accords d'intégration régionaux. Dans le cadre de l'OMC, les ALE sont appelés accords commerciaux «régionaux» ou «préférentiels». Dans un souci d'uniformité, seul le terme «accords de libre-échange» (ALE) est utilisé dans le présent rapport.

La Suisse conclut généralement les ALE dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), c'est-à-dire conjointement avec les autres membres de l'association que sont la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Elle a par ailleurs conclu des ALE bilatéraux avec l'UE (1972), les Îles Féroé (1994), le Japon (2009) et la Chine (2013). Outre la convention instituant l'AELE (1960) et l'ALE conclu avec l'UE (1972), la Suisse est actuellement engagée dans 28 ALE avec 38 États partenaires. Aucun autre pays n'a conclu autant d'ALE qu'elle[4].

Le Parlement a dû approuver un nombre croissant d'ALE ces dernières années. Si ces accords, en tant qu'instruments destinés à renforcer les exportations suisses, bénéficient d'un large soutien, ils ont aussi leurs détracteurs. Étant donné que le Parlement ne peut approuver ou rejeter un ALE négocié par le Conseil fédéral que dans son entier à l'issue des négociations, on peut se demander sur quelles informations le Conseil fédéral et l'administration se fondent pour préparer et pour mener ces négociations. Par ailleurs, il est souvent difficile d'évaluer les conséquences économiques des ALE. En effet, ces accords ne sont pas automatiquement applicables par les importateurs et les exportateurs de marchandises, lesquels doivent d'abord prouver que les produits qu'ils achètent ou qu'ils vendent à l'étranger satisfont à des règles d'origine bien précises. Ces règles, qui sont détaillées dans chaque ALE, attribuent l'origine d'un produit à un pays particulier selon des critères homogènes (un peu comme la nationalité d'une personne). En pratique, il apparaît qu'en raison de cette exigence notamment, les ALE sont peu, voire pas du tout, utilisés[5]. Par ailleurs, la question de savoir quels secteurs de l'économie et de la société profitent ou non du libre-échange alimente un vaste débat, y compris sur le plan international[6]. Depuis qu'un nombre croissant d'ALE sont conclus avec des pays émergents et des pays en développement, des organisations de développement et de défense de l'environnement dénoncent leurs potentiels effets négatifs sur les conditions économiques, sociales et écologiques de ces pays[7]. Actuellement, le projet d'ALE entre les États-Unis et l'UE (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, TTIP) et ses conséquences pour la Suisse nourrissent eux aussi la controverse. Les milieux agricoles en particulier craignent que les négociations en matière d'ALE à venir n'exercent une pression grandissante sur les agricultures nationales.

4 OMC: Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR), www.wto.org/indexfr.htm > domaines > accords commerciaux régionaux > base de données ACR (état au 20 juillet 2016).

5 Schaub, Matthias (2009): Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique: les défis posés par leur mise en œuvre. *In:* La vie économique 10/2009, 16–19. Ou plus récemment dans le cas de l'ALE Suisse-Chine: Emmi-Spitze kritisiert Freihandelsabkommen mit China. *In:* NZZ am Sonntag, 27 mars 2016; Hürdenlauf nach China. *In:* Handelszeitung, 3 mars 2016; PME suisses à la conquête de la Chine: le choc des cultures. *In:* L'Hebdo, 3 décembre 2015; L'effet du libre-échange sino-suisse est contesté. *In:* Le Temps, 1er juillet 2015.

6 Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Nelson, Douglas (2015): Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy. *In:* Economic Policy 30(83), 539–584; Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zurich: Dike. Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L. (2010): An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics. *In:* Aussenwirtschaft 65(3), 239–250. Binswanger, Mathias (2009): Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Vienne: Picus.

7 Braunschweig, Thomas (2009): Contre le verrouillage de l'injustice structurelle: une critique des accords de libre-échange. *In:* La vie économique 10/2009, 33.

Compte tenu de ces éléments, les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont, le 29 janvier 2015, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de conduire une évaluation sur les effets des ALE. Sur la base d'une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG du Conseil national, compétente en la matière, a décidé le 24 juin 2015 que l'évaluation devait porter sur les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE et répondre aux questions suivantes:

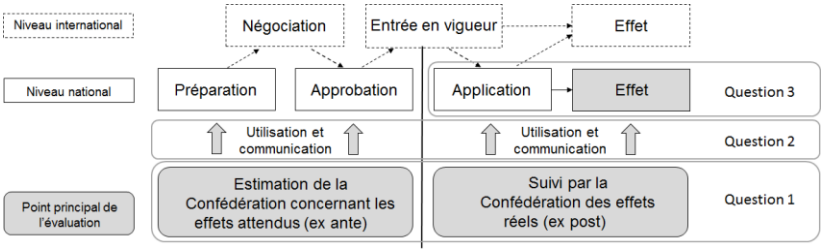
1. Comment évaluer les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE ainsi que les sources de ces informations?
2. Ces informations sont-elles intégrées dans la décision concernant l'ALE avec la transparence et la pertinence requises et sont-elles communiquées d'une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

1.2 Méthodologie

Pour répondre à ces questions, l'évaluation applique le modèle analytique représenté par la Figure 1, qui suit la procédure type respectée par la Suisse pour préparer, négocier, approuver et appliquer les ALE[8].

Figure 1

Modèle analytique



Remarque: les processus entrepris au niveau international (encadrés en pointillés) n'ont pas été évalués.

L'évaluation a porté essentiellement sur les éléments figurant dans les cases grisées, à savoir les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE, la communication et l'utilisation de ces informations par la Confédération, et les effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse. Le CPA a défini des critères pour l'évaluation systématique de ces éléments: opportunité et pondération pour les informations concernant les effets des ALE, opportunité et transparence

8 Ambühl, Michael / Scherer, Daniela (2014): Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen. *In:* LeGes 2014/3: 375–382; Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zurich: Dike.

pour leur utilisation et leur communication, bien-fondé des attentes générales à l'égard des ALE par rapport aux résultats de l'analyse des effets sur le commerce extérieur de la Suisse.

Une partie de l'évaluation menée par le CPA a consisté en l'analyse de tous les documents (études, rapports, stratégies, directives, instructions, etc.) élaborés ou consultés pour évaluer les effets escomptés et réels des ALE et recueillis par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO, unité administrative responsable), ainsi que d'autres documents fournis par d'autres offices fédéraux et par des organisations externes à l'administration.

Une autre partie a consisté en 32 entretiens que le CPA a menés, de janvier à juin 2016, avec 37 personnes issues aussi bien de l'administration fédérale (15 entretiens), que des milieux économique et scientifique ou de la société civile (17 entretiens).

Le CPA a par ailleurs réalisé des études de cas approfondies concernant trois ALE (Chine, États du Golfe et États d'Amérique centrale). Il a en outre procédé à une analyse systématique du contenu des messages du Conseil fédéral concernant les ALE et de ses rapports sur la politique économique extérieure de la période 2000–2015. S'agissant de l'analyse des effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse, le CPA a invité six instituts de recherche à lui soumettre une offre, pour finalement attribuer le mandat à BAKBASEL.

L'évaluation du CPA examine la politique suisse en matière de libre-échange sur le fond, comme partie intégrante de la politique extérieure et de la politique économique extérieure de la Suisse. Les analyses empiriques effectuées se concentrent toutefois sur les ALE en vigueur, excluant délibérément ceux qui sont en cours de négociation, comme le TTIP ou l'accord multilatéral sur le commerce des services (Trade in Services Agreement, TISA).

Le SECO a donné son avis sur une version provisoire du présent rapport et sur l'annexe au rapport en août 2016.

1.3 Structure du rapport

Le second et prochain chapitre du présent rapport décrit les bases de la politique suisse en matière de libre-échange et les ALE existants. Le troisième évalue les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE. Le quatrième traite de l'utilisation et de la communication de ces informations par le Conseil fédéral et l'administration. Le cinquième examine les effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse en s'appuyant sur l'étude de BAKBASEL. Quant au sixième et dernier chapitre, il tire les conclusions de l'évaluation.

2 Accords de libre-échange

Le présent chapitre situe la politique suisse en matière de libre-échange dans le contexte international et explique l'évolution et le contenu des ALE. Il expose ensuite les procédures et les responsabilités déterminantes pour la négociation et la mise en œuvre des ALE.

2.1 Contexte international

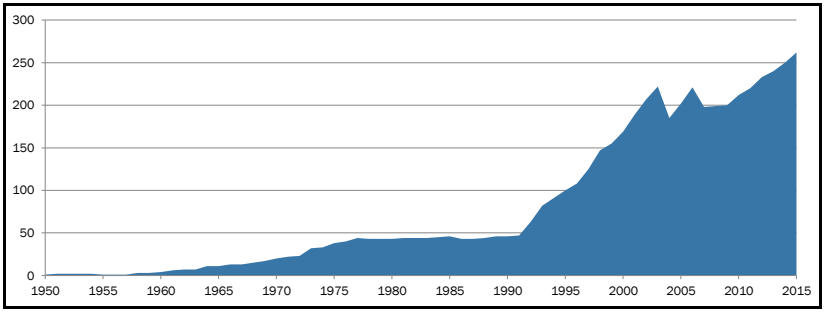
Les ALE sont des traités internationaux et relèvent à ce titre du droit économique extérieur, qui repose en grande partie sur le droit international des contrats auquel la Suisse a souscrit dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres accords multilatéraux ou bilatéraux. Conformément à sa stratégie économique extérieure, le Conseil fédéral conclut des ALE dans le but, premièrement, d'améliorer l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers en supprimant des entraves au commerce et, deuxièmement, d'éviter qu'elles soient défavorisées par rapport à leurs concurrents étrangers[9]. La Suisse aspirant à libéraliser ainsi les échanges avec un maximum de pays, elle privilégie les réglementations multilatérales dans le cadre de l'OMC. Comme la plupart des autres États, elle s'est cependant mise ces dernières années à conclure avec certains partenaires commerciaux des ALE bilatéraux et régionaux allant plus loin que le niveau de libéralisation atteint dans le cadre de l'OMC[10]. Depuis les années 1990, et surtout depuis l'essoufflement des relations multilatérales de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, on observe un important développement des ALE dans le monde entier (Figure 2).

9 Stratégie économique extérieure du Conseil fédéral dans le cadre du rapport sur la politique économique extérieure 2004, FF **2005** 993, 1030.

10 Les dispositions de l'OMC prévoient expressément la conclusion de tels accords dans le but d'approfondir les relations commerciales entre États partenaires en fonction de leurs préférences (art. XXIV, par. 4 à 10, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT] et art. V de l'Accord général sur le commerce de services [GATS]). Dans le cadre de l'OMC, les ALE sont considérés comme des accords commerciaux préférentiels. On qualifie communément ces accords préférentiels d'«accords de libre-échange» bien que le libre-échange (suppression totale des obstacles au commerce) ne soit quasiment jamais atteint; les ALE garantissent plutôt un accès préférentiel au marché pour les Etats concernés.

Figure 2

Nombre d'ALE en vigueur dans le monde 1950–2015



Source: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, 11

2.2 Élaboration et contenu des ALE existants

La Suisse a adhéré en 1960 à l'AELE[11], qui promeut le libre-échange et l'intégration économique entre ses membres, lesquels, outre la Suisse, sont aujourd'hui la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Depuis les années 1990, ces États membres utilisent l'AELE comme une plateforme pour négocier des ALE avec des États partenaires en dehors de l'UE. La grande majorité des ALE en vigueur pour la Suisse ont été négociés dans ce cadre, c'est-à-dire qu'ils lient les États membres de l'AELE et une autre partie (un État n'appartenant ni à l'AELE ni à l'UE). La Suisse a par ailleurs conclu en 1972 un ALE important avec la Communauté économique européenne[12], qui a été complété par les accords bilatéraux I de 1999 et II de 2004 entre la Suisse et l'UE.

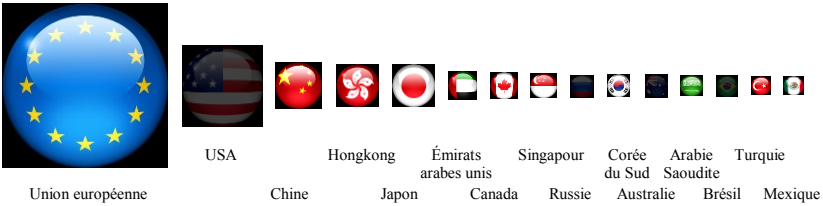
19 des 28 ALE actuellement valables pour la Suisse sont entrés en vigueur au cours des 10 dernières années (annexe 1). La Figure 3 montre les principaux partenaires commerciaux de la Suisse en précisant ceux avec lesquels elle a conclu un ALE.

11 Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE), RS **0.632.31**.

12 Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS **0.632.401**.

Figure 3

Partenaires commerciaux importants de la Suisse avec et sans ALE



Remarque: la taille de la sphère est proportionnelle à l'importance du pays partenaire pour le commerce extérieur de la Suisse. Les sphères transparentes désignent les pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'ALE.

Source: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, 11

Par le passé, la Suisse cherchait avant tout à conclure des ALE avec des pays européens et de l'espace méditerranéen de même qu'avec les membres non européens de l'OCDE (États-Unis, Japon, Canada, Corée du Sud, Mexique et Turquie). Ces dernières années, elle s'est intéressée davantage aux économies à croissance rapide qu'on appelle les États BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) et à d'autres pays émergents ou en transition d'Asie ou d'Amérique latine avec lesquels d'autres nations commerçantes ont déjà conclu des accords semblables. Désormais, la Suisse s'efforce de jouer un rôle de précurseur lors de la conclusion d'ALE, afin de procurer à ses entreprises un avantage concurrentiel sur d'importants marchés étrangers.

Le contenu des ALE est très variable et s'est élargi progressivement. On distingue deux «générations» d'accords (Tableau 1):

Tableau 1

Contenu type des accords de libre-échange

Accords de «première génération»	Accords de large portée («deuxième génération»)
Commerce de marchandises (suppression des droits de douane et des entraves au commerce)	Commerce de marchandises (suppression des droits de douane et des entraves au commerce)
Concurrence	Protection de la propriété intellectuelle
Protection de la propriété intellectuelle	Services
	Investissements
	Marchés publics
	Concurrence
	Commerce, environnement et normes de travail (commerce et développement durable)

Source: SECO (2016a): Contenu des accords de libre-échange de l'AELE

Les ALE courants «de première génération» sont focalisés sur la circulation des marchandises entre les pays partenaires. Ils portent sur la suppression des droits de douane pour les produits industriels, le poisson et les produits agricoles transformés[13], de même que sur la protection de la propriété intellectuelle. Les ALE «de deuxième génération» (appelés parfois «de large portée») ont un champ d'application plus vaste, qui inclut le commerce de services, la promotion des investissements et les marchés publics. À ce jour, la Suisse a conclu, dans le cadre de l'AELE, des accords de deuxième génération avec la Bosnie et Herzégovine, le Monténégro, l'Ukraine, le Chili, le Conseil de Coopération du Golfe arabe, Hong Kong, la Colombie, le Mexique, le Pérou, Singapour, la Corée du Sud et les États d'Amérique centrale (Panama, Costa Rica et Guatemala) et, de manière bilatérale, avec le Japon et la Chine[14]. Signe d'évolution, les accords que l'AELE a signés avec les États d'Amérique latine (2013) et la Bosnie et Herzégovine (2014), ainsi que l'ALE Suisse-Chine (2013), contiennent un chapitre «Commerce et développement durable».

Des négociations AELE sont actuellement en cours avec l'Algérie, l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam et la Malaisie. Le processus de négociation entamé avec les États membres de l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan est suspendu depuis le début du conflit en Ukraine. La discussion sur la reprise des négociations interrompues en 2006 avec la Thaïlande est elle aussi au point mort en raison de la situation politique intérieure du pays. Les négociations avec la Géorgie et les Philippines ont abouti début 2016[15]. La Suisse examine par ailleurs, dans le cadre de l'AELE, la possibilité de conclure un ALE avec d'autres États, dont ceux du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay). En 2005 et 2006, elle a mené avec les États-Unis des pourparlers exploratoires bilatéraux qui ont cependant avorté en raison de divergences sur la question agricole notamment[16]. Elle tente par ailleurs ponctuellement d'élargir le champ d'application des ALE de première génération – des négociations dans ce sens sont en cours avec la Turquie dans le cadre de l'AELE – et mène des pourparlers exploratoires en vue d'éventuelles négociations avec le Canada.

Il est beaucoup question ces temps-ci des négociations portant sur la conclusion d'un accord multilatéral sur le commerce des services (TISA), dont l'idée a été lancée par les États-Unis et que la Suisse soutient activement. Par ailleurs, les États-Unis et l'UE ont entamé, en juillet 2013, des négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), dont l'aboutissement aurait des consé-

13 Jusqu'à récemment, les produits agricoles de base faisaient l'objet d'accords agricoles bilatéraux séparés entre chaque pays membre de l'AELE et le partenaire de libre-échange concerné, car les membres de l'AELE n'ont pas de politique agricole commune. Ces accords agricoles étaient négociés en même temps que l'ALE, auquel chacun d'entre eux renvoyait et inversement. Comme cette pratique ne cessait de poser des problèmes, l'ensemble des dispositions agricoles ont, pour la première fois, été intégrées dans l'ALE conclu avec les États d'Amérique centrale (FF **2013** 7221, 7228).

14 SECO (2016a): Contenu des accords de libre-échange de l'AELE; Conseil fédéral suisse (2015): Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux, rapport en réponse au postulat Keller-Sutter (13.4022), juin 2015, 12.

15 AELE (2016): Ongoing Negotiations, www.efta.int > Free Trade > Ongoing Negotiations (état au 20 juillet 2016).

16 Rapport sur la politique économique extérieure 2005, FF **2006** 1635, 1657.

quences importantes sur le commerce extérieur de la Suisse. En effet, les entreprises suisses seraient alors désavantagées par rapport à leurs concurrents européens sur le marché américain[17].

2.3 Négociations et mise en œuvre: procédures et responsabilités

Ce sont avant tout les art. 54 et 101 de la Constitution fédérale (Cst.)[18] qui servent de base constitutionnelle à la conclusion des ALE. Le premier confère à la Confédération une compétence globale dans le domaine des affaires étrangères. Le second dispose que la Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger. Elle doit en outre tenir compte du principe de la liberté économique (art. 94 Cst.), qui s'applique aussi aux échanges internationaux de marchandises. En vertu de l'art. 101, al. 2, Cst., la Confédération peut toutefois y déroger dans des cas particuliers et prendre des mesures de protection (notamment dans le cadre de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures[19] et de la loi sur le tarif des douanes[20]). Elle fait surtout usage de cette possibilité afin de soutenir l'agriculture suisse, en imposant des droits à l'importation (protection aux frontières).

La négociation des ALE incombe au Conseil fédéral (art. 184 Cst.). Au sein de l'administration fédérale, c'est le SECO qui est chargé des négociations et de la mise en œuvre des ALE. Outre son rôle de coordinateur, le SECO prend en charge la négociation du chapitre des ALE relatif au commerce de marchandises (y compris les produits agricoles). En ce qui concerne le commerce des produits agricoles transformés et non transformés, il agit en étroite collaboration avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)[21]. Les services spécialisés de la Direction des affaires économiques extérieures (SECO) sont par ailleurs impliqués, dans les limites de leurs compétences, dans la préparation et la conduite des négociations. Les règles d'origine et le chapitre relatif à la facilitation des échanges sont négociés par l'Administration fédérale des douanes (AFD). L'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) se charge des négociations relatives à la protection de la propriété intellectuelle.

17 Freihofer, Daniel / Bernhard, Edith (2016): le TTIP entre l'UE et les États-Unis aura des conséquences pour la Suisse. *In:* La Vie économique 7–8/2014, 51–52; Senti, Richard (2015): TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz. Zurich: Dike; Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Étude réalisée sur mandat du SECO, juillet 2014. Berne: World Trade Institute.

18 RS **101**

19 RS **946.201**

20 RS **632.10**

21 Les questions spécifiques liées à l'exportation de produits agricoles suisses sont confiées au groupe de travail Agroexport, qui se compose de représentants de l'OFAG, du SECO, de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et d'associations professionnelles concernées.

Le Parlement approuve les ALE signés par le Conseil fédéral en vertu de son habilité à approuver les traités internationaux (art. 166 Cst.). Au-delà, son droit de participer à la définition de la politique extérieure lui confère un rôle essentiellement stratégique. En plus d'approuver des traités internationaux, le Parlement suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure (art. 24, al. 1, de la loi sur le Parlement [LParl][22]). Par ailleurs, le Conseil fédéral consulte les Commissions de politique extérieure (CPE) avant l'établissement du mandat de négociation (art. 152 LParl).

À ce jour, seul l'ALE avec Hong Kong a été soumis au référendum facultatif, car il contenait des liens – inexistants dans les précédents ALE – vers un accord parallèle sur les standards de travail conclu simultanément avec Hong Kong[23]. Le Parlement a jusqu'à présent suivi la proposition du Conseil fédéral de ne pas soumettre, de manière générale, les ALE au référendum facultatif au motif que les nouveaux ALE n'entraîneraient pas pour la Suisse d'obligations supplémentaires notables par rapport aux anciens[24]. Cette affirmation est cependant controversée[25].

Concernant la mise en œuvre et l'application des ALE dans le domaine des marchandises, les responsabilités sont partagées entre le SECO et l'AFD, le premier étant chargé de transférer dans le droit national les concessions douanières faites dans les ALE (adaptation de l'ordonnance dite sur le libre-échange 2[26]), la seconde de faire appliquer concrètement les ALE, c'est-à-dire de les mettre en œuvre dans le tarif douanier et de fournir les instruments nécessaires pour les formalités douanières. La surveillance et le contrôle de la mise en œuvre des ALE incombent aux comités mixtes créés en même temps que l'accord, lesquels se composent de représentants des autorités des parties. Les éventuels problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre font l'objet d'un débat et peuvent entraîner une modification de l'accord si nécessaire. Un ALE peut par ailleurs contenir des clauses dites évolutives, qui

22 RS **171.10**

23 FF **2011** 7241, 7268

24 Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonciables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Après avoir étendu le champ d'application du référendum facultatif dans cette dernière disposition, le Conseil fédéral a explicité en détail la question du référendum dans son message du 19 septembre 2003 concernant l'ALE avec le Chili (FF **2003** 6517, 6539).

25 L'ALE avec la Chine a alimenté un vif débat juridique et politique sur la question de savoir si son importance économique ne le faisait pas relever de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., selon lequel les traités internationaux qui «contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit» sont soumis au référendum facultatif. Cf. Office fédéral de la justice (2014): Évolution de la pratique adoptée par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, depuis 2003, en matière de référendum facultatif des traités internationaux, rapport du 29 août 2014.

26 Ordonnance du 27 juin 1995 sur les droits de douane applicables aux marchandises dans le trafic avec les États partenaires de libre-échange (excepté les États membres de l'UE et de l'AELE), RS **632.319**. L'ordonnance sur le libre-échange 1 (RS **632.421.0**) règle les droits de douane applicables aux marchandises dans le trafic avec les États membres de l'UE et de l'AELE.

prévoient le développement de l'accord et qui sont également examinées par le comité mixte compétent.

Les ALE sont l'une des priorités de *Switzerland Global Enterprise* (S-GE), l'agence de promotion du commerce de la Confédération. S-GE est une association de droit privé, dont le financement est assuré aux deux tiers par un mandat de prestations de la Confédération[27]. Elle établit des bases de renseignements sur les ALE, organise des manifestations d'information et fournit des prestations de conseil à l'intention principalement des PME (permanence téléphonique pour toute question relative aux exportations et base de données douanière consultable en ligne, par ex.). Aujourd'hui, il existe aussi des prestataires de services privés qui se sont spécialisés dans l'application des ALE et leur utilisation par les entreprises.

3 Informations de la Confédération sur les effets des ALE

Le présent chapitre évalue les informations de la Confédération concernant les effets des ALE, en commençant par l'estimation des effets escomptés faite par la Confédération avant l'entrée en vigueur des accords, à savoir pendant la phase de préparation, de négociation et d'approbation. Il examine ensuite la façon dont la Confédération vérifie les effets réels des ALE une fois qu'ils sont entrés en vigueur.

3.1 Analyse des effets escomptés limitée dans une large mesure au commerce des marchandises

Résumé: de manière générale, il existe peu d'informations systématiques sur les effets des ALE. Préalablement aux négociations de libre-échange, le trafic de marchandises fait l'objet d'analyses généralement appropriées, mais largement concentrées sur ce secteur. Ces analyses portent aussi sur des branches d'exportation établies et des importations agricoles. Il n'y a pas systématiquement d'analyse économique. Les conditions cadres juridiques des différents domaines de l'accord font l'objet d'un examen. Par ailleurs, l'intégration d'objectifs liés au développement durable dans la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure ne se reflète pas encore, à ce stade, dans les informations que la Confédération utilise pour évaluer les effets escomptés des ALE.

Analyses internes à l'administration concernant le commerce de marchandises

Pour juger de l'opportunité d'entamer des négociations de libre-échange, le SECO analyse les échanges entre la Suisse et les États partenaires potentiels à partir de données commerciales qui lui révèlent aussi l'importance des États partenaires secteur par secteur, la Confédération s'intéressant avant tout au volume des exportations suisses vers ces pays et des importations agricoles de la Suisse à partir de ces pays. Le SECO évalue aussi, à partir des tarifs douaniers en vigueur pour les diffé-

27 En vertu de la loi sur la promotion des exportations (RS **946.14**) et d'un mandat de prestations quadriennal du SECO.

rents secteurs et groupes de marchandises dans les pays considérés, le potentiel d'économies maximal des exportateurs suisses en droits de douane en cas de conclusion d'un ALE. Ses différents services spécialisés (Circulation internationale des marchandises, Droit économique international, Mesures non tarifaires, Services, Investissements internationaux et entreprises multinationales) de même que l'AFD et l'IPI vérifient par ailleurs, dans les limites de leurs compétences, les conditions cadres juridiques propres à chaque pays.

Étant donné l'importance du commerce extérieur pour l'économie suisse et le peu de statistiques officielles disponibles sur les relations économiques internationales de la Suisse, le CPA juge cette pratique pour l'essentiel appropriée du point de vue de la politique économique extérieure. Les analyses relatives au trafic de marchandises permettent au SECO d'effectuer, lors de l'examen et de la préparation de négociations de libre-échange, une évaluation rapide et systématique de l'importance des relations commerciales avec les pays concernés et d'évaluer le potentiel d'économie des exportateurs suisses en droits de douane à partir de statistiques commerciales facilement accessibles[28]. Cette évaluation permet, en partant du principe que les entreprises utiliseront réellement les ALE, de faire des estimations systématiques et dans une large mesure fiables à propos de l'objet principal des ALE (le commerce de marchandises).

Comme les analyses reposent sur des statistiques d'import-export récentes, elles se concentrent forcément sur les branches d'exportation suisses établies. Les secteurs ou les produits moins visibles dans les statistiques en raison d'un volume de négoce réduit jusqu'à présent ont été moins pris en compte. Pour certains des interlocuteurs rencontrés, les analyses risquent de ce fait de sous-estimer, voire de négliger de futurs secteurs de croissance – surtout en ce qui concerne les produits de niche – et leur potentiel. La conclusion d'ALE avec des pays eux-mêmes très intéressés par les exportations (en particulier la Chine, l'Inde, le Brésil et les États-Unis) imposent de plus en plus les importations de biens et de produits non agricoles dans le champ des négociations de libre-échange. Il faut cependant garder à l'esprit que la Suisse ne prélève plus guère de droits de douane dans le secteur de l'industrie. Elle accorde de plus aux pays en développement, même sans ALE, des droits de douane préférentiels dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG)[29].

Études de faisabilité et estimations de potentiel

Ces dernières années, la Suisse et ses États partenaires ont, en règle générale mais pas systématiquement, établi des études de faisabilité avant d'entamer formellement des négociations. Le Tableau 2 fournit une vue d'ensemble des études de faisabilité concernant des ALE connues du CPA.

28 Outre la statistique du commerce extérieur établie par l'AFD, on peut consulter les données commerciales annuelles de tous les pays depuis 1962 dans la base de données Comtrade de l'ONU: http://comtrade.un.org (état au 20 juillet 2016).

29 Loi fédérale du 9 octobre 1981 sur l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement, RS **632.91**.

Tableau 2

Études de faisabilité communes

États partenaires	Situation actuelle de l'ALE	Date des études de faisabilité
Vietnam	en cours de négociation	2011
Russie	négociations suspendues	2008
Inde	en cours de négociation	2007
Indonésie	en cours de négociation	2006
Chine	en vigueur depuis le 1er juillet 2014	2010
Japon	en vigueur depuis le 1er septembre 2009	2004; 2007
Corée du Sud	en vigueur depuis le 1er septembre 2006	2004

Sources: documents du SECO, analyse par le CPA du contenu des messages relatifs aux ALE et des rapports sur la politique économique extérieure

Les études de faisabilité examinent la structure du commerce de marchandises entre les États partenaires afin de vérifier dans quelle mesure les économies concernées se complètent mutuellement. Elles examinent en outre tous les chapitres des ALE du point de vue de la réglementation. Si certaines sont plus détaillées que d'autres, la plupart de ces études sont réalisées à la demande de l'État partenaire. Selon les entretiens menés par le CPA, elles servent de base aux négociations, mais peuvent aussi se révéler utiles dès la phase préparatoire, notamment lorsque le négociateur en chef de l'État partenaire a besoin d'obtenir de son gouvernement un mandat de négociation formel à l'issue des entretiens exploratoires.

Par ailleurs, depuis 2014, S-GE effectue, en collaboration avec un chercheur à l'Université de Zurich, des estimations de potentiel concernant des ALE conclus récemment ou susceptibles de l'être prochainement (Tableau 3). Le but est d'estimer le potentiel d'économies des exportateurs suisses en droits de douane à partir du volume des exportations passées. Alors que les analyses du SECO sont établies avant la conclusion de l'accord, celles de S-GE sont effectuées après, les réductions douanières obtenues étant alors connues. Contrairement aux analyses internes au SECO, les études de S-GE tiennent compte du fait que les entreprises n'utilisent que partiellement les ALE, surtout au cours de la phase initiale, et contiennent donc une estimation des taux d'utilisation. Selon les personnes interrogées par le CPA, les mandats correspondant à ces estimations de potentiel relèvent uniquement de S-GE et non du SECO.

Tableau 3

Estimations de potentiel S-GE

État(s) partenaire(s)	Priorité et bases	Auteur(s) et date
ASEAN (Indonésie, Malaisie, Vietnam), Brésil	Économies potentielles des exportateurs suisses (commerce de marchandises) en droits de douane sur 10 ans, sur la base des exportations 2013 et de différents taux d'utilisation	P. Ziltener (Université de Zurich) Janvier 2016
TPP (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Bruneï, Malaisie, Vietnam)	Estimation du potentiel de discrimination fondé sur des données commerciales datant de 2014	P. Ziltener (Université de Zurich) Novembre 2015 (non publié)
Chine, États du Golfe (CCG), États d'Amérique latine (Costa Rica et Panama)	Économies potentielles des exportateurs suisses (commerce de marchandises) en droits de douane 2014–2028, sur la base des exportations 2013, d'un taux d'utilisation de 60 % et d'une croissance annuelle des exportations de 5 %	P. Ziltener, G. Blind (Université de Zurich) Janvier 2015
États d'Amérique latine (Costa Rica et Panama)	Estimation approximative du potentiel d'économie au bout de 10 ans (2024) sur la base de données commerciales (année imprécise) et des taux douaniers	P. Ziltener (Université de Zurich) Août 2014
Chine	Potentiel d'économies pour les exportateurs suisses de biens industriels et en vertu de l'accord agricole, sur la base des exportations 2013 et de différents taux d'utilisation	P. Ziltener (Université de Zurich) Juin 2014
États du Golfe (CCG)	Économies potentielles des exportateurs suisses de biens industriels et en vertu de l'accord agricole, sur la base des exportations 2012 et de différents taux d'utilisation	P. Ziltener (Université de Zurich) Mai 2014

Source: Documents de S-GE et du SECO (état: mars 2016)

Études économiques

Concernant les effets potentiels de l'accord TTIP sur le PIB de la Suisse, le SECO a fait élaborer trois scénarios dans le cadre d'une étude[30]. La Confédération n'avait encore jamais auparavant commandé d'estimation des effets économiques d'un projet d'ALE[31].

Le CPA juge que les bases de renseignements de la Confédération concernant les effets économiques escomptés des ALE sont peu équilibrées: les analyses systématiques fondées sur des données vérifiables se limitent largement au commerce de marchandises. De plus, il manque des données comparables pour les autres domaines aujourd'hui inclus dans les ALE de deuxième génération. On ne dispose notamment d'aucune donnée concernant le commerce international des services, en plein essor, qui permette une analyse systématique des échanges de services avec tel ou tel pays[32]. D'autres domaines tels que la protection de la propriété intellectuelle ne sont pas directement quantifiables au moyen de données de par leur nature essentiellement juridique.

Questions relatives au développement durable

Les effets des ALE sur le développement durable n'ont encore fait l'objet d'aucune étude lors de la phase d'examen et de préparation. 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 mauvais[33]. Il s'est opposé avec des arguments analogues à la réalisation d'études d'impact sur les droits de l'homme dans les États partenaires, réclamées notamment par des organisations non gouvernementales (ONG).

Selon les informations recueillies par le CPA, le sujet fait débat dans l'administration. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est favorable aux études sur le développement durable, que l'UE ou les États-Unis, par exemple, réalisent depuis des années en amont des négociations de libre-échange, et a fait réaliser une étude de

30 Cottier, Thomas / Egger, Peter / François, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Étude réalisée sur mandat du SECO, juillet 2014. Berne: World Trade Institute.

31 Le Conseil fédéral a aussi examiné récemment, en réponse à un postulat, les conséquences économiques potentielles d'un accord global de libre-échange avec l'UE, accord qui remplacerait les accords bilatéraux: rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Keller-Sutter [13.4022] «Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux», juin 2015.

32 La Banque nationale suisse recueille des données sur le commerce international de services de la Suisse dans le cadre des statistiques de la balance des paiements. L'Administration fédérale des contributions recueille elle en outre les chiffres d'affaires à l'exportation des entreprises de services qu'elle intègre dans la statistique de la TVA, selon une méthode tout à fait différente cependant, d'où des divergences importantes entre ces deux statistiques. Voir Moser, Peter / Lehmann, Ralph / Forster, Michael / Werner, Martin (2011): Le commerce des services: un potentiel non épuisé. *In:* La vie économique 4/2011, 12–15.

33 Réponses du Conseil fédéral à la motion Sommaruga Carlo (09.3328), à l'interpellation Fehr Hans-Jürg (10.3928), à l'interpellation Quadranti (15.3130), à l'interpellation Friedl (15.3186) et à la question Nussbaumer (15.1053).

faisabilité pour la Suisse[34]. L'OFAG n'est pas non plus fondamentalement opposé à ces études sur le développement durable. D'ailleurs, le refus de procéder à de telles études est en contradiction avec des projets de la Confédération qui visent à donner plus de poids au développement durable, y compris dans le domaine de la politique commerciale. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé dans la mesure 6 du plan d'action Économie verte[35] arrêté en 2013 que, lors de la conclusion d'accords commerciaux, «selon les cas, les catégories de produits sur lesquelles portent des négociations donneront lieu à des études de faisabilité environnementale». Les services fédéraux sont par ailleurs tenus, conformément à la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral, de procéder à une évaluation de la durabilité pour certains projets[36].

En 2009, le Conseil fédéral a ajouté à sa stratégie en matière de politique économique extérieure un objectif de promotion du développement durable[37]. Par ailleurs, des dispositions types ont été élaborées, dans le cadre de l'AELE, pour un de chapitre «Commerce et développement durable», dont le principe est proposé aux États partenaires dans le cadre des négociations de libre-échange. Les ALE conclus par la Suisse, ou plus exactement l'AELE, avec la Chine, les États d'Amérique centrale et la Bosnie et Herzégovine contiennent déjà un tel chapitre. Le CPA a constaté dans les documents qu'il a consultés et lors des entretiens qu'il a réalisés que cette intégration stratégique du développement durable dans les ALE ne se reflète pas encore dans les bases de renseignements sur lesquelles la Confédération fonde son estimation des effets potentiels des ALE.

3.2 Pas de suivi systématique des effets réels

Résumé: La Confédération ne pratique pas le suivi systématique des effets des ALE, sauf en cas de pertes douanières ou de contrôle des preuves d'origine. Le CPA juge dans l'ensemble peu approprié ce suivi limité à certains secteurs douaniers. Le SECO a analysé en 2009 les effets économiques des ALE dans le cadre d'une étude interne et l'a élargie en 2016. L'étude de 2016 a été publiée par le SECO, mais seulement après la consultation de ce présent rapport auprès de l'administration; c'est pourquoi les résultats n'ont plus pu être pris en considération. Par ailleurs, l'utilisation (insuffisante) des ALE n'est pas examinée de manière suffisamment systématique. Les procédures et les responsabilités en matière de mise en œuvre et de développement des ALE comportent elles aussi des lacunes.

34 International Centre for Trade and Sustainable Development (2015): The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements. Commissioned by the Federal Office for the Environment. Genève, avril 2015.

35 Office fédéral de l'environnement (2013): Économie verte: compte rendu et plan d'action. Rapport au Conseil fédéral du 8 mars 2013.

36 Conseil fédéral suisse (2008): Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008–2011, 39–49; Conseil fédéral suisse (2016): Stratégie pour le développement durable 2016–2019, 58.

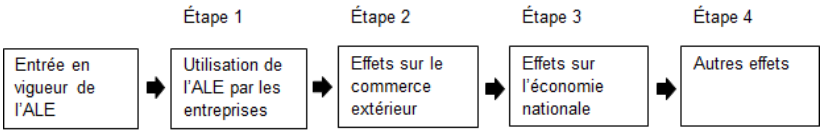
37 Rapport sur la politique économique extérieure 2009 et messages du 13 janvier 2010 concernant des accords économiques internationaux, (FF **2010** 415, 429 à 456).

L'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération est inscrite à l'art. 170 Cst., qui confie le mandat correspondant au Parlement. Selon l'interprétation courante, l'Assemblée fédérale n'est toutefois pas obligatoirement tenue d'effectuer elle-même ces évaluations. Elle doit simplement veiller à ce qu'elles aient lieu[38]. Les mesures prises par la Confédération englobent «toute action, toute activité effectuée par un organe fédéral ou par un organe mettant en œuvre ou exécutant une mesure prise par la Confédération»[39].

Par rapport à ces instructions, le CPA considère les bases de renseignements disponibles pour l'évaluation par la Confédération des effets réels des ALE comme peu appropriées dans la mesure où elles se limitent pour l'essentiel au secteur douanier. Il appuie son jugement sur le modèle d'impact en plusieurs étapes reproduit à la Figure 4[40].

Figure 4

Modèle d'impact



Une fois qu'un ALE est entré en vigueur, la première question qui se pose est de savoir comment les entreprises l'utilisent (étape 1). En effet, cette utilisation n'est pas automatique car les entreprises doivent, pour pouvoir profiter des avantages de l'ALE, satisfaire à différentes exigences administratives (notamment être en mesure de prouver l'origine des marchandises concernées). L'ALE a des effets variables sur le commerce extérieur selon l'utilisation qui en est faite (étape 2). Il faut garder à l'esprit que l'évolution du commerce extérieur dépend de nombreux autres facteurs (conjoncture économique, fluctuations des taux de change et autres conditions cadres économiques et politiques). Les modifications du commerce extérieur ont elles aussi des effets variables sur l'économie nationale en fonction de la structure de celle-ci (étape 3). Outre les effets économiques, il peut y avoir des effets sur les conditions sociales et écologiques (étape 4).

38 Widmer, Thomas (2007): Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat. *In:* ÖHW – Das öffentliche Haushaltwesen in Österreich 48(1–2): 69–93.

39 Mader, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? *In:* LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 16(1): 29–37.

40 Il est à noter que les ALE peuvent avoir des effets sur des partenaires de libre-échange qui ne sont pas directement impliqués. Ces effets indirects n'ont pas été pris en compte dans le modèle ci-dessus.

Examen de l'utilisation des ALE par les entreprises

Pour connaître l'utilisation que les entreprises font des ALE, des sondages peuvent être réalisés auprès des entreprises qui participent au commerce extérieur[41]. Dans le cadre de l'évaluation de son mandat de prestations 2013–2016, l'AFD a interrogé des entreprises suisses quant à leur utilisation des ALE. Selon les entretiens réalisés, ni le SECO ni S-GE n'ont encore mené de tels sondages, lesquels permettraient pourtant de recueillir le témoignage direct des entreprises quant à leur expérience en matière d'ALE. Les études risqueraient toutefois de porter essentiellement sur les entreprises qui utilisent déjà l'ALE en question, les autres étant plus difficiles à identifier ce qui fait qu'elles sont généralement sous-représentées dans ce genre d'études.

Des études scientifiques récentes en sont venues à calculer les proportions dans lesquelles certains ALE sont utilisés au moyen des données douanières. Ces calculs donnent des résultats plus précis que les sondages; cependant, il est souvent difficile d'accéder aux données nécessaires. En effet, pour analyser les exportations suisses, il faut pouvoir consulter les données douanières des États partenaires, ce qui est souvent problématique. De telles études, que S-GE réalise depuis peu de manière ponctuelle (Tableau 4), ne sont donc possibles que dans certains cas. Ils ne constituent par conséquent qu'une base très limitée pour évaluer l'utilisation des ALE de manière systématique.

Tableau 4

Estimations de potentiel S-GE

États partenaires	Priorité et bases	Auteur(s) et date
Japon	Proportion des biens échangés en vertu de l'ALE par rapport au volume global des échanges, sur la base des données douanières de l'État partenaire	P. Ziltener (Université de Zurich) Février 2016
Mexique, Canada, Corée du Sud, UE-5 (Allemagne, Autriche, France, Italie, Grande-Bretagne)	Proportion des biens échangés en vertu de l'ALE par rapport au volume global des échanges, sur la base des données douanières des États partenaires	P. Ziltener, G. Blind (Université de Zurich) Janvier 2014

Source: Documents S-GE (état: mars 2016)

41 Exemple: Chiavacci, David / Blind, Georg / Schaub, Matthias / Ziltener, Patrick (2012): Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWPA) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung. *In:* Asiatische Studien: Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft 66/1, 19–56.

Analyse du commerce extérieur et des conséquences économiques

L'AFD publie des rapports mensuels, trimestriels et annuels sur l'évolution du commerce extérieur[42]. Pour ce qui est de l'évaluation des effets des ALE à cet égard, différents principes d'analyse fondés sur des modèles et sur des simulations ont été développés, notamment par la Banque asiatique de développement[43]. S'agissant de la Suisse, une étude interne du SECO de 2009 examine l'évolution de ses exportations par partenaire de libre-échange (hors UE/ AELE) au fil des ans[44]. Conclusion: les exportations suisses vers ces pays augmentent plus fortement pendant les quatre ans qui suivent la conclusion de l'ALE que pendant les quatre ans qui la précèdent. Les premiers résultats publiés d'une mise à jour de cette étude, effectuée en 2016, vont dans le même sens[45]. Côté investissements, l'étude de 2009 quantifie les flux de capitaux cumulés de la Suisse vers les États partenaires et les juge positifs. Le commerce de services n'a pu être évalué que sur le plan qualitatif faute de données systématiques le concernant. L'analyse globale des ALE conclus par la Suisse ne permet de tirer aucune conclusion sur les effets d'un ALE en particulier. Il faut également tenir compte du fait que les ALE sont généralement signés avec des pays dont le marché affiche une évolution dynamique. Il n'est donc pas surprenant que les relations économiques évoluent plus favorablement avec ces pays qu'avec ceux sans ALE, et le phénomène n'est pas directement lié à l'existence d'un ALE. Le SECO a actualisé et a élargi son analyse en 2016. Comme les résultats détaillés de cette étude n'étaient pas encore disponibles avant la consultation de ce rapport, ils n'ont plus pu être pris en considération.

Relevés systématiques de l'administration fédérale

S'agissant des importations suisses, l'AFD établit le relevé systématique des recettes et des pertes douanières dues à des préférences tarifaires accordées dans le cadre d'ALE ou du SPG pour les pays en développement. Les statistiques que le CPA a pu consulter montrent que les recettes douanières de la Confédération ont été pratiquement constantes au cours des cinq dernières années, se maintenant aux environs du milliard de francs (Tableau 5).

42 www.ezv.admin.ch > Thèmes > Statistique du commerce extérieur > Publications

43 Plummer, Michael G. / Cheong, David / Shintaro, Hamanaka (2010): Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements. Manille: Banque asiatique de développement.

44 SECO (2009): Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (uniquement en allemand). www.seco.admin.ch > Themen Freihandelsabkommen > Wirtschaftliche Auswirkungen von Freihandelsabkommen.

45 Müller, Larissa / Nussbaumer, Timothey (2016): Les accords de libre-échange prennent toujours plus d'importance: c'est le cas en Suisse. *In:* La vie économique 6/2016, 14–18.

Tableau 5

Recettes douanières (en millions de francs)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Droits d'entrée	1046,3	1043,8	1059,3	1068,4	1055,7

Source: Documents AFD

Les pertes douanières ont, elles, légèrement augmenté ces dernières années, jusqu'à frôler les 2,59 milliards en 2014 (Tableau 6).

Tableau 6

Pertes douanières (en millions de francs)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
UE	2137,9	2084,5	2129,1	2180,3	i. m.
AELE	74,7	78,5	85,5	93,3	i. m.
ALE	i. m.	9,0	7,8	99,4	i. m.
Pays en dév.	258,3	257,3	250,0	215,0	i. m.
Total	2471,0	2429,4	2472,5	2588,2	i. m.

Remarque: i. m. = information manquante
Source: Documents AFD

L'évaluation par groupe de pays montre que l'augmentation des pertes douanières est principalement due à celles qui découlent des ALE bilatéraux de la Suisse avec des partenaires commerciaux importants (Japon et Chine[46]). Elle tient aussi, de façon moins marquée, aux facilités accordées dans les ALE de l'AELE conclus de 2011 à 2014, en raison principalement là aussi d'ALE récents. En effet, huit nouveaux ALE sont entrés en vigueur durant cette période. L'augmentation des pertes douanières jointe à une quasi-stagnation des recettes est révélatrice du développement du commerce extérieur. Selon les informations dont dispose le CPA, l'AFD recense, outre les pertes douanières, les demandes de vérification des preuves d'origine déposées en Suisse et dans les États partenaires.

Activités des comités mixtes

La surveillance et le contrôle de la mise en œuvre des ALE incombent aux comités mixtes créés en même temps que l'accord, lesquels se composent de représentants des autorités des parties, nommés en fonction des sujets traités. Les éventuels problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre font l'objet d'un débat et peuvent, si nécessaire, entraîner une modification de l'accord. Un ALE peut par ailleurs contenir des clauses dites évolutives, qui prévoient le développement de l'accord et qui sont également examinées par le comité mixte compétent. Si l'on part du principe

46 La Chine profitait déjà des préférences tarifaires accordées dans le cadre du SPG avant l'entrée en vigueur de l'ALE.

qu'il est dans l'intérêt des industries d'exportation que les éventuels problèmes de mise en œuvre soient réglés rapidement, et donc, identifiés sans tarder, les procédures de la Confédération sont tout à fait appropriées. Les comités mixtes sont également chargés de la surveillance et de la mise en œuvre des dispositions relatives aux standards environnementaux et de travail contenues dans les ALE depuis 2010, domaines dans lesquels il est difficile d'identifier les acteurs directement concernés. Les informations dont dispose le CPA n'indiquent pas clairement de quelle manière ni sur quelle base les comités mixtes traitent des questions de mise en œuvre relatives aux aspects écologiques et sociaux. Dans son avis sur le présent rapport, le SECO signale qu'il informe les ONG sur les séances des comités mixtes à l'occasion des réunions bisannuelles du groupe de liaison OMC/ALE et que les ONG ont la possibilité de proposer aux comités mixtes des thèmes à traiter.

4 Utilisation et communication des informations par la Confédération

Ce chapitre commence par examiner l'utilisation d'informations concernant les effets des ALE par l'administration fédérale lors de l'examen, de la préparation et de la conduite de négociations de libre-échange. Il juge ensuite la communication de ces informations par le Conseil fédéral dans le cadre de ses messages et de ses rapports au Parlement.

4.1 Utilisation des informations appropriée mais peu transparente

Résumé: la négociation et la conclusion d'ALE peuvent être considérés comme un processus continu de développement du réseau suisse d'ALE fondé sur les accords existants. Toutefois, les études de cas réalisées par le CPA montrent que, malgré cette continuité, la Confédération utilise des bases de renseignement différentes selon l'État partenaire. Le CPA juge cette utilisation des informations appropriée lorsqu'il s'agit de préserver une marge de manœuvre aussi grande que possible dans les négociations internationales et, dans la meures du possible, de mener à bien ces négociations. Par contre, il n'est pas entièrement clair pour le CPA, quelles informations concernant des effets (potentiels) des ALE la Confédération utilise, ni à quel moment.

Afin d'examiner en profondeur les processus employés par la Confédération pour l'élaboration et l'utilisation d'informations concernant les effets des ALE, le CPA a effectué des études de cas sur un certain nombre d'ALE choisis de manière à représenter tant les accords bilatéraux (Chine) que ceux qui ont été négociés dans le cadre de l'AELE (Conseil de coopération du Golfe et États d'Amérique centrale), tout en couvrant des régions et des États partenaires ayant pour la Suisse une importance économique variable. Il s'agit par ailleurs d'ALE relativement récents, afin d'assurer la pertinence des informations livrées par les documents disponibles et obtenues lors des entretiens. Tous trois sont de deuxième génération, c'est-à-dire qu'ils concernent, outre le commerce de marchandises et la protection de la propriété intellec-

tuelle, le commerce de services, l'encouragement des investissements et les marchés publics.

Les études de cas montrent que la Confédération recourt, malgré la similitude du contenu des ALE, à des procédés différents selon le pays partenaire pour assurer le succès des négociations. Autrement dit, elle élabore et utilise des bases de renseignements différentes selon le pays concerné et selon le déroulement des négociations. Dans le cas de la Chine, elle a par exemple réalisé, conjointement avec les autorités chinoises, une vaste étude de faisabilité, ce qu'elle n'a pas fait pour les accords négociés avec les États du Golfe et avec les États d'Amérique centrale. Selon plusieurs des personnes interrogées, la réalisation de l'étude de faisabilité a revêtu une importance majeure lors de l'examen et de la préparation des négociations avec la Chine, puisque c'est sur cette base que le gouvernement et l'industrie chinois se sont laissé convaincre d'entamer des négociations. Ces travaux ont été précédés de plusieurs réunions d'experts bilatérales et de vérifications unilatérales.

Selon les entretiens réalisés par le CPA, la Suisse aborde toujours les négociations de libre-échange dans la même perspective, que ce soit dans le cadre bilatéral ou dans celui de l'AELE: consolider, voire renforcer les règlements multilatéraux des accords OMC. Elle recherche toujours un accès libre au marché pour les produits de l'industrie, tout en s'efforçant de défendre ses intérêts dans le domaine agricole. Les processus d'élaboration de bases de renseignements systématiques sur les effets des ALE sont focalisés sur le commerce de marchandises. Lorsque les données sont insuffisantes ou ne permettent pas une quantification, les services compétents de l'administration s'appuient sur leur propre expérience de négociations antérieures et sur leurs contacts directs et étroits avec des représentants de l'économie (en particulier les organisations faîtières et les associations professionnelles mais aussi les entreprises).

Dans le cas de la Chine, la Suisse n'a pas pu imposer la suppression totale des droits de douane pour l'industrie et a dû accepter une réduction progressive de ces droits, avec des délais transitoires parfois longs[47]. Le négociateur en chef a accepté cette concession eu égard à l'importance économique de l'État partenaire et du rôle de précurseur que jouait la Suisse en Europe en concluant un ALE avec la Chine. Et contrairement à d'autres ALE conclus par la Suisse ou par l'AELE, celui conclu avec la Chine ne contient aucun renvoi explicite aux droits de l'homme[48].

L'ALE signé avec les États membres du CCG (Émirats arabes unis, Bahreïn, Arabie Saoudite, Oman, Qatar et Koweït) a été négocié dans le cadre de l'AELE, comme la plupart des ALE de la Suisse[49]. Les États de l'AELE ayant réussi à conclure un tel accord avant l'UE, ils ont donné à leurs entreprises un avantage sur leurs concurrents européens. En signant l'ALE avec les États d'Amérique centrale (le Costa Rica

47 RS **0.946.292.492**

48 Depuis 2009, tous les ALE conclus dans le cadre de l'AELE ou sur le plan bilatéral (Japon) contiennent au moins un préambule exprimant l'adhésion des parties aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Dans l'ALE sino-suisse, le préambule renvoie à la Charte de Nations Unies et au mémorandum d'entente signé en 2007 entre les deux pays concernant la promotion du dialogue et de la coopération, lequel institue un dialogue sur les droits de l'homme.

49 RS **0.632.311.491**

et le Panama d'abord, puis le Guatemala en 2015), ils ont par ailleurs réussi à supprimer des désavantages qui découlaient de relations de libre-échange existant entre ces pays et l'UE d'une part, et les États-Unis d'autre part[50].

D'après les entretiens menés par le CPA, il arrive couramment pendant les négociations que les services administratifs responsables des différents domaines consultent ponctuellement leurs interlocuteurs des milieux économiques. Ce fut notamment le cas lors des négociations avec la Chine, dans le but de vérifier que les éventuelles concessions à la Chine seraient bien acceptées. La Confédération dispose par ailleurs de différents organes institutionnalisés qui sont utilisés régulièrement à des fins d'information et de consultation avec des représentants de l'économie (par ex. la Commission de la politique économique présidée par la directrice du SECO ou les délégations économiques mixtes qui accompagnent le chef du DEFR lors de ses voyages à l'étranger). Avec les ONG, le SECO convoque aussi deux fois par an un groupe de liaison OMC/ALE.

Cette manière qu'ont les services fédéraux concernés de recueillir et d'utiliser des informations est tout à fait appropriée à la préparation et à la conduite des négociations internationales. À cet égard, elle offre en particulier au SECO la marge de manœuvre la plus large possible. Le cadre de l'AELE se révèle globalement utile pour la Suisse. Il constitue certes un niveau de négociation supplémentaire, puisque ses membres doivent conjuguer leurs intérêts respectifs avant d'entamer des négociations internationales avec les États partenaires. Mais le fait de pouvoir recourir aux ressources administratives et organisationnelles du secrétariat de l'AELE constitue un réel avantage pour la Confédération. D'ailleurs, les négociations internationales sont par nature marquées par la diplomatie (du commerce) et se conduisent généralement à huis clos, à partir des lignes directrices politiques générales fixées dans le mandat de négociation. Les services compétents de la Confédération disposent d'une longue expérience en matière de négociations de ce genre, expérience qu'ils ont acquise et développée au fil du temps et des ALE.

Des questions se posent aussi concernant l'équilibre et la transparence de ces méthodes. Étant donné le caractère international des négociations de libre-échange, les procédures et les responsabilités en matière d'examen et de conduite de ces négociations portent l'empreinte bien marquée de l'administration et échappent largement au débat public, contrairement aux processus législatifs nationaux. Cette particularité fait que les contacts formels et informels bien rodés entre l'administration et les représentants de l'économie ont bien plus de poids ici que dans les processus de politique intérieure traditionnels. L'économie apprécie beaucoup cette proximité et cet accès direct à l'administration. Le risque existe toutefois que les secteurs économiques et les milieux de la société civile moins bien établis soient défavorisés à cet égard par rapport aux secteurs traditionnels axés sur l'exportation. Le SECO a cependant assuré au CPA que les entreprises, les associations, les syndicats et les ONG pouvaient le contacter à tout moment pour lui exposer leurs préoccupations.

50 RS **0.632.312.851**

4.2 Communication très standardisée et en partie incomplète des effets escomptés

Résumé: la communication des effets escomptés des ALE par le Conseil fédéral dans ses messages au Parlement est très standardisée et jugée largement appropriée en regard des exigences formelles. Elle présente toutefois des faiblesses et quelques lacunes en ce qui concerne la qualité des informations fournies.

L'art. 141, al. 2, LParl exige du Conseil fédéral qu'il fournisse dans ses messages des indications substantielles, notamment sur les aspects suivants: effets du projet sur les droits fondamentaux, conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, conséquences économiques, sociales et environnementales, conséquences pour les générations futures et conséquences sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes[51]. L'Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral[52] contient les directives administratives correspondantes. Il précise les exigences relatives à la formulation des conséquences et exige la révélation des informations sur lesquelles repose l'évaluation des conséquences, qui doit être compréhensible et vérifiable[53].

L'aide-mémoire prévoit un schéma spécifique pour les traités internationaux tels que les ALE. Pour ce qui est de l'exposé des effets escomptés, il renvoie au schéma général, selon lequel le chapitre «Conséquences» ne doit traiter que les conséquences du projet qui «ne sont pas intimement liées à l'objectif visé»[54]. Le commentaire du but directement recherché doit figurer dans le premier chapitre principal (généralement intitulé «Appréciation de l'accord» dans le cas des ALE). Conformément à la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral, le but directement recherché d'un ALE comprend l'amélioration de l'accès international au marché et la suppression des discriminations existantes ou prévisibles affectant les entreprises suisses du fait des relations de libre-échange d'autres nations commerciales avec ces marchés[55].

Dans ses messages au Parlement relatifs aux ALE, au chapitre des conséquences pour la Confédération, le Conseil fédéral expose systématiquement les pertes douanières attendues. Du côté de l'économie nationale, il souligne avant tout les économies potentielles des exportateurs suisses en droits de douane mais n'en estime que très rarement le montant. S'agissant des effets positifs, le Conseil fédéral mentionne, plutôt globalement, l'amélioration de l'accès réciproque au marché des marchandises, la facilitation (pour les ALE de deuxième génération) du commerce de services ainsi que le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle, de la

51 Les exigences relatives à l'évaluation des effets ont été inscrites dès les années 1960 dans la loi sur les rapports entre les conseils, puis transférées et développées dans la nouvelle LParl en 2002.

52 Chancellerie fédérale (2015): Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral. Troisième édition revue et augmentée (janvier 2012).

53 Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. *In:* LeGes 2009/2, 175–189, 180.

54 Chancellerie fédérale (2015): Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, 20.

55 Rapport sur la politique économique extérieure 2004, FF **2005** 993, 1008.

sécurité juridique des relations commerciales et des échanges bilatéraux entre les États partenaires. Selon ces éléments, les ALE auraient pour effet de renforcer la place économique suisse et d'augmenter sa capacité à générer de la valeur ajoutée et à créer ou à préserver des emplois.

L'agriculture est également toujours mentionnée au chapitre des conséquences économiques. Tous les messages examinés rappellent, dans des termes presque identiques, que les concessions de la Suisse dans le secteur agricole ont déjà été faites soit à d'autres partenaires de libre-échange, soit dans le cadre du SPG pour les pays en développement, et qu'elles ne sortent pas du cadre des contingents douaniers de l'OMC. Ils en concluent que les ALE ne peuvent pas avoir d'effets notables sur l'agriculture suisse. Tous précisent par ailleurs que ces concessions sont compatibles avec la politique agricole suisse.

Outre les pertes douanières, les messages mentionnent depuis 2005 (ALE avec la Corée du Sud) les conséquences des accords sur l'état du personnel de la Confédération, lesquelles s'accroissent avec l'augmentation du nombre d'ALE à négocier, à mettre en œuvre et à développer[56]. Les messages relatifs aux ALE les plus récents (Chine, États d'Amérique centrale et Bosnie et Herzégovine) soulignent de manière générale la baisse du prix des biens de consommation pour la population suisse et celle des frais d'approvisionnement pour les entreprises. Ils précisent que les États partenaires bénéficient d'avantages analogues. Dans ses messages, le Conseil fédéral expose les effets attendus des ALE de manière générale, sans entrer dans le détail, mais on remarque une évolution dans son propos.

Le chapitre «Conséquences»[57] des messages est par conséquent très standardisé et reflète globalement l'évolution des comptes rendus faits à ce sujet dans l'ensemble des projets que le Conseil fédéral soumet au Parlement pour approbation. À l'aune des exigences formelles auxquelles doit satisfaire ce chapitre, la façon dont sont rapportés dans les messages les effets escomptés des ALE est jugée appropriée dans la plupart des cas.

Lorsqu'il juge les messages sur les ALE dans leur ensemble, au-delà donc du seul chapitre «Conséquences», le CPA se montre plus critique. En effet, l'analyse systématique de tous les messages établis par le Conseil fédéral depuis l'an 2000 révèle, d'une part, de grandes disparités quant à la qualité du contenu des informations concernant les effets de ALE, tant d'un message à l'autre qu'à l'intérieur d'un même message, et, d'autre part, une certaine impropriété de la transmission des informa-

56 En raison de l'augmentation du nombre d'ALE, le DFE/DEFR (SECO) et le DFF (AFD) se sont vu allouer, pour la période 2010–2014, des ressources supplémentaires auxquelles les messages relatifs aux ALE renvoient à partir de 2010 (FF **2010** 541, 550). Plus tard, ils indiqueront que les ressources nécessaires à la négociation de nouveaux accords et à l'approfondissement et à l'élargissement des accords existants après l'année 2014 seront évaluées en temps voulu par le Conseil fédéral (FF **2011** 7241, 7265).

57 La façon dont sont rapportés dans les messages les effets escomptés des ALE a évolué au fil du temps. Parmi les messages examinés, les plus anciens ne consacrent pas un chapitre générique aux conséquences des ALE. Ils traitent, dans des chapitres distincts, certains aspects tels que les conséquences financières pour la Confédération et les cantons ou les conséquences économiques. Les accords récents contiennent un chapitre «Conséquences», subdivisé en plusieurs sous-chapitres.

tions sur la suppression, grâce aux ALE, des discriminations qui affectaient les entreprises suisses.

Contrairement aux informations relatives au trafic de marchandises et à l'importance économique de l'État partenaire, la question de la discrimination est à peine traitée en lien avec l'ALE qui fait l'objet du message. Dans certains cas, le Conseil fédéral renvoie à des ALE existants ou prévus de l'UE ou des États-Unis, mais il ne détaille jamais les discriminations dont les entreprises suisses sont ou pourraient être victimes par rapport à leurs concurrents, se contentant d'indiquer la nécessité de les éviter ou de les supprimer. Au lieu de cela, les messages recourent dans une large mesure à des formulations standard qui sont adaptées ponctuellement au fil du temps (Tableau 7). Compte tenu du fait qu'il s'agit là d'un des buts premiers des ALE, le CPA considère que ce sujet est traité de manière trop générale et déplore le manque de références à des cas concrets. Le Conseil fédéral évoque certes la problématique de la nécessité d'éliminer et d'éviter toute discrimination des entreprises suisses sur les marchés étrangers, mais ne l'explique jamais.

Tableau 7

Formulations standard employées dans les messages concernant les discriminations potentielles

Message (année)	Effets négatifs de la discrimination	Préservation de la compétitivité	Accès privilégié au marché	Garantie d'un avantage de compétitivité	Suppression de discriminations
Mexique (2001)	■				
Macédoine (2001)			■		
Singapour (2002)	■	■			
Jordanie (2002)			■		
Chili (2003)	■	■			
Liban (2005)			■		
Tunisie (2006)			■		
Corée du Sud (2005)	■	■		■	
Union douanière d'Afrique australe (2007)			■		
Égypte (2008)			■		
Canada (2009)				■	
Colombie (2009)			■		■
Japon (2009)	■		■	■	
CCG (2009)			■	■	■
Serbie (2010)					
Pérou (2010)			■		■
Albanie (2010)			■		■
Ukraine (2011)			■	■	■
Hong Kong (2011)			■		
Monténégro (2012)			■		■
États d'Amérique centrale (2013)				■	■
Chine (2013)				■	■
Bosnie et Herzégovine (2014)	■		■		■

Remarque: en gris = formulation standard employée dans le message concernant les ALE
Source: Analyse du contenu des messages, évaluation du CPA

Comme le montre le Tableau 7, on retrouve plusieurs formulations standard sur la question de la discrimination dans différents messages concernant les ALE. La plupart de ces formulations correspondent à une période précise. Alors que les messages les plus anciens (2001–2006) évoquent essentiellement les effets négatifs des discriminations en soulignant la nécessité de préserver la compétitivité des exportations suisses, les plus récents (2009–2014) insistent sur la nécessité d'éviter

de telles discriminations et de garantir un avantage de compétitivité à l'industrie suisse. Le recours fréquent à ces formulations standard met en évidence le caractère généraliste et imprécis du rapport du Conseil fédéral sur les effets escomptés des ALE concernés dans ce domaine.

4.3 Effets réels des ALE à peine mentionnés dans les rapports du Conseil fédéral

Résumé: le CPA juge que le compte rendu des effets des ALE dans les rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure n'est que partiellement approprié. Ceux des dernières années traitent certes plus largement de l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et des défis à relever, mais ils n'évoquent les effets concrets d'ALE existants et les activités de mise en œuvre réalisées que de façon ponctuelle et non systématique.

En plus d'analyser les messages du Conseil fédéral relatifs aux ALE, le CPA a examiné la manière dont celui-ci communique des informations concernant les effets des ALE dans ses rapports sur la politique extérieure. Ces rapports sont fondés sur la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures[58], dont l'art. 10, al. 1, impose au Conseil fédéral de renseigner au moins une fois par an l'Assemblée fédérale sur des questions importantes touchant la politique économique extérieure. Selon l'art. 10, al. 3, de cette même loi, le Conseil fédéral peut aussi, dans ses rapports, soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale d'autres accords, sur le trafic des marchandises ou des services (dont les ALE) notamment[59].

L'analyse montre que le compte rendu sur les ALE s'est développé au fil du temps. Depuis 2007, les rapports sur la politique économique extérieure possèdent un chapitre intitulé «Accords de libre-échange avec des pays tiers non-membres de l'UE ou de l'AELE», où sont avant tout évoqués l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et les défis à relever dans ce domaine. Le Conseil fédéral y insiste sur le fait que les ALE sont un instrument important pour garantir ou faciliter l'accès des entreprises suisses à des marchés étrangers et pour les protéger contre les discriminations existantes ou potentielles par rapport à leurs principaux concurrents (européens et américains surtout). La politique suisse de libre-échange vise aussi à améliorer les conditions cadres et la sécurité juridique des relations économiques avec des acteurs importants. Mais, comme dans ses messages, le Conseil fédéral se contente dans ces rapports de souligner l'importance des objectifs et celle des ALE en tant qu'instrument central de la politique économique extérieure suisse.

Les rapports 2012 et 2013 donnent un descriptif plus détaillé, quoique ne se rattachant pas à des accords spécifiques, des effets des ALE à partir de l'étude interne au SECO de 2009 (voir point 3.2). Ils soulignent le fait que le commerce connaît un développement plus dynamique avec les partenaires de libre-échange qu'avec les

58 RS **946.201**

59 Les messages relatifs aux ALE que le Conseil fédéral a soumis au Parlement dans le cadre des rapports sur la politique économique extérieure sont examinés au chapitre 4 (Analyse du contenu des messages) et ne sont pas traités dans le présent chapitre.

autres États avec lesquels la Suisse n'a pas encore conclu d'ALE: non seulement il a crû presque deux fois plus vite entre 1988 et 2008, mais les investissements directs dans les pays partenaires également sont plus élevés qu'ils ne le sont en moyenne[60]. Dans les rapports sur la politique économique extérieure de ces dernières années, le Conseil fédéral a par ailleurs expliqué plus en détail l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et les défis à relever[61].

Les rapports sur la politique économique extérieure ne fournissent que très sporadiquement des informations sur des ALE spécifiques. Ces dernières années, ils évoquent surtout les réunions des comités mixtes (dans le cas de la Chine ou du CCG, par ex.) et ponctuellement les questions qui y ont été traitées. S'agissant de l'ALE avec le CCG, le fait que l'accord a été mis en œuvre avec du retard par le CCG a été signalé[62]. Cela mis à part, le Conseil fédéral expose surtout dans ses rapports ses estimations quant au développement des ALE existants et à la négociation de nouveaux ALE. Il ne rend pas systématiquement compte de l'application ni de l'utilisation des ALE en vigueur.

5 Effets sur le commerce extérieur de la Suisse

Le CPA a chargé l'institut de recherche BAKBASEL d'analyser les effets des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse à partir de données internationales sur le commerce. Le présent chapitre expose et évalue les résultats de cette analyse.

5.1 Peu d'effets directs des ALE sur le commerce empiriquement vérifiables

Résumé: selon l'analyse effectuée sur mandat du CPA, les ALE examinés n'ont sur le commerce extérieur suisse que peu d'effets directs qui soient empiriquement vérifiables. De manière générale, ils profitent plutôt aux branches d'exportation que sont l'industrie pharmaceutique, la chimie, l'horlogerie, la construction de machines et la technique des mesures. Mais l'évolution des exportations suisses dépend le plus souvent de celle de la conjoncture (au niveau mondial et dans les pays partenaires).

L'analyse effectuée sur mandat du CPA porte sur 12 ALE conclus entre la Suisse et des États non européens et en vigueur depuis plus de cinq ans (Tableau 8):

60 Rapport sur la politique économique extérieure 2012, FF **2013** 993, 1210.
61 En particulier dans le rapport sur la politique économique extérieure 2015, FF **2016** 727, 754 à 755 et 793 à 794.
62 Rapport sur la politique économique extérieure 2015, FF **2016** 1635, 792.

Tableau 8

ALE de la Suisse analysés

– Turquie (1992)	– Chili (2005)
– Israël (1993)	– République de Corée (2007)
– Maroc (2000)	– Égypte (2008)
– Mexique (2001)	– Union douanière d'Afrique australe (2008)
– Jordanie (2003)	– Canada (2009)
– Singapour (2003)	– Japon (2009)

Source: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 11

L'analyse livre des résultats contrastés. Dans l'ensemble, peu d'ALE semblent avoir pour effet d'encourager activement le commerce. C'est cependant le cas en ce qui concerne le Mexique, tant au niveau de l'économie en général qu'au niveau de certains groupes de marchandises des secteurs horloger et pharmaceutique[63]. C'est aussi le cas en Corée du Sud, (produits pharmaceutiques), au Chili (horlogerie) et en Israël (construction mécanique)[64].

Dans la plupart des cas cependant, l'analyse de rupture structurelle effectuée révèle que l'évolution des exportations suisses vers un pays donné dépend essentiellement de la conjoncture générale de ce pays et non de l'ALE[65]. Ce résultat est étayé par l'analyse du développement des PIB et par des comparatifs dressés avec des pays concurrents de la Suisse et des pays tiers avec lesquels la Suisse n'entretient pas de relations de libre-échange. Il convient de distinguer deux groupes de pays au regard des ALE suisses:

- La plupart des pays d'Afrique et d'Amérique centrale et du Sud examinés n'ont pas avec la Suisse d'échanges commerciaux particulièrement développés, et leurs perspectives économiques ne sont pas de nature à justifier un ALE. Certains ALE, en tout cas ceux conclus avec les pays d'Afrique du Nord, ont été conclus dans un but notamment politique: la création d'un espace méditerranéen commun.
- Le second groupe concerne plutôt des ALE plus récents conclus avec des pays tels que le Canada ou le Japon, par exemple, mais aussi avec l'Égypte et l'Union douanière d'Afrique australe. Ces ALE ont été conclus dans la période très troublée qui a précédé la crise économique et financière de 2008/2009. Le développement du commerce a donc été influencé par une multitude de facteurs exceptionnels qui ne permettent pas de se prononcer avec fermeté sur les effets spécifiques des ALE.

Dans ce deuxième groupe, le Japon et l'Égypte constituent des cas particuliers puisqu'ils ont dû faire face, en plus des crises internationales, à des catastrophes

63 BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 40–41.
64 BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 30, 42, 46.
65 BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 25–27.

nationales: l'accident nucléaire de Fukushima et les attentats de Louxor. En ce qui concerne l'Égypte, il semble néanmoins qu'il y ait eu un «effet ALE», car la conclusion tant de l'accord avec l'UE, que de celui avec la Suisse a précédé de peu un renversement de tendance suivi d'une hausse absolue du volume des échanges.

5.2 Effets commerciaux directs des ALE plutôt surestimés

Résumé: l'analyse de BAKBASEL donne à penser que les effets économiques directs des ALE sont généralement surestimés au sein de l'opinion publique. Ces effets ne sont cependant pas la seule raison de conclure un ALE. Comme tous les ALE, les nouveaux accords conclus avec des nations d'Asie et d'Amérique centrale en plein essor économique visent également à accroître la sécurité juridique des relations commerciales avec ces États partenaires. En outre, les ALE offrent un accès privilégié aux autorités de ces États (notamment par la création d'un comité mixte), ce qui permet une résolution plus rapide des problèmes éventuels affectant les relations commerciales.

BAKBASEL a commencé par examiner les relations commerciales avec des pays caractérisés par une économie nationale florissante et par une croissance supérieure à la moyenne. Il faut donc garder à l'esprit que le développement conjoncturel de ces pays a sans doute plus d'influence sur leurs échanges avec la Suisse que l'entrée en vigueur de l'ALE. Dans ces cas de figure, l'ALE est plutôt le résultat des dynamiques économiques des pays partenaires que leur cause. Le principe analytique de BAKBASEL ne permet pas toutefois de clarifier avec exactitude ces éventuels liens de cause à effet[66]. Il permet en revanche de comparer les relations commerciales de la Suisse avec celles de pays concurrents. L'analyse va donc au-delà de la simple comparaison des relations commerciales de la Suisse avec des pays selon qu'ils sont ou non des partenaires de libre-échange.

Le principe analytique adopté n'a pas pu tenir compte du fait qu'une partie des entreprises n'utilisent pas correctement les ALE. Les structures administratives des pays partenaires ne sont pas toujours comparables, en termes d'efficacité, avec celles des États européens. Il est tout à fait possible que, s'il entraîne des réductions douanières relativement faibles, l'ALE ne présente aucun intérêt pour certaines entreprises, car le coût de son application (formalités douanières, preuves d'origine, etc.) serait plus élevé que l'économie douanière escomptée.

Les ALE servent souvent de déclencheur au développement ou à l'amélioration de ces structures. Ils ont alors des effets qui ne sont pas visibles dans les statistiques commerciales. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les effets ne se font sentir qu'avec un grand décalage en raison de longs délais transitoires fixés par contrat; leur lien avec les ALE n'est ainsi plus évident. Il est par ailleurs probable que l'opinion publique sous-estime parfois le fait qu'en pratique, la conclusion d'ALE n'entraîne pas la suppression totale des entraves au commerce (ni par conséquent le libre-échange au sens strict), mais uniquement un accès privilégié au marché pour

66 Le principe analytique employé par BAKBASEL est décrit à l'annexe 2.

les États concernés. L'analyse de BAKBASEL ne porte pas sur les services, ni sur les investissements, ni sur la protection de la propriété intellectuelle ni, plus généralement, sur les effets des entraves au commerce non tarifaires.

6 Conclusions

La Suisse a réussi avec succès au cours des dernières années à élargir son réseau mondial d'ALE. En plus de la réduction des obstacles au commerce, l'un des principaux objectifs des ALE est d'instaurer une sécurité juridique dans les relations commerciales avec les États partenaires, par l'inscription de principes de politique commerciale dans ces traités internationaux. La présente évaluation se concentre sur les informations de la Confédération concernant les effets escomptés et réels des ALE, de même que sur les fondements de ces informations. L'évaluation du CPA révèle que la Confédération ne dispose à cet égard que d'une base de renseignements limitée. Les analyses économiques courantes effectuées à l'interne par l'administration sont focalisées sur le commerce de marchandises. Dans le cadre de la mise en œuvre des ALE, la Confédération ne pratique pas le suivi systématique des effets des ALE, sauf pour ce qui est des pertes douanières ou du contrôle des preuves d'origine. Dans les messages et les rapports du Conseil fédéral, le compte rendu sur les effets escomptés et réels des ALE est très formalisé et renvoie peu à des cas concrets. L'analyse effectuée par BAKBASEL montre que les données relatives au commerce ne permettent de constater que de rares effets directs des ALE examinés sur le commerce extérieur helvétique.

6.1 Analyse des effets escomptés limitée dans une large mesure au commerce des marchandises

La Confédération ne dispose que d'une base de renseignements limitée concernant les effets potentiels des ALE. Les documents internes que le CPA a pu consulter et les entretiens qu'il a menés au sein de l'administration ont révélé que les analyses économiques détaillées que l'administration réalisait avant l'ouverture de négociations en vue d'un ALE ne portaient pratiquement que sur le commerce de marchandises. Ces analyses reposent sur les derniers chiffres des importations et des exportations et servent à évaluer l'importance économique du partenaire commercial pour les différentes branches d'exportation et pour l'agriculture suisses. Elles comprennent une estimation, fondée sur les tarifs douaniers en vigueur, du potentiel d'économie des ALE en droits de douane pour les exportateurs suisses. À ce jour, un seul projet d'accord (le TTIP) a donné lieu à des analyses économiques plus approfondies.

L'intégration décidée en 2009 d'objectifs liés au développement durable dans la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure ne se reflète pas encore, à ce stade, dans les informations que la Confédération utilise pour estimer les effets potentiels des ALE. Le Conseil fédéral et le SECO ont toujours refusé jusqu'à présent de faire réaliser des études d'impact des ALE sur le développement durable. Les arguments invoqués par le Conseil fédéral à cet égard sont

aujourd'hui contestés dans les milieux concernés. D'ailleurs, le rejet systématique de ces études est en contradiction avec des résolutions prises par le Conseil fédéral en termes de promotion du développement durable.

6.2 Pas de suivi systématique des effets réels

Pour examiner les effets réels des ALE, la Confédération n'effectue pas de suivi systématique, sauf dans le domaine douanier. Dans le cadre d'une étude réalisée en 2009, le SECO a examiné les conséquences économiques des ALE, sur la base de données sur le commerce et des statistiques des investissements directs étrangers. L'étude a été mise à jour en 2016, mais le CPA ne disposait pas encore de cette version actualisée au moment de clore le présent rapport. Des études scientifiques de même que certaines expériences rapportées par des représentants du milieu économique montrent que les entreprises utilisent mal les ALE, voire pas du tout, du moins dans leur phase initiale. Les analyses fondées sur les chiffres du commerce ne reflètent cependant pas ces effets.

Pour examiner avec précision l'usage que font les exportateurs suisses des ALE, il faut pouvoir consulter les données douanières des États partenaires. C'est le seul moyen de savoir si un produit a bien été exporté en vertu de l'ALE et si l'exportateur a profité de l'accès préférentiel à la douane étrangère. Ce type de données nécessitant la coopération des États partenaires, l'évaluation des ALE devrait dans l'idéal se faire en collaboration avec eux. Le mieux serait de le prévoir dans l'ALE et d'en inscrire le principe au niveau institutionnel afin de garantir, par exemple, l'échange d'informations.

Le CPA juge par ailleurs inapproprié le fait que les comités mixtes créés dans le cadre de l'ALE avec les États partenaires soient les seuls responsables de toutes les questions de mise en œuvre. Les activités de ces comités ne font l'objet d'aucun compte rendu systématique ni institutionnalisé, d'où la difficulté d'avoir connaissance des sujets choisis et des méthodes de travail, et donc de les évaluer.

6.3 Informations utiles pour la conduite des négociations, mais peu transparentes

On peut considérer la négociation et la conclusion d'ALE comme un processus continu de développement du réseau suisse d'ALE fondé sur les précédents accords conclus. Les études de cas réalisées par le CPA concernant certains ALE montrent que, malgré cette continuité, les bases de renseignement utilisées par la Confédération varient en fonction de l'État partenaire. Le CPA juge cette utilisation des informations appropriée lorsqu'il s'agit de préserver une marge de manœuvre aussi grande que possible dans les négociations internationales et de mener à bien ces négociations. En revanche, les informations concernant des effets (potentiels) des ALE, que l'administration fédérale utilise, ne sont pas transparentes; le moment et la base sur laquelle sont fondées ces informations ne le sont pas non plus.

Le cadre de l'AELE, dans lequel la Suisse mène la plupart de ses négociations de libre-échange, se révèle pour elle globalement utile. Il introduit certes un niveau de négociation supplémentaire, puisque ses membres doivent coordonner leurs intérêts respectifs avant d'entamer des négociations internationales avec les États partenaires. Mais le fait de pouvoir recourir aux ressources administratives et organisationnelles du secrétariat de l'AELE constitue un réel avantage pour la Confédération.

6.4 Des comptes rendus très formalisés et peu spécifiques

Dans les messages relatifs à l'approbation des ALE négociés, le Conseil fédéral doit communiquer au Parlement ses appréciations concernant les effets escomptés des ALE. En analysant ces messages, le CPA a constaté que le Conseil fédéral fournit beaucoup plus d'informations sur le commerce bilatéral de marchandises que sur la volonté d'éviter ou de mettre fin à des discriminations grâce aux ALE. Ces discriminations surviennent lorsque les exportateurs suisses pâtissent d'un moins bon accès aux marchés étrangers que leurs concurrents d'autres pays. Les éviter et y mettre fin sont donc des objectifs majeurs du Conseil fédéral lors de la conclusion d'un ALE.

Le CPA a également analysé les rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure, qui dénotent l'attention croissante accordée aux ALE ces dernières années. Cependant, le Conseil fédéral se contente dans une large mesure d'y expliquer l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et les défis à relever. Il n'évoque les effets concrets d'ALE existants et les activités de mise en œuvre réalisées que de façon ponctuelle et non systématique.

6.5 Peu d'effets directs des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse

Selon l'analyse effectuée par BAKBASEL sur mandat du CPA, les ALE examinés n'ont sur le commerce extérieur suisse que peu d'effets directs qui soient empiriquement vérifiables. De manière générale, ils profitent plutôt aux branches d'exportation que sont l'industrie pharmaceutique, la chimie, l'horlogerie, la construction de machines et la technique des mesures. L'évolution des exportations suisses dépend le plus souvent de celle de la conjoncture (au niveau mondial et dans les pays partenaires).

Le principe analytique adopté n'a pas permis de tenir compte du fait que certaines entreprises utilisent mal les ALE, voire pas du tout. Les ALE servent souvent de déclencheur au développement ou à l'amélioration de la collaboration avec les autorités de l'État partenaire.

Les ALE servent aussi à renforcer la sécurité juridique des relations commerciales internationales par l'inscription de principes de politique commerciale et de principes de droit dans ces traités internationaux. Dans certains domaines, ils complètent le droit défini par des accords multilatéraux, en précisant les dispositions manquant de clarté afin de renforcer la sécurité juridique, ou en relevant, dans des domaines

importants, le niveau de protection minimal prévu. Les ALE ont donc des effets qui n'apparaissent pas directement dans les statistiques commerciales. Il est par ailleurs probable que l'opinion publique sous-estime le fait qu'en pratique, la conclusion d'ALE n'entraîne pas la suppression totale des entraves au commerce (ni par conséquent le libre-échange au sens strict), mais offre uniquement un accès privilégié au marché pour les États concernés.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes
al.	alinéa
ALE	accord de libre-échange
art.	article
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CdG	Commissions de gestion
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS *101*)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Accord général sur le commerce de services)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LParl	loi sur le Parlement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	organisation non gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SPG	système de préférences généralisées
TISA	Trade in Services Agreement (Accord sur le commerce des services)
TPP	Accord de partenariat transpacifique (Partenariat trans-Pacifique)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement)
UE	Union européenne

Bibliographie

Administration fédérale des douanes (2016): Commerce extérieur suisse 2015: Rapport annuel – Analyse partielle, juin 2016

Ambühl, Michael / Scherer, Daniela (2014): Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen. *In*: LeGes 2014/3, 375–382

BAKBASEL (2016): Evaluation der Auswirkungen von Freihandelsabkommen. Étude réalisée sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration (uniquement en allemand). Berne: Contrôle parlementaire de l'administration

Banque nationale suisse (2016): Balance des paiements et position extérieure de la Suisse 2015. Zurich

Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L. (2010): An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics. *In:* Aussenwirtschaft 65(3), 239–250

Binswanger, Mathias (2009): Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Vienne: Picus

Braunschweig, Thomas (2009): Contre le verrouillage de l'injustice structurelle: une critique des accords de libre-échange. *In:* La vie économique 10/2009, 33

Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. *In*: LeGes 2009/2, 175–189

Chancellerie fédérale (2015): 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 au 20 juillet 2016)

Chiavacci, David / Blind, Georg / Schaub, Matthias / Ziltener, Patrick (2012): Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWPA) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung. *In*: Asiatische Studien: Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft 66/1, 19–56

Conseil fédéral suisse (2008): Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008–2011, rapport du Conseil fédéral du 16 avril 2008

Conseil fédéral suisse (2015): Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux, rapport en réponse au postulat Keller-Sutter (13.4022), juin 2015

Conseil fédéral suisse (2016): Stratégie pour le développement durable 2016–2019

Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Étude réalisée sur mandat du SECO, juillet 2014. Berne: World Trade Institute

Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Nelson, Douglas (2015): Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy. *In*: Economic Policy 30(83), 539–584

Freihofer, Daniel / Bernhard, Edith (2016): Le TTIP entre l'UE et les États-Unis aura des conséquences pour la Suisse. *In:* La vie économique -8/2014, pp. 51–52

International Centre for Trade and Sustainable Development (2015): The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements. Commissioned by the Federal Office for the Environment. Genève, avril 2015

Mader, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? *In:* LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 16(1): 29–37

Moser, Peter / Lehmann, Ralph / Forster, Michael / Werner, Martin (2011): Le commerce des services: un potentiel non épuisé. *In:* La vie économique 4/2011, 4–6

Müller, Larissa / Nussbaumer, Timothey (2016): Les accords de libre-échange prennent toujours plus d'importance: c'est le cas en Suisse. *In:* La vie économique 6/2016, 14–18

Office fédéral de l'environnement (2013): Économie verte: compte rendu et plan d'action. Rapport au Conseil fédéral du 8 mars 2013

Office fédéral de la justice (2014): Évolution de la pratique adoptée par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, depuis 2003, en matière de référendum facultatif des traités internationaux, rapport du 29 août 2014 (https://biblio.parlament.ch/e-docs/386590.pdf)

Office fédéral de la statistique (2016): Produit intérieur brut – Données, indicateurs. www.bfs.admin.ch > Thèmes > Économie nationale > Compte nationaux > Produit intérieur brut (état au 20 juillet 2016)

Plummer, Michael G. / Cheong, David / Shintaro, Hamanaka (2010): Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements. Manille: Banque asiatique de développement

Rapport sur la politique économique extérieure 2004 et message concernant des accords économiques internationaux du 12 janvier 2005 (FF *2005* 993)

Rapport sur la politique économique extérieure 2005 et message concernant des accords économiques internationaux et la loi fédérale relative à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure du 11 janvier 2006 (FF *2006* 1635)

Rapport sur la politique économique extérieure 2009 et messages concernant des accords économiques internationaux du 13 janvier 2010 (FF *2010* 415)

Rapport sur la politique économique extérieure 2012 et messages concernant des accords économiques internationaux du 9 janvier 2013 (FF *2013* 1153)

Rapport sur la politique économique extérieure 2014, messages concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2014 du 14 janvier 2015 (FF *2015* 1361)

Rapport sur la politique économique extérieure 2015, messages concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2015 du 13 janvier 2016 (FF *2016* 727)

Schaub, Matthias (2009): Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique: les défis posés par leur mise en œuvre. *In:* La vie économique 10/2009, 16–19

Secrétariat d'État à l'économie (2009): Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (uniquement en allemand) www.seco.admin.ch > Themen Freihandelsabkommen > Wirtschaftliche Auswirkungen von Freihandelsabkommen

Secrétariat d'État à l'économie (2014): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage. Strukturberichterstattung Nr. 53/1

Secrétariat d'État à l'économie (2016a): Contenu des accords de libre-échange. www.seco.admin.ch > Économie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Accords de libre-échange > Contenu des accords de libre-échange (état au 20 juillet 2016)

Secrétariat d'État à l'économie (2016b): Développement du réseau d'accords de libre-échange. www.seco.admin.ch > Économie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Accords de libre-échange > Développement du réseau d'accords de libre-échange (état au 20 juillet 2016)

Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zurich: Dike

Senti, Richard (2015): TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz. Zurich: Dike

Union suisse des paysans (2012): Comment la Suisse se nourrit-elle? Rapport de situation 2012, Brugg

Widmer, Thomas (2007): Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat. *In:* ÖHW – Das öffentliche Haushaltwesen in Österreich 48(1–2): 69–93

Ziltener, Patrick (2014a): Freihandelsabkommen China: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit der Volksrepublik China für Schweizer Exporte. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Ziltener, Patrick (2014b): FTA GCC: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit GCC (Kuwait, Bahrain, Saudi-Arabien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman) für Schweizer Exporte. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Ziltener, Patrick (2014c): Freihandelsabkommen Zentralamerika: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit Zentralamerika für Schweizer Exporte. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Ziltener, Patrick (2016): The Free Trade And Economic Partnership Agreement (FTEPA): An Evaluation of its Utilization by Swiss and Japanese Companies 2009–2014. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Ziltener, Patrick / Blind, Georg D. (2014): Evaluierung der FHA-Nutzung durch Schweizer Exporteure, 2012/13: Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Ziltener, Patrick / Blind, Georg D. (2015): Switzerland's New Free Trade Agreements (FTA): Ex-ante Evaluations of the Saving Potential – Opportunities in Asia, Middle East and America for Swiss Exporters. Zurich: Switzerland Global Enterprise

Liste des personnes interrogées

Aebi, Adrian	Sous-directeur, unité de direction Affaires internationales, Office fédéral de l'agriculture, DEFR
Aeschbacher, Ralf	Expert en douane, section Accords de libre-échange et accords douaniers, Administration fédérale des douanes, DFF
Agazzi, Isolda	Experte en commerce international, Alliance Sud
Altermatt, Maurice	Chef de la division économique, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Atteslander, Jan	Responsable des relations économiques extérieures, Economiesuisse
Braunschweig, Thomas	Expert en politique commerciale, secteurs matières premières, commerce et finances, Déclaration de Berne
Büchel, Karin	Chef du secteur Accords de libre-échange / AELE, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Bugmann, Yves	Chef de la division juridique, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Bürgi, Elisabeth	Enseignante, faculté de droit, Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement et World Trade Institute, Université de Berne
Chambovey, Didier	Ambassadeur, chef du centre de prestations Commerce mondial, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Corpataux, José	Secrétaire central, Union syndicale suisse
Egger, Francis	Responsable du Département Économie, formation et relations internationales, Union suisse des paysans
Egger, Peter	Professeur titulaire de la chaire d'économie appliquée: innovation et internationalisation, centre de recherches conjoncturelles (KOF), EPF Zurich
Etter, Christian	Ambassadeur, chef des services spécialisés Économie extérieure, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Flückiger, Peter	Directeur, Fédération textile suisse
Gschwend, Roger	Chef du secteur Droit économique international, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Henggi, Bruno	Directeur Public Affairs, Pharmasuisse
Hug, Peter	Secrétaire politique du groupe socialiste

Ineichen-Fleisch, Marie-Gabrielle	Secrétaire d'État, directrice du Secrétariat d'État à l'économie, chef de la direction des affaires économiques extérieures, DEFR
Jandrasits, Erik	Déroulement du commerce, Restrict List et approvisionnement du pays, Scienceindustries
Kohl, Jean-Philippe	Vice-directeur, chef de la division Politique économique, Swissmem
Kränzlein, Tim	Chef adjoint du secteur Politique commerciale internationale, Office fédéral de l'agriculture, DEFR
Orlando, Alfonso	Head of ExportHelp, Switzerland Global Enterprise
Pasche, Jean-Daniel	Président, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Pauletto, Christian	Chef du secteur Services, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Perritaz, Christophe	Chef du secteur Mesures non tarifaires, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Rohn-Brossard, Martine	Chef de la section Europe, commerce et coopération au développement, Office fédéral de l'environnement, DETEC
Röösli, Beat	Responsable de la division Relations internationales, Union suisse des paysans
Schad, Rolf	Chef de la division Bases et mesures économiques, Administration fédérale des douanes, DFF
Schäli, Mathias	Chef de l'unité Relations commerciales internationales, Institut fédéral de la propriété intellectuelle, DFJP
Siegenthaler, Lukas	Chef du secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Spaeti, Gabriel	Chef du secteur Circulation internationale, Secrétariat d'État à l'économie, DEFR
Stephan, Nicolas	Chef du secteur Économie, Swissmem
Tschumi Canosa, Xavier	Section Europe, commerce et coopération au développement, Office fédéral de l'environnement, DETEC
Von Wattenwyl, Lucas	Chef adjoint de l'unité Relations commerciales internationales, Institut fédéral de la propriété intellectuelle, DFJP
Zbinden, Martin	Secrétaire général adjoint, AELE
Ziltener, Patrick	Professeur titulaire et privat-docent, Université de Zurich

Annexe 1

Liste des accords de libre-échange conclus par la Suisse, par région

Partenaire	État / remarques[1]
Europe	
Convention AELE[2]	en vigueur depuis le 3.5.1960
Communauté économique européenne[3]	en vigueur depuis le 1.1.1973; bilatéral
Îles Féroé	en vigueur depuis le 1.3.1995; bilatéral
Macédoine	en vigueur depuis le 1.5.2002
Serbie	en vigueur depuis le 1.10.2010
Albanie	en vigueur depuis le 1.11.2010
Ukraine	en vigueur depuis le 1.6.2012
Monténégro	en vigueur depuis le 1.9.2012
Bosnie et Herzégovine	en vigueur depuis le 1.1.2015
Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan	négociations suspendues
Croatie	abrogé le 01.07.2013 (adhésion de la Croatie à l'UE)
Bassin méditerranéen	
Turquie	en vigueur depuis le 1.4.1992
Israël	en vigueur depuis le 1.7.1993
Territoires palestiniens	en vigueur depuis le 1.7.1999
Maroc	en vigueur depuis le 1.12.1999
Jordanie	en vigueur depuis le 1.9.2002
Tunisie	appliqué depuis le 1.6.2005; en vigueur depuis le 1.6.2006
Liban	en vigueur depuis le 1.1.2007
Égypte	appliqué depuis le 1.8.2007; en vigueur depuis le 1.9.2008
Algérie	en cours de négociation
Amériques centrale et du Sud	
Mexique	en vigueur depuis le 1.7.2001
Chili	en vigueur depuis le 1.12.2004

Partenaire	État / remarques[1]
Colombie	en vigueur depuis le 1.7.2011
Pérou	en vigueur depuis le 1.7.2011
États d'Amérique centrale[4]	en vigueur depuis le 29.8.2014 (Panama et Costa Rica)
Asie	
Singapour	en vigueur depuis le 1.1.2003
République de Corée	en vigueur depuis le 1.9.2006
Japon	en vigueur depuis le 1.9.2009; bilatéral
Hong Kong	en vigueur depuis le 1.10.2012
Conseil de Coopération du Golfe (CCG)[5]	en vigueur depuis le 1.7.2014
Chine	en vigueur depuis le 1.7.2014; bilatéral
Thaïlande	négociations suspendues
Indonésie	en cours de négociation
Inde	en cours de négociation
Vietnam	en cours de négociation
Malaisie	en cours de négociation
Philippines	en cours de négociation
Afrique australe	
Union douanière d'Afrique australe (SACU)[6]	en vigueur depuis le 1.5.2008
Amérique du Nord	
Canada	en vigueur depuis le 1.7.2009

Source: SECO (2016b): Développement du réseau d'accords de libre-échange (état au 1er avril 2016)

1 Sauf mention contraire, il s'agit d'accords conclus dans le cadre de l'AELE
2 Suisse, Liechtenstein, Norvège, Islande
3 UE 28
4 Costa Rica, Guatemala, Panama
5 Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar
6 Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland

Annexe 2

Méthode analytique de l'étude de BAKBASEL

BAKBASEL a fondé son analyse sur les renseignements fournis par la base de données Comtrade de l'ONU[67], qui recense toutes les informations relatives au commerce de tous les pays du monde depuis 1962. Toutes les études reposent sur des données relatives aux importations, ce qui a permis d'y intégrer les relations commerciales des pays concurrents. À partir de ces données, BAKBASEL a effectué des tests de rupture structurelle afin d'identifier des modifications substantielles dans la dynamique des relations commerciales de la Suisse avec les pays cibles et les pays tiers, et des pays concurrents avec les pays cibles. Afin d'exclure que les effets constatés dans l'analyse du pays cible résultent uniquement de dynamiques économiques fondamentales, BAKBASEL a créé un groupe témoin composé de pays supplémentaires (pays tiers) présentant une structure et une évolution économiques semblables à celles des pays cibles, mais n'ayant pas (encore) conclu d'ALE avec la Suisse, à savoir les États-Unis, l'Uruguay, l'Indonésie, la Malaisie et le Nigéria. Elle a en outre cherché à savoir, au moyen d'une analyse de concurrence, si l'intensification des échanges entre la Suisse et les pays cibles par rapport à des pays concurrents était due aux ALE. Par pays concurrents on entend des pays comparables à la Suisse en termes de structure économique, d'ouverture et de niveau de développement, c'est-à-dire qui poursuivent des objectifs semblables en matière d'exportations, à savoir les Pays-Bas, le Danemark, le Chili, la Turquie et la Corée du Sud. Les analyses ont été réalisées tant pour le commerce global avec les pays sélectionnés que pour certains secteurs choisis.

67 http://comtrade.un.org (état du 20 juillet 2016)

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Christian Hirschi (direction de projet)

Dr. Lea Meyer (collaboration scientifique)

Dr. Nicolas Grosjean (collaboration scientifique)

Christoph Wellig (collaboration scientifique)

Ursula Walther (collaboration scientifique)

Rapport des experts externes

Kai Gramke, BAKBASEL (direction de projet)

Reto Krummenacher, BAKBASEL (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA tient à remercier le Secrétariat d'État à l'économie et son personnel pour les documents et les données mis à sa disposition et pour les renseignements fournis. Il remercie également l'Administration fédérale des douanes, l'Office fédéral de l'environnement de même que les autres organisations et les associations qui lui ont fourni des documents. Il adresse ses plus vifs remerciements à toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à ses questions.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand

7260