

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

Table des matières

Condensé	5
Liste des abréviations	8
1. Introduction	10
1.1. Contexte du postulat	10
1.2. Mise en place d'un groupe d'accompagnement	10
2. Contexte	11
2.1. Définition d'un ALE et développements dans ce domaine	11
2.2. Définition d'un « ALE global »	12
2.3. Le système des accords bilatéraux Suisse-UE	13
2.4. Démarche poursuivie	18
3. Circulation des marchandises	18
3.1. Approche ALE	19
Mesures tarifaires	19
Disciplines commerciales	21
Règles d'origine et facilitation des échanges	21
Obstacles techniques au commerce	22
3.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	24
Mesures tarifaires	24
Disciplines commerciales	25
Règles d'origine et facilitation des échanges	25
Obstacles techniques au commerce	26
3.3. Comparaison	28
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux	28
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	29
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	30
4. Circulation des services	32
4.1. Approche ALE	32
Principe	32
Contenu	32
Prestation de services transfrontalière par des personnes physiques	34
4.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	34
Principe	34
Assurances	34
Transports terrestres	35
Transport aérien	36
Prestation de services transfrontalière par des personnes physiques	36
4.3. Comparaison	38
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux	38
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	38
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	39
5. Circulation des personnes	41
5.1. Approche ALE	41
Principe	41
Sécurité sociale	41
Reconnaissance des qualifications	41
5.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	42
Libre circulation des personnes	42
Sécurité sociale	43

Reconnaissance des qualifications professionnelles	43
5.3. Comparaison	43
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.....	43
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	44
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global.....	44
6. Circulation des capitaux	45
6.1. Approche ALE	46
6.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	46
6.3. Comparaison	46
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.....	47
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	47
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	47
7. Marchés publics.....	47
7.1. Approche ALE	47
7.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	48
7.3. Comparaison	49
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.....	49
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	49
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	49
8. Questions horizontales	49
8.1. Approche ALE	50
Concurrence	50
Aides d'Etat	50
Développement durable	51
Propriété intellectuelle	51
8.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	53
Concurrence	53
Aides d'Etat	54
Développement durable	54
Protection intellectuelle	55
8.3. Comparaison	55
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.....	55
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	56
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	57
9. Mécanismes institutionnels	57
9.1. Approche ALE	57
9.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE	57
Gestion générale des accords.....	58
Développement du droit	58
Surveillance	59
Interprétation	60
Règlement des différends	60
9.3. Comparaison	60
Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.....	60
Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global	61
Conséquences économiques d'un passage à un ALE global	61
10. Conséquences d'un passage à un ALE global avec l'UE	61
10.1. Domaines relatifs à l'accès au marché	62
10.2. Négociations en cours dans les domaines relatifs à l'accès au marché.....	63
Questions institutionnelles.....	64
Accord sur l'électricité.....	64
ALEA / ASP	65

10.3.	Autres domaines	65
11.	Conclusions.....	69
ANNEXE 1:	Tableau récapitulatif.....	75

Condensé

Le Conseil fédéral présente le présent rapport en réponse au postulat Keller-Sutter 13.4022 « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux ». Dans ce postulat, le Conseil fédéral est invité à analyser de manière approfondie les avantages et les inconvénients d'un accord de libre-échange global entre la Suisse et l'Union européenne (UE) et à les comparer avec ceux du système actuel des accords bilatéraux. Ce faisant, il est chargé de procéder à un examen complet et comparatif de tous les aspects pertinents (y compris la faisabilité politique) incluant les avantages et les inconvénients des deux solutions. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été adopté par le Conseil des Etats le 17 mars 2014.

Dans le contexte de la votation du 9 février 2014 « Contre l'immigration de masse », le débat sur la forme des relations entre la Suisse et l'UE a gagné en intensité. A cet égard, l'idée d'un accord de libre-échange global a été citée comme une alternative possible à la voie bilatérale. La présente analyse a pour but d'apporter une clarification dans le cadre de cette discussion. Comme la question traitée présente un vaste intérêt pour le public, il était important que le rapport bénéficie d'un soutien le plus large possible. Outre plusieurs services de l'administration fédérale, des représentants du monde académique ont participé à son élaboration dans le cadre d'un groupe d'accompagnement.

Le concept d'« accord de libre-échange global » s'est révélé central pour l'élaboration de ce rapport. Les accords de libre-échange existants se limitent à traiter de l'accès au marché, c.-à-d. qu'ils ont pour objectif d'éliminer les mesures constituant des entraves au commerce à la frontière et les inégalités de traitement au détriment des produits (et éventuellement des services) étrangers. Un accord de libre-échange global entre la Suisse et l'UE viserait des améliorations de l'accès au marché réalisables sans harmonisation du droit (c.-à-d. sans reprise du droit de l'UE ni accord sur l'équivalence – soumise à surveillance – des règles).

L'harmonisation du droit permet une participation au marché intérieur de l'UE qui n'est pas possible dans le cadre d'un accord de libre-échange. A la différence de la voie bilatérale existante, certains domaines ne pourraient donc pas être couverts par une approche basée sur le libre-échange. Dans le domaine de la circulation des marchandises, concernant les obstacles techniques au commerce, il ne serait pas garanti que les produits industriels mis sur le marché en Suisse et dans l'UE soient soumis aux mêmes exigences et qu'un seul examen de conformité pour les deux marchés soit suffisant. Cela pourrait nécessiter la fabrication de séries de produits différentes pour les marchés de la Suisse et de l'UE. Les contrôles à la frontière et les certificats devraient être réintroduits en ce qui concerne la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux, les semences, l'agriculture biologique, les fruits et légumes et le secteur vétérinaire. Dans le domaine de la sécurité douanière, il serait obligatoire de procéder à une déclaration préalable pour les exportations à destination de l'UE et les importations en provenance de l'UE. La simplification de l'accès au marché sur une base réciproque dans certains secteurs de services, garanti par les accords bilatéraux par le biais de dispositions harmonisées (transports terrestres, assurances, transport aérien, prestation de services selon l'Accord sur la libre circulation des personnes), serait également levée. Dans le cadre de la circulation des personnes, les dispositions actuelles (droit d'entrée et de séjour, droit au regroupement familial et à l'égalité de traitement, sur une base réciproque ; coordination des régimes de sécurité sociale ; reconnaissance des qualifications professionnelles) deviendraient caduques et reviendraient au niveau très restreint prévu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Dans quelques domaines couverts par les accords bilatéraux, la voie bilatérale et un accord de libre-échange global ne présentent guère de différence. Cela concerne en particulier les dispositions en matière de circulation des marchandises qui sont déjà contenues dans l'accord de libre-échange Suisse-UE de 1972 (comme l'interdiction des droits de douane sur les produits industriels ou les disciplines commerciales) et le domaine des marchés publics, pour autant qu'un champ d'application identique puisse être obtenu dans le cadre d'un accord de libre-échange global.

A l'inverse, un accord de libre-échange global pourrait amener une ouverture supplémentaire du marché qui n'est pas prévue dans les accords existants. Le domaine des droits de douane agricoles étant actuellement faiblement libéralisé, le potentiel de libéralisation supplémentaire en matière d'accès au marché agricole est important. Des négociations sur un accord de libre-échange global pourraient donc mener à une ouverture plus poussée du marché. Cependant, la marge de manœuvre pour des améliorations en matière d'accès au marché dans le domaine non-tarifaire, qui sont également dans l'intérêt de la Suisse, resterait à l'inverse restreinte puisqu'un tel accord ne prévoirait aucune harmonisation du droit. Par rapport à l'approche suivie jusqu'à présent, qui consiste à mener des négociations parallèles en matière tarifaire et non-tarifaire dans le domaine agro-alimentaire, une libéralisation agricole limitée au domaine tarifaire dans le cadre d'un ALE global serait par conséquent moins avantageuse pour la Suisse. Un accord de libre-échange global pourrait également inclure le secteur des services. Il n'aurait toutefois qu'une valeur ajoutée limitée à cet égard, puisque la Suisse et l'UE ont, dans le cadre de l'OMC, déjà en grande partie exploité le potentiel des engagements possibles dans une approche de libre-échange. A la différence d'un accord sur les services avec l'UE, qui prévoirait en plus l'harmonisation des législations nationales, un accord de libre-échange ne permettrait pas d'éliminer les entraves à l'accès au marché résultant des divergences et de la non-reconnaissance des législations nationales. Or il s'agit justement des entraves qui s'avèrent particulièrement significatives pour l'accès des prestataires suisses au marché intérieur de l'UE. Dans le domaine de la circulation des capitaux, la Suisse comme l'UE et ses Etats membres constituent des espaces économiques ouverts et propices aux investissements, disposant d'ordres juridiques comparables et qui se sont déjà engagés à respecter des standards exigeants en matière d'accès aux capitaux dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il est à supposer que des engagements plus poussés dans certains domaines ou une suppression des procédures d'autorisation pour les investissements encore en vigueur dans certains Etats membres n'apporteraient qu'une valeur ajoutée limitée.

Il y a également lieu de considérer que les négociations en cours avec l'UE dans les domaines d'accès au marché (sur les questions institutionnelles, l'électricité et dans une certaine mesure l'agriculture, la sécurité des aliments et des produits et la santé publique ALEA / ASP) deviendraient obsolètes en cas de passage à un accord de libre-échange global, car elles se basent en grande partie sur le principe d'une harmonisation du droit.

Se pose également la question de savoir si, dans le cas d'un passage à un accord de libre-échange global avec l'UE, la continuation de la collaboration dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché (domaines de coopération, collaboration en matière de police, de justice et de migration, questions fiscales) serait remise en question. Les développements récents semblent indiquer que l'UE pourrait remettre en cause la collaboration dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché dans le cas d'un passage à un accord de libre-échange global, qui entraînerait la dénonciation d'une partie du cadre bilatéral existant et en particulier de l'ALCP. Le fait qu'un tel passage puisse également avoir des répercussions dans ces domaines ne peut donc être exclu.

Au vu de la diversité et de l'importance des domaines concernés, la question de la continuation des accords ne relevant pas de l'accès au marché pourrait revêtir une importance capitale.

La question de savoir dans quelle mesure l'UE serait prête à remplacer en partie les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE par de nouveaux arrangements dans le cadre d'un accord de libre-échange global ou à élargir l'accord de libre-échange existant comme exposé ci-dessus, et quelles exigences elle formulerait en contrepartie, ne peut qu'être sujet à spéculation. Même si l'UE se montrait ouverte à maintenir certaines dispositions des accords bilatéraux existants dans le cadre d'un accord de libre-échange global, celui-ci constituerait une régression par rapport aux accords bilatéraux existants pour ce qui a trait au démantèlement des entraves au commerce. En effet, les accords bilatéraux créent dans divers secteurs des conditions analogues au marché intérieur – avec ce que cela implique en termes de sécurité juridique – et ont permis un élargissement de la collaboration à des domaines politiques importants. Ils ont été conclus de manière complémentaire à l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE parce qu'un accord de libre-échange limité aux produits industriels ne permettait pas, seul, de répondre suffisamment aux besoins de l'économie suisse en termes d'accès au marché. Les accords bilatéraux sont bien mieux à même d'assurer la pleine sauvegarde des intérêts de la Suisse qu'un accord de libre-échange global.

L'obtention d'une plus grande autonomie en matière législative constitue un argument important en faveur du remplacement des accords bilatéraux par un accord de libre-échange global. Celle-ci serait certes formellement assurée dans le cadre d'un ALE global. Que l'objectif d'une plus grande autonomie soit effectivement atteint par ce biais, cependant, apparaît douteux. En raison de l'interdépendance économique entre la Suisse et ses pays voisins, l'intérêt, en particulier pour l'économie suisse, à garantir une certaine harmonisation du droit avec l'environnement européen reste important. Il est incontournable, pour une petite économie dépendante des exportations comme la Suisse, de veiller à éviter des divergences inutiles en vue de maintenir sa compétitivité. En matière législative, la Suisse s'aligne donc sur ses principaux partenaires commerciaux, c.-à-d. en particulier l'UE, dans de nombreux domaines, même sans accord bilatéral (adaptation autonome). L'autonomie en matière législative qui résulterait d'une approche basée sur le libre-échange doit donc être relativisée. L'absence de reconnaissance conventionnelle de cette harmonisation du droit présenterait cependant des inconvénients considérables.

Les accords bilatéraux constituent un cadre juridique "sur mesure", adapté aux relations étroites et particulières que la Suisse et l'UE entretiennent dans les domaines économique et politique ainsi qu'à la situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe. Ils constituent le résultat d'une pesée des intérêts approfondie et constamment renouvelée. Du point de vue du Conseil fédéral, la constellation des intérêts en présence, de même que le résultat de cette pesée des intérêts, n'ont pas changé depuis que la Suisse s'est engagée sur la voie bilatérale.

Liste des abréviations

Accord SMC	Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires
Accord SPS	Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
Accord sur les ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
Accord TBT	Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce
AECG	Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada
AED	Agence européenne de défense
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AELE	Association européenne de libre-échange
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AFD	Administration fédérale des douanes
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AI	assurance-invalidité
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
ALE	accord de libre-échange
ALEA / ASP	Accord sur l'agriculture, la sécurité des aliments et des produits / Accord sur la santé publique
AMP	Accord de l'OMC sur les marchés publics
AOP	appellation d'origine protégée
APPI	accord de promotion et de protection réciproque des investissements
ARM	Accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (Accord de reconnaissance mutuelle)
AVS	assurance-vieillesse et survivants
Benelux	Union Benelux (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg)
c.-à-d.	c'est-à-dire
CBE	Convention sur le brevet européen
cf.	confer
CHF	franc suisse
CJUE	Cour de justice de l'UE
CM	comité mixte
COMCO	Commission de la concurrence suisse
Convention PEM	Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes
DAE	Direction des affaires européennes
EAR	échange automatique de renseignements
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EEE	Espace économique européen
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
FF	Feuille fédérale
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GNSS	Système de positionnement par satellite (Global Navigation Satellite System)
GPS	Système de géolocalisation par satellite (Global Positioning System)
IGP	indication géographique protégée
JO	Journal officiel de l'UE
max.	maximum

n°	numéro
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFJ	Office fédéral de la justice
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
p.	page
par.	paragraphe
PIB	produit intérieur brut
RAPEX	Système d'alerte rapide pour les produits de consommation non alimentaires de l'UE (Rapid Alert System for Non Food Consumer Products)
RASFF	Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (Rapid Alert System for Food and Feed)
RO	Recueil officiel
RPLP	redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SES	Ciel unique européen (Single European Sky)
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SG-DEFR	Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
SG-DETEC	Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
SSE	Système statistique européen
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

1. Introduction

1.1. Contexte du postulat

Le postulat Keller-Sutter « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux » a été déposé au Conseil des Etats le 26 novembre 2013. Dans ce postulat, le Conseil fédéral est invité à analyser de manière approfondie les avantages et les inconvénients d'un accord de libre-échange (ALE) global entre la Suisse et l'Union européenne (UE) et à les comparer avec ceux du système actuel des accords bilatéraux. Ce faisant, il procéderait à un examen complet et comparatif de tous les aspects pertinents (y compris la faisabilité politique) incluant les avantages et les inconvénients des deux solutions. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été adopté par le Conseil des Etats le 17 mars 2014.

Comme indiqué dans son avis, le Conseil fédéral considère que les accords bilatéraux constituent un cadre juridique "sur mesure", adapté aux relations étroites et particulières que la Suisse et l'UE entretiennent dans les domaines économique et politique, à la spécificité de ces rapports et à la situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe. Un ALE entre la Suisse et l'UE existe depuis 1972.¹ Cet instrument facilite la circulation des marchandises entre les parties contractantes par le biais de la réduction des droits de douane. Son champ d'application se limite aux produits industriels et aux produits agricoles transformés. Dans sa réponse, le Conseil fédéral rappelle également que les accords bilatéraux I et II vont au-delà de la circulation des marchandises et du libre-échange, puisqu'ils ont créé dans divers secteurs des conditions analogues à celles du marché intérieur. Ils ont été conclus parce qu'un ALE ne permettait pas, seul, de répondre suffisamment aux besoins de l'économie suisse en termes d'accès au marché européen. Le Conseil fédéral est d'avis que ces accords sont bien mieux à même d'assurer la pleine sauvegarde des intérêts de la Suisse qu'un simple ALE – par exemple en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques, le trafic aérien avec l'octroi réciproque de droits de trafic ou les différents accords de coopération.

Dans le contexte de la votation du 9 février 2014 « Contre l'immigration de masse », le débat sur la forme des relations entre la Suisse et l'UE a gagné en intensité. A cet égard, l'importance des accords bilatéraux avec l'UE a parfois été remise en question et l'idée d'un ALE global citée comme une alternative possible.

La présente analyse a pour but de clarifier les différences entre une approche fondée sur le libre-échange et une approche basée sur le marché intérieur.

1.2. Mise en place d'un groupe d'accompagnement

La question traitée présentant un vaste intérêt pour le public, il est important que le rapport bénéficie d'un soutien le plus large possible. Outre plusieurs services de l'administration fédérale, des représentants du monde académique ont participé à l'élaboration du présent rapport dans le cadre d'un groupe d'accompagnement qui a assuré le suivi des travaux sur le plan stratégique. Au sein de l'administration fédérale, la Direction des affaires européennes (DAE) (en qualité d'office responsable), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (SG-DEFR), l'Office fédéral de

¹ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS 0.632.401

l'agriculture (OFAG), le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC), l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), l'Administration fédérale des douanes (AFD), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) ont été représentés. Les professeurs Astrid Epiney (Université de Fribourg) et Reto Föllmi (Université de Saint-Gall) ont participé en tant qu'experts externes.

Les membres du groupe d'accompagnement se sont prononcés sur l'orientation, l'approche choisie et la structure du rapport et ont pu prendre position sur le rapport dans son ensemble dans le cadre des quatre séances du groupe d'accompagnement et des procédures de consultation effectuées par écrit. Le groupe d'accompagnement soutient ce rapport.

2. Contexte

2.1. Définition d'un ALE et développements dans ce domaine

Avec un ALE, les parties s'accordent mutuellement un traitement préférentiel concernant certaines entraves au commerce. Cela constitue une dérogation au principe de la nation la plus favorisée prévalant dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les accords de l'OMC – l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) – permettent de tels accords préférentiels sous certaines conditions.²

En règle générale, les ALE visent à favoriser le développement du commerce en supprimant ou en réduisant des obstacles aux échanges internationaux à la frontière dans des domaines choisis et des traitements discriminatoires qui défavorisent les agents économiques étrangers. Ils consistent ordinairement en des engagements sur l'accès au marché assortis de règles et de disciplines contraignantes. A la différence des membres d'une union douanière – comme celle que forment les Etats-membres de l'UE – les parties à un ALE peuvent conduire une politique commerciale autonome et préservent leur compétence en matière de conclusion d'accords commerciaux avec des parties tierces.

Les ALE dits de première génération contiennent principalement des dispositions concernant le commerce de marchandises (en particulier le démantèlement des droits de douane et des mesures d'effet équivalent) et, dans certains cas, des dispositions sur la protection des droits de propriété intellectuelle.³

Au-delà du commerce des marchandises et de la propriété intellectuelle, les ALE de deuxième génération comportent également des engagements substantiels dans d'autres domaines, par exemple concernant le commerce des services, les

² En particulier, l'ALE doit couvrir la plus grande partie du commerce bilatéral.

³ Par exemple les ALE des Etats AELE avec les pays partenaires européens et du bassin méditerranéen et avec l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

investissements, la concurrence, les marchés publics ⁴ de même que depuis récemment des dispositions sur des thèmes de durabilité commerciale.⁵

Dépassant l'approche du libre-échange, le rapprochement des exigences relatives aux produits et des règles de commercialisation nationales constitue un pas supplémentaire dans la libéralisation de l'accès au marché. De tels accords, qui nécessitent une harmonisation du droit⁶ (c.-à-d., dans les relations avec l'UE, une reprise du droit de l'UE ou une reconnaissance mutuelle des règles fixée par voie contractuelle), se différencient d'un ALE de première ou de deuxième génération en ce qu'ils limitent la capacité des Etats parties à adapter les règles nationales concernées par l'accord de manière autonome, ou bien en ce qu'ils nécessitent la mise en place de mécanismes d'approbation et de surveillance communs. De tels accords peuvent être conclus indépendamment d'un ALE conformément à l'article XXIV GATT et à l'article V AGCS.

2.2. Définition d'un « ALE global »

Le concept d'« ALE global » est central pour l'élaboration de ce rapport. La difficulté d'établir une définition appropriée découle du fait qu'il s'agit d'un concept extensible, qui peut couvrir des contenus différents et pour lequel n'existe aucune définition généralement reconnue.

Telle qu'est formulée l'intervention parlementaire, il ne peut s'agir de reprendre les dispositions matérielles contenues dans le cadre des accords bilatéraux et de les subsumer telles quelles sous le nouveau nom d'« ALE global ». Le postulat (« Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux ») se base sur le principe qu'un ALE global se distinguerait des accords bilatéraux, de manière à constituer une alternative ou une solution de remplacement à ceux-ci. Il existe une différence considérable entre ces deux approches : en effet, un ALE ne vise pas, par le biais d'une harmonisation du droit, à créer des conditions analogues à celle du marché intérieur.

Le premier attribut qui caractérise les ALE existants, qu'ils soient globaux ou non, est un champ d'application limité à l'accès au marché au sens strict du terme, c.-à-d. aux mesures nationales constituant des entraves au commerce à la frontière et instituant des inégalités de traitement au détriment des produits (et éventuellement des services) étrangers. Les ALE de deuxième génération conclus par la Suisse ou l'UE peuvent être invoqués à titre d'exemples concrets (Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE)-Hongkong,⁷ Suisse-Japon,⁸ Suisse-Chine,⁹ UE-Corée, UE-Singapour). L'ALE entre l'UE et le Canada (Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada, AECG), qui n'est pas encore entré en vigueur, peut fournir un moyen de comparaison supplémentaire.

⁴ Par exemple les ALE des Etats AELE avec le Chili, le Conseil de coopération du Golfe arabe, le Mexique, Singapour, la Corée du sud, la Colombie, le Pérou et l'Ukraine de même que l'Accord bilatéral de libre-échange et de partenariat économique Suisse-Japon.

⁵ Par exemple les ALE des Etats AELE avec les Etats d'Amérique centrale et Hongkong et l'ALE Suisse-Chine.

⁶ Par exemple l'Espace économique européen (EEE) ou certains accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE.

⁷ Accord de libre-échange du 21 juin 2011 entre les Etats de l'AELE et Hong Kong, Chine, RS 0.632.314.161

⁸ Accord de libre-échange et de partenariat économique du 19 février 2009 entre la Confédération suisse et le Japon, RS 0.946.294.632

⁹ Accord de libre-échange du 6 juillet 2013 entre la Confédération suisse et la République populaire de Chine, RS 0.946.292.492

La deuxième caractéristique des ALE réside dans le fait qu'ils ne prévoient aucune harmonisation du droit, sous quelque forme que ce soit. Un ALE global entre la Suisse et l'UE viserait des améliorations de l'accès au marché réalisables sans harmonisation du droit (c.-à-d. sans reprise du droit de l'UE ni accord sur l'équivalence – soumise à surveillance – des règles). Cette approche correspond d'ailleurs à celle des ALE conclus par l'UE, qui ne prévoient en principe aucune reprise de l'acquis de l'UE.

Dans la mesure où la Suisse dispose déjà d'un ALE de première génération avec l'UE (l'ALE de 1972), il s'agit de déterminer quels domaines supplémentaires d'accès au marché pourraient être réglés sans harmonisation du droit si les accords bilatéraux avec l'UE étaient remplacés par un « ALE global ».

Concernant l'harmonisation du droit, il convient de rappeler que les accords bilatéraux Suisse-UE ne constituent en aucun cas un cadre de référence homogène et uniforme. Les accords bilatéraux existants reposent soit sur une approche de libre-échange classique (comme l'ALE de 1972, qui ne prévoit pas d'harmonisation du droit), soit sur la reconnaissance de l'équivalence des réglementations de la Suisse et de l'UE (par exemple dans le cadre de l'Accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce, où l'équivalence des règles doit être assurée de manière renouvelée et approuvée par les deux parties), voire sur la reprise au moins partielle du droit de l'UE (comme l'Accord sur les transports terrestres), incluant éventuellement l'objectif d'une adaptation constante aux développements du droit de l'UE (par exemple l'Accord sur le transport aérien ou les Accords Schengen-Dublin).

2.3. Le système des accords bilatéraux Suisse-UE

Le système des accords bilatéraux Suisse-UE comporte environ vingt accords principaux et une centaine d'autres accords bilatéraux. Le système des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE est présenté ci-dessous de manière sommaire. Les dispositions pertinentes de ces accords sont analysées de manière approfondie dans les chapitres suivants.

Le premier élément de ce réseau d'accords est l'ALE de 1972, qui règle en particulier la réduction ou la suppression des droits de douane dans le commerce bilatéral des produits industriels et des produits agricoles transformés.

L'Accord sur les assurances¹⁰ de 1989 garantit la liberté d'établissement sur une base de réciprocité : les assureurs suisses peuvent fonder ou acquérir des agences et des succursales sur le territoire de l'UE dans le domaine des assurances non-vie qui couvrent directement les dommages (assurances ménage, véhicules, voyages, responsabilité civile, etc.). Il en va de même pour les assureurs de l'UE en Suisse.

A la suite du rejet de la participation de la Suisse à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) par le peuple et les cantons, le 6 décembre 1992, la Suisse a mené, dès 1994, des négociations avec l'UE qui ont débouché sur sept accords (les accords bilatéraux I). Ces accords ont été signés en 1999 et sont entrés en vigueur en 2002 après leur approbation par le peuple à une grande majorité.¹¹ A l'époque, la conclusion des accords bilatéraux I constituait un élément important des efforts de réforme déployés après la faible croissance économique des années 90, qui allait de pair avec

¹⁰ Accord du 10 octobre 1989 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, RS 0.961.1

¹¹ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999, FF 1999 5440

un taux de chômage élevé (pour les standards suisses). Le retard de la Suisse par rapport à la plupart des autres pays très développés devait notamment être contré par une amélioration de l'accès au marché de l'UE, principal débouché de l'économie suisse. De nombreuses entreprises souffraient de leur position défavorable par rapport à leurs concurrentes basées dans l'UE. Ainsi, la question d'assurer l'accès au marché en supprimant les différences de réglementation, qui constituaient des entraves au commerce, a revêtu une grande importance.

A l'exception de l'Accord sur la recherche, les Accords bilatéraux I visent une amélioration de l'accès au marché, la plupart du temps par un rapprochement ou un alignement des règles applicables :

- Avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹², les ressortissants suisses et de l'UE se voient accorder le droit de choisir librement leur lieu de travail et de domicile sur le territoire des Etats parties. Pour cela, ils doivent être en possession d'un contrat de travail valide, exercer une activité indépendante ou encore – s'ils n'exercent pas d'activité lucrative – disposer de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie étendue. De plus, l'ALCP coordonne les systèmes de sécurité sociale et règle la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans le domaine des professions réglementées. L'ALCP a considérablement facilité le recrutement de main-d'œuvre pour les entreprises suisses.
- L'Accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (aussi appelé ARM, Accord de reconnaissance mutuelle)¹³ contient – sur la base d'une harmonisation du droit, en l'occurrence l'équivalence des prescriptions relatives aux produits – la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour de nombreux produits industriels entre la Suisse et l'UE. Ainsi, la mise sur le marché est facilitée de manière réciproque dans près de 20 secteurs (notamment pour les machines, les véhicules à moteur, les dispositifs médicaux, le matériel électrique et les équipements de télécommunication), ce qui garantit une intégration au marché de l'UE sur une base conventionnelle.
- L'Accord sur les marchés publics¹⁴ étend le champ d'application de l'accord sur les marchés publics de l'OMC. Les entreprises suisses et européennes bénéficient ainsi d'un accès à des marchés supplémentaires.
- L'Accord agricole¹⁵ facilite le commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Cela passe par la suppression d'obstacles tarifaires (contingents d'importation et réduction des droits de douane) et non tarifaires (reconnaissance mutuelle des prescriptions en matière de produits et de mise sur le marché et suppression des contrôles aux frontières, par exemple dans le domaine vétérinaire) dans certains domaines de production.
- L'Accord sur les transports terrestres¹⁶ libéralise le marché des transports routiers et ferroviaires pour le transport de biens et de personnes entre la Suisse et l'UE. L'accord a également permis d'assurer la reconnaissance au niveau européen de la politique suisse de transfert des marchandises de la route vers le rail.

¹² Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681

¹³ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, RS 0.946.526.81

¹⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics, RS 0.172.052.68

¹⁵ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS 0.916.026.81

¹⁶ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, RS 0.740.72

- L'Accord sur le transport aérien¹⁷ règle l'accès au marché réciproque des compagnies aériennes et permet ainsi une intégration de la Suisse dans le marché libéralisé du transport aérien européen. Grâce à l'octroi réciproque de droits de trafic et à l'interdiction de toute discrimination, les compagnies suisses sont mises sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes européennes.
- L'Accord sur la recherche fixait les bases de la participation de la Suisse à une partie de la coopération en matière de recherche au sein de l'UE. Les accords spécifiques de 2004 et 2007 ont permis à la Suisse de participer pleinement aux programmes désignés. Un accord sur une association partielle de la Suisse à la huitième génération de programmes-cadres de recherche 2014-2020 (« Horizon 2020 ») a pu être signé le 5 décembre 2014.¹⁸

La seconde série d'accords conclue par la suite, les accords bilatéraux II, prend en compte d'autres intérêts économiques (industrie alimentaire, tourisme, place financière) et élargit la coopération entre la Suisse et l'UE à de nouveaux domaines dépassant le cadre existant :

- L'Accord d'association à Schengen¹⁹ facilite les voyages entre la Suisse et l'UE grâce à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'Espace Schengen. Par ailleurs, il met en place des règles communes pour l'entrée dans l'espace Schengen, instaure une politique homogène pour l'attribution de visas de courte durée et améliore la collaboration internationale dans les domaines de la justice et de la police dans la lutte contre la criminalité. L'Accord d'association à Dublin²⁰ garantit qu'une demande d'asile n'est examinée que par un seul Etat dans l'Espace Dublin. Les critères de Dublin permettent de déterminer les compétences en la matière de manière claire ; cela permet d'éviter que les demandeurs d'asile n'effectuent plusieurs demandes ou ne soient renvoyés d'un pays à l'autre.²¹
- L'Accord sur la fiscalité de l'épargne²² permet l'imposition des paiements transfrontaliers d'intérêts aux personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans l'UE : les agents payeurs suisses (par exemple les banques) prélèvent une retenue d'impôt sur les intérêts crédités en Suisse perçus par des contribuables de l'UE (de manière similaire à l'impôt anticipé suisse).

¹⁷ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, RS 0.748.127.192.68

¹⁸ Accord de coopération scientifique et technologique entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et la Confédération suisse associant la Confédération suisse au programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020 et au programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique complétant le programme-cadre Horizon 2020, et réglemant la participation de la Confédération suisse aux activités d'ITER menées par Fusion for Energy, JO L 370 du 30.12.2014, p. 3.

¹⁹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS 0.362.31

²⁰ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse, RS 0.142.392.68

²¹ Depuis la signature de ces accords le 26 octobre 2004, 168 développements de l'acquis Schengen et quatre développements de l'acquis Dublin/Eurodac ont été notifiés à la Suisse (état en mars 2015). Selon le contenu de l'acte juridique, le Conseil fédéral ou le Parlement est compétent pour sa reprise. Dans ce dernier cas, il existe la possibilité de recourir au référendum facultatif. L'approbation du Parlement est ou a été nécessaire pour la reprise de 26 développements du droit, dont l'introduction du Système d'information Schengen (SIS), la reprise du code frontières Schengen ou la participation à l'agence pour la protection des frontières extérieures FRONTEX.

²² Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, RS 0.641.926.81

- L'Accord sur la lutte contre la fraude²³ améliore la coopération entre la Suisse et l'UE dans la lutte contre la contrebande et d'autres délits dans le domaine des impôts indirects (par exemple droits de douane, taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur la consommation), des subventions et des marchés publics.
- L'Accord sur les produits agricoles transformés²⁴ révisé en profondeur le protocole n° 2 de l'ALE Suisse-UE de 1972,²⁵ qui règle le commerce des produits agricoles transformés (par exemple chocolat, café, boissons, biscuits, pâtes, pâtisseries, soupes, sauces, etc.). La composante industrielle de ces produits est mutuellement exemptée de droits de douane. Le protocole n°2 permet à la Suisse de continuer à compenser les écarts de prix entre la Suisse et l'UE pour certaines matières premières agricoles transformées.
- L'Accord sur l'environnement²⁶ règle les modalités de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), qui constitue l'un des instruments les plus importants de la coopération européenne en matière d'environnement.
- L'Accord relatif à la coopération dans le domaine statistique²⁷ fixe les bases d'une harmonisation de la collecte des données statistiques en Suisse et dans l'UE. Il garantit ainsi l'accès à une vaste base de données, qui constitue un support important à la prise de décision en matière politique et économique.
- L'Accord MEDIA²⁸ a permis à la Suisse, jusqu'à ce qu'il prenne fin en 2013, de participer au programme de soutien au cinéma de l'UE « MEDIA 2007-2013 ». L'objectif de ce programme est d'encourager le développement, la distribution et la commercialisation de la production cinématographique européenne. Depuis début 2014, le programme MEDIA est intégré dans le programme de promotion de la culture de l'UE « Europe créative ». Il n'existe actuellement aucun accord prévoyant la participation de la Suisse à ce programme.
- L'Accord sur les pensions²⁹ permet d'éviter une double imposition des anciens fonctionnaires de l'UE domiciliés en Suisse.

De plus, d'autres accords ont été conclus entre la Suisse et l'UE:

- L'Accord de 2004³⁰ entre la Suisse et Europol, l'autorité de poursuite pénale de l'UE, améliore la collaboration policière en matière de prévention et de lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme.

²³ Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers (RS 0.351.926.81). Cet accord n'est pas encore entré en vigueur. Cependant, la Suisse applique l'accord de manière anticipée depuis 2009 à l'égard des Etats membres de l'UE qui ont également ratifié l'accord et fait une déclaration sur sa mise en application anticipée. Ainsi, l'accord est déjà appliqué par la Suisse, l'UE et plusieurs Etats membres.

²⁴ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne modifiant l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 pour ce qui concerne les dispositions applicables aux produits agricoles transformés, RS 0.632.401.23

²⁵ Protocole n° 2 du 22 juillet 1972 concernant certains produits agricoles transformés, RS 0.632.401.2

²⁶ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne concernant la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET), RS 0.814.092.681

²⁷ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine statistique, RS 0.431.026.81

²⁸ Accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007, RS 0.784.405.226.8

²⁹ Accord du 26 octobre 2004 entre le Conseil fédéral suisse et la Commission des Communautés européennes en vue d'éviter la double imposition des fonctionnaires retraités des institutions et agences des Communautés européennes résidant en Suisse, RS 0.672.926.81

³⁰ Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police, RS 0.362.2

- L'Accord de 2008 ³¹ entre la Suisse et Eurojust, l'unité de coopération judiciaire de l'UE, renforce la coopération internationale en matière de lutte contre la grande criminalité.
- L'Accord sur le transport des marchandises de 1990 réglait les contrôles et les formalités douanières dans les échanges de biens entre la Suisse et l'UE. Il simplifiait le dédouanement des marchandises et coordonnait la coopération aux postes de douane. En 2009, il a été remplacé par le nouvel Accord sur la facilitation et la sécurité douanières.³² Celui-ci complète l'accord précédent en réglant la collaboration en matière de sécurité dans le domaine des échanges de marchandises. Il permet d'éviter que la Suisse ne soit soumise aux mesures correspondantes de l'UE, que celle-ci a prises de manière autonome et qui compliquent l'importation de marchandises provenant d'Etats tiers, comme l'obligation de déclaration préalable pour les importations.
- L'Accord sur l'éducation de 2010 a permis à la Suisse de participer intégralement aux programmes de l'UE 2007-2013 en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. L'accord donnait aux Suissesses et aux Suisses le plein accès à tous les projets de mobilité et de coopération prévus par ces programmes. Il n'existe actuellement aucun accord pour la participation de la Suisse au nouveau programme de formation 2014-2020 (Erasmus+).
- L'Accord de coopération en matière de concurrence ³³ de 2013 permet une coopération efficace des autorités de concurrence des deux parties en vue de la lutte contre les restrictions transfrontalières à la concurrence. Du fait des relations étroites qu'entretiennent la Suisse et l'UE sur le plan économique, une application effective des règles nationales de concurrence s'avère de plus en plus difficile en l'absence d'une telle coopération.
- L'Accord en matière de navigation par satellite ³⁴ de 2013 autorise la Suisse à participer aux programmes européens Galileo et EGNOS. Galileo est un système mondial de positionnement par satellite permettant de sortir de la dépendance au système américain GPS. Quant à EGNOS, il s'agit d'un système régional de navigation qui améliore la précision et la fiabilité des signaux satellites globaux.
- L'Accord de participation à l'EASO ³⁵ de 2014 prévoit la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). L'EASO a pour objectif principal de soutenir les Etats parties à Dublin dont les systèmes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières.
- L'Arrangement réglant la collaboration en matière d'armement avec l'Agence européenne de défense (AED)³⁶ de 2012 permet à la Suisse d'identifier suffisamment tôt les évolutions dans la politique d'armement et d'avoir accès à des projets multilatéraux de coopération en Europe, principalement dans les domaines de la recherche et du développement ainsi que de l'acquisition et de la maintenance d'armements.

³¹ Accord entre la Suisse et Eurojust du 27 novembre 2008, RS 0351.6

³² Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, RS 0.631.242.05

³³ Accord du 17 mai 2013 entre la Confédération suisse et l'Union européenne concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence, RS 0.251.268.1

³⁴ Accord de coopération du 18 décembre 2013 entre la Confédération suisse, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, relatif aux programmes européens de navigation par satellite, RS 0.741.826.8

³⁵ Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile. Cet arrangement entrera en vigueur une fois approuvé par les parlements suisse et européen.

³⁶ Cadre de coopération entre l'Agence européenne de défense et le département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de la Confédération suisse

2.4. Démarche poursuivie

D'après le postulat, il s'agit ici de procéder à une comparaison approfondie entre un ALE global et le système des accords bilatéraux. Comme mentionné plus haut, une définition claire du concept d' « ALE global » s'avère essentielle pour mener à bien cet exercice. A cet égard, il convient tout d'abord de souligner qu'un ALE global, dans le contexte du postulat, constitue fondamentalement un accord d'accès au marché, qui n'est pas basé sur une harmonisation du droit (c.-à-d. sans reprise du droit de l'UE ni accord sur l'équivalence – soumise à surveillance – des règles) et n'inclut pas de domaines de coopération.

Dans les chapitres 3 à 9, une analyse sectorielle des domaines d'accès au marché (circulation des marchandises, circulation des services, circulation des personnes, circulation des capitaux, marchés publics, questions horizontales, mécanismes institutionnels) sera effectuée. Tout d'abord, l'étendue de l'accès au marché concédé dans chacun de ces domaines dans le cadre des ALE existants de la Suisse et de l'UE avec des Etats tiers sera exposée, de manière illustrative, sur la base d'exemples concrets ; cela permettra d'en déduire le contenu éventuel d'un ALE global entre la Suisse et l'UE. Dans un deuxième temps, les dispositions des accords bilatéraux pertinents entre la Suisse et l'UE de même que la marge de manœuvre qui en découle en termes de réglementation seront présentées. Enfin, les dispositions d'un éventuel ALE global seront comparées à celles des accords bilatéraux existants. Les conséquences matérielles et économiques liées à un passage à un ALE global avec l'UE seront également détaillées dans ce cadre.

Cette analyse permettra de montrer, dans le chapitre 10, jusqu'à quel point un ALE global différerait des accords bilatéraux existants et quels aspects doivent être pris en compte dans ce contexte. Un passage à un ALE global aurait sans doute aussi – par rapport à la voie bilatérale actuelle – des répercussions sur les négociations en cours avec l'UE dans les domaines relevant de l'accès au marché ainsi que sur les domaines qui ne relèvent pas de l'accès au marché (domaines de coopération, collaboration en matière de police, justice et migration, questions fiscales).

Les conclusions de cette analyse seront exposées dans le chapitre 11.

3. Circulation des marchandises

Dans le domaine de la circulation internationale des marchandises, la politique économique extérieure de la Suisse se base principalement sur le GATT. L'objectif principal du GATT est de démanteler les entraves au commerce telles que les droits de douane ou les mesures d'effet équivalent à des droits de douane. Les règles de l'OMC s'appliquent également aux relations entre la Suisse et l'UE, indépendamment de l'application des accords bilatéraux ou d'un ALE global. Les accords de l'OMC suivants sont pertinents dans le domaine de la circulation des marchandises :

- GATT³⁷
- Accord sur l'agriculture³⁸
- Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)³⁹
- Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord TBT)⁴⁰

³⁷ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947, RS 0.632.21. Modifié par l'Annexe 1A.1 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20.

³⁸ Annexe 1A.3 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20.

³⁹ Annexe 1A.4 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

- Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce⁴¹
- Accord sur les règles d'origine⁴²
- Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC)⁴³
- Accord sur la mise en œuvre de l'art. VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (Accord anti-dumping).⁴⁴

3.1. Approche ALE

Mesures tarifaires

Sur la base de l'article XXIV du GATT, l'établissement de zones de libre-échange régionales ou bilatérales est autorisé à la condition que l'ALE couvre l'essentiel des échanges commerciaux entre les parties contractantes concernées.

Produits industriels

Le GATT vise notamment la consolidation de même que la réduction progressive des tarifs douaniers (article II du GATT).

Dans le cadre de ses ALE, la Suisse vise la réduction des droits de douane sur une base réciproque pour les produits industriels. Si cet objectif a été atteint avec les pays partenaires industrialisés à quelques rares exceptions près, les pays émergents ou en développement insistent sur une réduction asymétrique des droits de douane. La partie contractante la moins développée bénéficie ainsi d'une période transitoire avant de réduire ses droits de douanes sur des produits industriels sensibles, ne concède qu'une réduction partielle des droits de douane pour des produits particulièrement sensibles ou exclut ceux-ci du champ d'application des concessions fixées dans l'accord.

Dans l'ALE Etats AELE-Canada,⁴⁵ le Canada a entièrement supprimé ses droits de douane sur les produits industriels, avec quelques exceptions de portée mineure pour la Suisse. Les Etats de l'AELE ont également éliminé leurs droits de douane pour les produits industriels provenant du Canada. Dans le cadre de l'ALE Suisse-Chine, les droits de douane suisses qui étaient encore imposés sur les produits industriels chinois sont supprimés, tandis que la majeure partie des exportations suisses vers la Chine dans le domaine industriel est partiellement ou entièrement exemptée de droits de douane, avec quelques périodes transitoires. Dans l'ALE Suisse-Japon, le Japon a supprimé les droits de douane sur les produits industriels à quelques exceptions près. La Suisse, en contrepartie, accorde au Japon une franchise de droits de douane pour tous les produits industriels.

L'UE vise également la suppression des droits de douane pour les produits industriels dans ses ALE. Dans le cadre de l'ALE UE-Corée, presque tous les droits de douane sur les produits industriels sont éliminés. Dans le futur AEGC, les droits de douane sur les produits industriels seront complètement éliminés, avec parfois des périodes transitoires.

Produits agricoles transformés

⁴⁰ Annexe 1A.6 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

⁴¹ Annexe 1A.7 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

⁴² Annexe 1A.11 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

⁴³ Annexe 1A.13 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

⁴⁴ Annexe 1A.8 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20

⁴⁵ Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Canada, RS 0.632.312.32

Pour la Suisse en particulier, les produits transformés à partir de produits agricoles (le chocolat par exemple) occupent une position particulière entre l'industrie (où prévaut le libre-échange) et l'agriculture (qui est soumise à des règles de protection), puisqu'ils intègrent à la fois une composante industrielle et une composante de matière première agricole.

Concernant les produits agricoles transformés, la Suisse offre, dans le cadre de ses ALE, la suppression complète de ses droits de douane sur la composante industrielle. Sur la composante correspondant à la matière première agricole, vis-à-vis de ses partenaires de libre-échange, la Suisse vise – sur la base de la « loi chocolatière »⁴⁶ – à conserver le mécanisme de compensation des prix. L'objectif consiste à compenser les écarts de prix des matières premières agricoles entre la Suisse et l'étranger – ceux-ci étant plus élevés en Suisse – par des droits de douane ou des aides à l'exportation.

Du côté des exportations, cette approche n'a pas pu aboutir avec tous les partenaires de négociation. Ainsi, dans le cadre de l'ALE Suisse-Japon, les subventions à l'exportation sont en principe interdites pour le trafic bilatéral de marchandises, avec quelques exceptions. Un certain nombre d'autres pays⁴⁷ refusent les subventions à l'exportation pour les produits agricoles transformés qui sont exportés dans le pays partenaire dans le cadre du commerce préférentiel.

Produits agricoles de base

L'agriculture est également concernée par les règles de l'OMC. Dans le cadre du GATT, les droits de douane sont aujourd'hui consolidés pour la totalité des produits agricoles ; cela signifie qu'ils ne peuvent dépasser un certain plafond. Presque toutes les restrictions à l'importation sous d'autres formes que les droits de douane, telles que les contingents, ont été converties en droits de douane — processus dénommé "tarification", qui a nettement renforcé la prévisibilité sur les marchés de produits agricoles. Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, les membres de l'OMC ont convenu d'améliorer, à l'avenir, l'accès aux marchés et de réduire les subventions qui ont des effets de distorsion des échanges dans le secteur agricole.

Dans le cadre des ALE avec les pays tiers, la Suisse limite ses concessions tarifaires dans le domaine agricole à certains produits agricoles non sensibles. Ces concessions consistent à réduire ou à supprimer les droits de douane dans le cadre des contingents tarifaires de l'OMC existants, pour certains produits présentant un intérêt particulier pour le partenaire de libre-échange concerné. La Suisse vise parallèlement un accès au marché préférentiel pour ses produits agricoles disposant de bons débouchés à l'exportation.

Dans le cadre de l'Accord agricole bilatéral Suisse-Colombie,⁴⁸ comme pour les autres ALE conclus par les Etats AELE ou la Suisse, les parties s'octroient des concessions tarifaires sur un nombre limité de produits. La Suisse a notamment accordé des concessions à la Colombie sur les bananes, les fruits tropicaux et certaines fleurs. Lorsque cela est applicable, les concessions de la Suisse se font dans le cadre des contingents tarifaires de l'OMC et des limitations saisonnières. En contrepartie, la Colombie accorde à la Suisse des concessions tarifaires ou une exonération des droits de douane sur une série de produits, en particulier la viande séchée, le jus de pomme, le

⁴⁶ Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72

⁴⁷ Union douanière d'Afrique australe (SACU), Canada, Pérou, Colombie, Etats d'Amérique centrale (Costa Rica et Panama), Bosnie-Herzégovine.

⁴⁸ Accord agricole du 25 novembre 2008 entre la Confédération suisse et la République de Colombie, RS 0.632.312.631.1

moût de raisin, le vin, les cigarettes et d'autres produits du tabac. De plus, la Colombie octroie à la Suisse des contingents et des concessions tarifaires sur le fromage.

Dans le cadre de son ALE avec la Corée, l'UE a négocié une vaste libéralisation dans le domaine des produits agricoles, dont seul un nombre limité de produits fait exception. L'AECG UE-Canada prévoit également une très large libéralisation des échanges agricoles. Ainsi, les droits de douane sont largement éliminés dans le domaine des produits agricoles (93,6 % des lignes tarifaires agricoles établies à 0% à l'entrée en vigueur du côté de l'UE, 92 % du côté canadien).

Disciplines commerciales

Dans ce domaine, les règles du GATT s'appliquent en principe également aux ALE, en particulier en ce qui concerne le principe du traitement national, les taxes et réglementations internes, les dispositions sur les entreprises étatiques, l'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent, les mesures de sauvegarde et les exceptions.

La plupart des ALE se réfèrent aux droits et obligations prévus dans le cadre de l'OMC. Par exemple, l'ALE Etats AELE-Hong-Kong ou l'ALE Suisse-Chine renvoient aux dispositions sur les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent lors de l'importation et de l'exportation, au principe de non-discrimination dans l'application des taxes et réglementations internes et aux exceptions générales, qui visent notamment à protéger l'ordre public, la santé et la vie ainsi que la sécurité du pays. En outre, en ce qui concerne les mesures anti-dumping, les parties contractantes s'engagent à appliquer les dispositions juridiques correspondantes de l'OMC (Accord anti-dumping) ou à renoncer à de telles mesures sur une base réciproque. Une clause de sauvegarde bilatérale permet en revanche, en cas de perturbations du marché, de recourir à des mesures de sauvegarde limitées dans le temps relatives à l'ouverture du marché. La clause de sauvegarde générale de l'OMC reste également applicable et les ALE renvoient aux accords de l'OMC correspondants. Parfois, les parties conviennent de procédures qui vont au-delà des engagements pris dans le cadre de l'OMC, par exemple en ce qui concerne les mécanismes de consultation.

Règles d'origine et facilitation des échanges

Règles d'origine

La franchise de douane n'est valable qu'à l'intérieur de la zone de libre-échange ; les Etats liés par un ALE définissent eux-mêmes leurs droits de douane et leurs quotas vis-à-vis d'Etats tiers. Ils continuent donc de procéder à un dédouanement à leurs frontières, ce qui permet notamment de garantir que seuls les produits importés originaires des Etats de la zone de libre-échange bénéficient du traitement préférentiel défini dans le cadre de l'ALE. Dans le contexte d'un ALE, les règles d'origine préférentielles déterminent si une marchandise est « originaire » de l'une des parties contractantes. L'obtention du statut de « produit originaire » est nécessaire pour l'octroi d'une réduction tarifaire au titre d'un ALE. Pour acquérir ce statut, la marchandise doit être soit « *entièrement obtenue* », soit « *suffisamment transformée* » dans l'un des Etats parties à l'ALE.

L'Accord sur les règles d'origine a été conclu en 1994 dans le cadre de l'OMC. Il prévoit une harmonisation à l'échelle mondiale des règles d'origine non préférentielles ou « autonomes ». Actuellement, les règles d'origine préférentielles sont habituellement définies dans les ALE eux-mêmes. Les règles d'origine des différents ALE sont matériellement comparables dans une certaine mesure, mais elles comportent

également de nombreuses différences qui peuvent se révéler significatives, puisqu'elles sont le résultat de négociations individuelles.

La Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (Convention PEM)⁴⁹ définit des règles d'origine préférentielles appliquées par toutes les parties contractantes, ce qui constitue la condition d'un cumul de l'origine entre les partenaires de libre-échange. La Convention PEM, qui vaut pour 23 Etats européens et méditerranéens (y compris l'UE et la Suisse), prévoit l'application de règles d'origine identiques dans tous les ALE entre les Etats signataires, permettant ainsi la création d'une zone de cumul diagonal. Le cumul de l'origine est possible pour les échanges entre les parties signataires qui ont conclu entre elles un ALE renvoyant aux règles d'origine de la Convention PEM.

Facilitation des échanges

En règle générale, les ALE modernes contiennent des dispositions sur la facilitation des échanges, comme par exemple l'ALE Etats AELE-Hong-Kong ou l'ALE Suisse-Chine. Celles-ci engagent notamment les parties à respecter les standards internationaux lors de la mise au point des procédures douanières et à collaborer avec les autorités douanières de l'autre partie, par exemple en améliorant la transparence et en utilisant les technologies de l'information, en vue d'éviter les obstacles inutiles au commerce de nature administrative. L'AECG UE-Canada prévoit également des dispositions concernant la facilitation des échanges et des formalités douanières – celles-ci se limitent néanmoins à des décisions anticipées sur l'origine ou la classification tarifaire des produits, à des procédures douanières automatisées lorsque la situation le permet et à un système impartial et transparent pour le traitement des plaintes.

Obstacles techniques au commerce

Produits industriels

Les différences dans les prescriptions relatives aux produits et l'absence de reconnaissance des évaluations de la conformité expliquent en grande partie pourquoi des entraves au commerce international subsistent, malgré l'élimination des droits de douane. Ils sont qualifiés d'obstacles techniques (ou non tarifaires) au commerce.

L'Accord TBT est en principe applicable dans ce domaine et s'applique aux prescriptions techniques, aux normes et aux procédures d'évaluation de la conformité. Il demande que les produits nationaux et étrangers soient traités de la même manière et que le principe de non-discrimination s'applique entre les produits étrangers. Il prévoit que les prescriptions techniques nationales ainsi que les procédures d'évaluation de conformité qui s'y réfèrent ne constituent pas d'entrave inutile au commerce (principe de proportionnalité). L'Accord TBT promeut également la convergence des prescriptions techniques nationales, en préconisant (sans obligation) la reprise de normes internationales. De plus, il encourage les membres de l'OMC à reconnaître l'équivalence de prescriptions techniques nationales d'autres pays membres et les évaluations de conformité qui s'y réfèrent.⁵⁰

La plupart des ALE se réfèrent aux droits et obligations fixés dans le cadre de l'OMC. Par exemple, l'ALE Etats AELE-Hong-Kong renvoie à l'Accord TBT. En outre, l'ALE

⁴⁹ Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes, RS 0.946.31

⁵⁰ Voir [FR]; http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm [FR]

Etats AELE-Hong-Kong prévoit une intensification de la collaboration bilatérale, la désignation de points de contact pour les questions relatives aux prescriptions techniques et la tenue de consultations ad hoc pour traiter des questions relatives aux entraves au commerce.

L'ALE Suisse-Japon prévoit une collaboration renforcée en matière de réglementations techniques, de normes et de procédures d'évaluation de la conformité, y compris la possibilité de conclure, le cas échéant, des arrangements sectoriels. Cette collaboration vise à promouvoir le recours aux normes internationales aussi bien en matière de réglementation technique que d'évaluation de la conformité. Afin de renforcer les règles de l'OMC, la reconnaissance de l'accréditation sur la base des normes internationales est améliorée. Dans le cadre d'une déclaration conjointe, la Suisse et le Japon réaffirment leur intention d'améliorer leur collaboration en matière de réglementation technique, de normes et d'évaluation de la conformité, et d'éliminer ainsi les obstacles inutiles au commerce.

L'ALE UE-Corée contient toute une série d'engagements généraux sur les obstacles techniques au commerce, y compris en matière de coopération dans le domaine des normes et des questions réglementaires, qui concrétisent les obligations imposées par l'Accord TBT. L'accord comprend quatre annexes sectorielles (sur les produits électroniques grand public, les véhicules à moteur et leurs composants, les produits pharmaceutiques/dispositifs médicaux et les produits chimiques). Les barrières non tarifaires en vigueur dans le secteur des véhicules à moteur en particulier sont perçues par l'UE comme les obstacles les plus manifestes aux exportations vers la Corée. Aussi, afin de remédier à ces problèmes, l'ALE renferme des dispositions en vertu desquelles la Corée accepte, de manière unilatérale, l'équivalence des normes internationales ou des normes de l'UE avec ses principaux règlements techniques. Ainsi, les constructeurs européens désireux d'exporter vers la Corée ne doivent pas modifier sensiblement les véhicules à moteur produits selon les spécifications de l'UE. Les essais menés au sein de l'UE afin de prouver la conformité des produits aux normes de l'UE seront reconnus par la Corée. L'équivalence avec les normes de l'UE régissant les OBD (systèmes embarqués de diagnostic) représente elle aussi une source d'économies non négligeable, dans la mesure où les normes coréennes applicables aux voitures à essence se fondent sur les normes californiennes dans ce domaine. L'ALE entre l'UE et la Corée a nécessité des changements substantiels dans la législation coréenne, notamment concernant les produits électrotechniques et les véhicules.

L'AECG UE-Canada intègre également les dispositions clés de l'Accord TBT et les renforce. Un protocole permettra au Canada et à l'UE de reconnaître mutuellement les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie. Si les parties donnaient suite à ces clauses procédurales, cela devrait permettre aux produits d'être évalués par le même organisme, aussi bien pour le marché de l'UE que pour le marché canadien. Puisque l'accord n'est pas basé sur l'harmonisation du droit, les produits continueraient cependant d'être évalués deux fois, une fois selon les prescriptions de l'UE et une fois selon celles du Canada, ce qui pourrait requérir la fabrication de séries différentes pour les deux marchés.

Domaine agricole

Les règles fondamentales concernant les obstacles non-tarifaires dans ce domaine sont précisées dans l'Accord SPS, qui complète l'Accord TBT régissant les obstacles techniques au commerce. L'Accord SPS permet aux pays d'établir leurs propres normes, à condition qu'elles aient un fondement scientifique. Ces normes ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire à la protection de la santé et la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Elles ne doivent pas non

plus entraîner de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où existent des conditions identiques ou similaires. Les pays sont encouragés à utiliser les normes, directives et recommandations internationales existantes.⁵¹

Les règles relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires dans le cadre de l’ALE Suisse-Japon sont identiques à celles de l’Accord SPS. La possibilité d’effectuer des consultations bilatérales fondées sur des critères scientifiques concernant des questions sanitaires et phytosanitaires est prévue en complément.

Dans le cadre de l’AECG UE-Canada, il a été convenu de réaffirmer et de consolider les engagements quant aux mesures sanitaires et phytosanitaires de l’OMC. Cet ALE incorpore et met à jour l’Accord vétérinaire Canada-UE existant et poursuit sur cette lancée pour établir un cadre de coopération sur toute la gamme des dispositions concernant la santé des animaux, la protection des plantes et la sécurité des aliments. Le Canada et l’UE ont également convenu de déterminer de façon proactive les équivalences de leurs systèmes d’inspection et de certification respectifs. L’ALE UE-Corée renferme, dans le domaine sanitaire et phytosanitaire, des engagements particuliers en matière de transparence, de consultation et de travail destinés à promouvoir une compréhension commune des normes internationales et à garantir l’égalité de traitement à tous les États membres de l’UE. Une procédure relative à l’agrément d’établissements de fabrication de produits d’origine animale sera élaborée.

3.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

Mesures tarifaires

Produits industriels

Sur la base de l’ALE Suisse-UE de 1972, les droits de douane et les taxes d’effet équivalent sur les produits industriels sont entièrement éliminés entre la Suisse et l’UE. L’introduction de nouveaux droits de douane est interdite. De même, l’ALE prévoit l’interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d’effet équivalent.

Produits agricoles transformés

L’ALE Suisse-UE règle le traitement tarifaire des produits agricoles transformés dans son protocole n°2. La composante industrielle est mutuellement exemptée de droits de douane ; la Suisse peut par contre compenser les écarts de prix concernant la composante agricole à l’exportation ou à l’importation. L’UE supprime les droits de douane sur tous les produits agricoles transformés couverts par l’accord importés de Suisse et renonce à verser des subventions à l’exportation de ces produits en Suisse. La Suisse réduit ses droits de douane et ses subventions à l’exportation à hauteur de la différence de prix des matières premières entre la Suisse et l’UE. Cette solution permet de tenir compte du désavantage concurrentiel de la Suisse lié aux prix d’achat plus élevés. Par ailleurs, un certain nombre de produits agricoles transformés sont soumis au libre-échange, c.-à-d. que la Suisse supprime tous ses droits de douane et subventions à l’exportation pour ces produits.

Le protocole n°2 de l’ALE Suisse-UE est un accord de nature purement tarifaire qui ne prévoit pas d’harmonisation du droit. Il ne se base pas sur l’équivalence des législations et ne prévoit aucune reprise du droit.⁵²

⁵¹ http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm
http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm [FR]

[FR];

Produits agricoles de base

L'Accord agricole Suisse-UE prévoit des concessions tarifaires pour certains produits agricoles de base. Les concessions tarifaires (contingents d'importation et suppression des droits de douane) sont accordées principalement dans le secteur des fromages, complètement libéralisé depuis le 1^{er} juin 2007, ainsi que dans les secteurs des fruits et légumes, de l'horticulture et des spécialités de viande et de vins (il s'agit le plus souvent de réductions tarifaires dans le cadre de contingents).

Disciplines commerciales

L'ALE Suisse-UE de 1972 prévoit des règles comparables à celles de l'OMC dans le domaine des disciplines commerciales (interdiction de toute nouvelle restriction quantitative à l'importation ou à l'exportation et des mesures d'effet équivalent, non-discrimination des produits d'une partie contractante par le biais de mesures ou pratiques de nature fiscale interne) ou renvoie aux règles de l'OMC (alors GATT), par exemple pour les mesures anti-dumping.

Règles d'origine et facilitation des échanges

Règles d'origine

Dans le cadre de l'ALE Suisse-UE de 1972, le protocole n°3 prévoit un système de cumul diagonal de l'origine. Ce système permet à un produit originaire au sens de l'ALE d'être transformé dans certains Etats européens sans pour autant perdre son statut préférentiel (franchise de douane).⁵³ Dans le cadre du système de cumul pan-européen, la possibilité de cumuler l'origine des produits a peu à peu été étendue aux pays méditerranéens.⁵⁴ Avec la signature de la Convention PEM, ce système de cumul, qui sera étendu aux pays des Balkans occidentaux, a fait un nouveau pas important en avant.⁵⁵

Facilitation des échanges

L'Accord sur la facilitation et la sécurité douanières remplace l'Accord sur le transport des marchandises de 1990. Il règle les contrôles et les formalités douanières dans les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE et crée un espace de sécurité douanière commun.

Dès 1990, l'accord simplifie et accélère les formalités et contrôles douaniers dans le cadre des échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats membres de l'UE. A cet effet, les horaires d'ouverture des postes douaniers ont notamment été coordonnés de part et d'autre de la frontière et prolongés en cas de besoin. Les compétences de dédouanement des différents services ont été harmonisées, l'équivalence des contrôles

⁵² Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II») du 1^{er} octobre 2004, FF 2004 5593, p. 5633.

⁵³ Système de cumul pan-européen: UE des 28, AELE des 4, Turquie.

⁵⁴ L'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie ainsi que la Bande de Gaza et la Cisjordanie sont considérés comme des pays méditerranéens.

⁵⁵ La Convention PEM a été ratifiée le 28 novembre 2011 par la Suisse et est entrée en vigueur pour la Suisse et les autres Etats de l'AELE le 1^{er} janvier 2012. L'UE l'a ratifiée le 1^{er} mai 2012. Elle est depuis lors en vigueur entre les pays de l'UE, la Suisse et les autres membres de l'AELE. Pour que le système de cumul soit applicable à tous les Etats de cette zone, les règles d'origine des ALE bilatéraux respectifs doivent être remplacées par un renvoi à la Convention PEM et ainsi être adaptées au nouveau système.

et des documents a été mutuellement reconnue et le contrôle des marchandises se fait désormais sur une base ponctuelle. Il a en outre été décidé d'introduire des installations de douane gérées en commun ainsi que des voies rapides pour le transit. L'accord garantit le maintien du flux transfrontalier de marchandises, même en cas de grève, de catastrophe naturelle, etc., de même que l'information mutuelle des autorités en cas de perturbations graves.

Dans le cadre de la modification de son code des douanes, l'UE a introduit, à compter du 1^{er} juillet 2009, des mesures de sécurité s'appliquant aux échanges avec les Etats tiers, notamment une obligation de déclaration préalable pour les marchandises en provenance ou à destination des Etats tiers. Grâce à l'Accord sur la facilitation et la sécurité douanières, les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration préalable. L'accord règle aussi les modalités de la collaboration future dans le domaine de la sécurité. En matière de sécurité douanière, la Suisse est, de manière générale, traitée de la même façon qu'un Etat membre de l'UE. Les deux parties ont mutuellement reconnu l'équivalence des normes de sécurité applicables sur leur territoire. Une interprétation homogène, une application simultanée des développements du droit et une participation de la Suisse à l'élaboration des futures évolutions législatives de l'UE sont prévues afin de maintenir cette équivalence. Cela a également pour conséquence que les échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats non membres de l'UE sont soumis aux nouvelles prescriptions de sécurité de l'UE en ce qui concerne la déclaration préalable et les analyses de risques.

Obstacles techniques au commerce

Produits industriels

Afin d'éviter que les entreprises suisses ne soient obligées de fabriquer des séries de produits différentes pour les marchés suisse et européen, le Conseil fédéral a décidé, après le rejet de l'EEE en 1992, d'adapter dans une large mesure les prescriptions techniques suisses à celles de ses principaux partenaires commerciaux, c.-à-d. principalement à celles applicables dans l'UE.

Par ailleurs, l'ARM garantit, pour de nombreuses catégories de produits, la reconnaissance réciproque des examens de conformité effectués en Suisse et dans l'UE (examens, inspections, certifications et admissions) et assure ainsi une intégration dans le marché intérieur de l'UE sur une base conventionnelle. Il convient de distinguer deux cas de figure à cet égard :

- Dans les domaines où le droit suisse et le droit de l'UE sont reconnus comme équivalents, un seul examen de conformité suffit pour la mise sur le marché en Suisse et dans l'UE. Tout certificat de conformité délivré par un organisme autorisé dans l'une des parties, conformément aux prescriptions qui y sont applicables, est dès lors reconnu par l'autre partie sans examen supplémentaire. Peu importe, ici, si cette évaluation a lieu en Suisse ou dans l'UE. Parmi les domaines couverts par l'accord pour lesquels les prescriptions suisses sont considérées comme équivalentes à celles de l'UE, figurent les machines, les instruments médicaux (prothèses, etc.), les appareils de télécommunications, les véhicules à moteur et les tracteurs, les instruments de mesure et les préemballages, les appareils électriques, les contrôles de fabrication de médicaments et les examens des bonnes pratiques de laboratoire en matière de produits chimiques.
- Dans les domaines non couverts par le principe d'équivalence, une double certification – l'une d'après le droit suisse, l'autre d'après le droit de l'UE – reste obligatoire. Ces deux examens peuvent toutefois être réalisés par un seul organisme

d'évaluation, ce qui signifie qu'un fabricant suisse peut obtenir la certification de conformité aux prescriptions de l'UE, nécessaire à l'exportation vers l'UE, auprès d'un organisme suisse. Seuls certains instruments de mesures et les chaudières relèvent des domaines couverts par l'accord pour lesquels les prescriptions suisses ne correspondent pas ou pas entièrement à celles de l'UE et ne sont donc pas considérées comme équivalentes.

L'ARM a régulièrement été adapté depuis 2008. Il couvre à présent également les produits de construction, les ascenseurs, les produits biocides, les installations à câbles et les explosifs à usage civil. Son champ d'application peut encore être complété davantage, à condition que les prescriptions suisses soient équivalentes à celles de l'UE, conformément au premier cas de figure exposé ci-dessus.⁵⁶

L'ARM correspond aux dispositions de l'Accord TBT, qui permettent (et encouragent) les membres de l'OMC à reconnaître l'équivalence de leurs prescriptions techniques et les évaluations de la conformité qui s'y réfèrent. L'ARM met en œuvre ces recommandations par le biais de dispositions contraignantes et offre ainsi l'accès au marché de même que la sécurité juridique.⁵⁷

Domaine agricole

L'Accord agricole Suisse-UE facilite les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE, non seulement grâce à l'élimination partielle d'obstacles tarifaires (voir ci-dessus, sous la partie « Mesures tarifaires »), mais aussi et en particulier par le biais de dispositions relatives aux obstacles non-tarifaires dans certains domaines de production.

- Les entraves techniques au commerce (différences dans les prescriptions sanitaires ou phytosanitaires et en matière d'homologation) sont supprimées au moyen d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des règles dans ce domaine. Cela concerne notamment les vins et les spiritueux, l'agriculture biologique, la protection phytosanitaire, le secteur vétérinaire, les aliments pour animaux et les semences. Ainsi, les agriculteurs suisses peuvent exporter vers l'UE des fruits et légumes ou des produits biologiques dotés d'un certificat suisse sans devoir soumettre leurs produits à un examen préalable supplémentaire dans un pays de l'UE.
- L'annexe vétérinaire de l'Accord agricole assure la reconnaissance de l'équivalence des prescriptions pour tous les produits d'origine animale, de même qu'en matière de santé animale. Les contrôles vétérinaires aux frontières entre la Suisse et l'UE ont été entièrement supprimés au 1^{er} janvier 2009. La Suisse bénéficie du même statut qu'un Etat membre de l'UE pour l'importation d'animaux et de produits d'origine animale en provenance d'Etats tiers. Les animaux et les produits d'origine animale qui atterrissent dans les aéroports de Zurich ou de Genève et qui ont été contrôlés en Suisse peuvent être exportés vers un Etat membre de l'UE sans contrôle supplémentaire. De même, les animaux et produits d'origine animale contrôlés par les Etats membres de l'UE dans leurs aéroports ou ports respectifs aux frontières extérieures de l'UE peuvent être importés en Suisse sans contrôle supplémentaire.

⁵⁶ En théorie, l'accord pourrait également couvrir d'autres domaines pour lesquels les prescriptions ne correspondent pas ou pas entièrement. Les deux examens de conformité – l'un d'après le droit suisse, l'autre d'après le droit de l'UE – peuvent dans ce cas être réalisés par le même organisme d'évaluation. Cependant, l'UE refuse d'étendre l'accord à de tels domaines.

⁵⁷ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999, FF 1999 5440, p. 5533.

- L'accord s'est vu complété par une nouvelle annexe sur la reconnaissance mutuelle des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) pour les produits agricoles et les denrées alimentaires en décembre 2011. La Suisse et l'UE assurent une protection réciproque à leurs AOP et IGP. Ainsi, la « Tête de Moine » ou la viande des Grisons sont aussi protégées des contrefaçons dans l'UE.

Les entraves techniques au commerce pour certains produits agricoles et denrées alimentaires ont ainsi pu être réduites, voire en partie supprimées, sur la base d'une harmonisation du droit. La reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations au moyen d'une adaptation du droit suisse au droit de l'UE en constitue la pierre angulaire. Pour garantir le maintien de l'accord et de ses avantages, celui-ci est régulièrement adapté aux développements du droit de l'UE par le biais de décisions du Comité mixte (CM). Cela nécessite une adaptation constante du droit suisse.

3.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Mesures tarifaires : dans le domaine des produits industriels, au niveau international, les ALE visent la diminution à grande échelle voire l'élimination des droits de douane. Entre les pays industrialisés, les exceptions, même ponctuelles, à ce démantèlement des droits de douane dans le domaine des produits industriels sont rares.

Le traitement tarifaire des produits agricoles transformés et les concessions tarifaires (contingents à l'importation et réduction des droits de douane) pour les produits agricoles de base dans le cadre des ALE avec des pays tiers sont comparables, sur le principe, aux règles prévues dans les accords bilatéraux. Cependant, dans le domaine agricole, le degré de couverture et les concessions mutuelles octroyées dans les accords existants entre la Suisse et l'UE (protocole n°2 de l'ALE de 1972 et Accord agricole de 1999) sont en-deçà des ALE de l'UE, en particulier des ALE récents. Dans le cadre de ses ALE les plus récents (par exemple UE-Corée, AECG UE-Canada), l'UE a négocié des concessions agricoles bien plus étendues que cela n'avait été le cas avec la Suisse.

Disciplines commerciales : que ce soit dans le cadre de l'approche ALE habituelle ou dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE (ALE de 1972), les disciplines commerciales se basent sur les dispositions pertinentes du GATT, qui s'appliquent déjà dans les relations entre la Suisse et l'UE.

Règles d'origine et facilitation des échanges : la Convention PEM prévoit des règles d'origine identiques dans tous les ALE des Etats signataires. Ces règles d'origine communes et la possibilité de cumul de l'origine qui en découle s'appliquent donc à la fois dans le cadre d'une approche ALE et dans les accords bilatéraux.

Dans le domaine de la facilitation des échanges, l'approche bilatérale (Accord sur la facilitation et la sécurité douanières) va plus loin que l'approche ALE, bien que les deux approches poursuivent le même objectif. Dans le cadre des accords bilatéraux, la simplification et l'accélération des contrôles et formalités douaniers reposent sur la reconnaissance mutuelle des prescriptions en matière de sécurité, une harmonisation des formalités douanières et une collaboration institutionnalisée des services de dédouanement. En matière de sécurité douanière, la Suisse est globalement traitée de la même manière qu'un Etat membre de l'UE. Les deux parties reconnaissent mutuellement l'équivalence des normes de sécurité prévalant sur leur territoire respectif.

L'équivalence nécessite notamment une adaptation constante du droit suisse aux nouvelles règles de l'UE, une interprétation homogène des règles ayant un contenu similaire et une participation de la Suisse à l'élaboration des futures évolutions législatives.

Obstacles techniques au commerce : la plupart des ALE renvoient aux droits et aux obligations découlant des Accords TBT et SPS. L'approche bilatérale poursuivie dans le cadre de l'ARM va à cet égard bien au-delà de l'approche ALE.

Dans certains domaines de l'industrie, le droit suisse et le droit de l'UE sont reconnus comme équivalents grâce à l'harmonisation, ce qui permet une autorisation mutuelle de mise sur le marché en évitant les différences de prescriptions et les contrôles supplémentaires. A l'inverse, même l'ALE de l'UE le plus moderne (à savoir l'AECG avec le Canada) ne prévoit pas d'harmonisation des prescriptions relatives aux produits – c'est aussi le cas des ALE de la Suisse avec les Etats tiers – mais uniquement la possibilité d'une reconnaissance mutuelle des organismes de certification. Ainsi, les organismes de certification d'une partie contractante pourraient examiner les produits selon les prescriptions de l'autre partie contractante, mais les produits destinés à l'exportation devraient continuer à satisfaire aux règles prévalant dans le pays d'importation. L'ALE n'a ainsi aucune incidence sur les prescriptions relatives aux produits des parties contractantes – celles-ci continuent à fixer leurs règles de manière autonome. Les produits destinés aux deux marchés doivent donc être soumis à deux examens de conformité différents et doivent également satisfaire aux prescriptions des deux parties. Cela nécessite éventuellement la fabrication de deux séries de produits distinctes.

Concernant le démantèlement des entraves non tarifaires au commerce dans le domaine agricole et alimentaire, l'approche bilatérale va également bien plus loin que l'approche ALE. Les ALE de l'UE (et de la Suisse) renvoient simplement aux règles de l'OMC. En revanche, l'élimination complète des contrôles vétérinaires et la diminution importante des contrôles phytosanitaires entre la Suisse et l'UE, de même que la coopération institutionnelle approfondie entre les autorités compétentes, nécessitent l'harmonisation des règles matérielles relatives aux produits et à leur fabrication, ce qui dépasse le cadre d'un ALE. Par exemple, l'AEGC UE-Canada prévoit uniquement la possibilité d'une reconnaissance future des certifications, alors que la reconnaissance de l'équivalence des règles matérielles n'est pas envisagée, même à l'avenir. La marchandise reste contrôlée à 100%, même quand un ALE s'applique. Dans le cadre des accords bilatéraux, en revanche, les entraves techniques au commerce (différences dans les règles relatives aux produits et à la mise sur le marché) sont presque entièrement éliminées pour certaines catégories de produits, par le biais d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence de ces prescriptions.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

Les domaines ou dispositions suivantes pourraient continuer à être couverts par un ALE global avec l'UE :

- Interdiction des droits de douane sur les produits industriels ; selon le résultat des négociations, élimination totale ou partielle des droits de douane sur les produits agricoles ;
- Approche basée sur l'OMC en matière de disciplines commerciales ;
- Règles d'origine communes et cumul diagonal dans le cadre du système PEM ;
- Facilitations et accélération ponctuelles des contrôles et formalités douaniers ;
- Reconnaissance des résultats ou des décisions d'un organisme de certification de l'autre partie pour ce qui relève des prescriptions nationales (non-harmonisées).

Seules des négociations éventuelles sur un ALE global avec l'UE permettraient de déterminer dans quelle mesure le degré de libéralisation relativement faible dans le domaine agricole et les modalités inscrites dans le protocole n°2 pour le commerce des produits agricoles transformés pourraient être conservés, ou s'il en résulterait une libéralisation plus poussée.

En revanche, du fait de l'harmonisation du droit étendue sur laquelle ils se basent, les accords bilatéraux se distinguent de manière fondamentale d'une approche ALE dans le domaine des prescriptions techniques. Dans le cadre d'un ALE global avec l'UE, la Suisse se verrait traitée de la même manière que les autres Etats tiers, c.-à-d. que les produits suisses devraient satisfaire aux prescriptions de l'UE et être certifiés dans l'UE afin de pouvoir y être exportés. Les dispositions suivantes deviendraient caduques :

- Entraves techniques au commerce (ARM) : reconnaissance des examens de conformité dans certains domaines (une seule évaluation et une seule série de produits) ;
- Domaine agricole : démantèlement des entraves techniques au commerce dans certains domaines (par exemple pour les produits d'origine animale, les aliments pour animaux, les semences, la protection phytosanitaire, l'agriculture biologique).

En matière de sécurité douanière également, le système des accords bilatéraux va bien au-delà de ce qui serait possible dans le cadre d'un ALE : sur la base d'une harmonisation du droit, les produits suisses sont globalement traités de la même manière que les produits d'un Etat membre de l'UE en ce qui concerne la sécurité douanière. Ces avantages acquis dans le cadre de l'Accord sur la facilitation et la sécurité douanières seraient perdus dans le cadre d'un ALE global.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

Par rapport aux accords bilatéraux existants, le passage à un ALE global qui ne prévoirait aucune harmonisation du droit (c.-à-d. sans reprise du droit de l'UE ni accord sur l'équivalence – soumise à surveillance – des règles) aurait les conséquences économiques énumérées ci-après dans le domaine des échanges de marchandises.

Dans le domaine agricole, les bases légales (reconnaissance des prescriptions relatives aux produits et à la mise sur le marché) devraient être renégociées, notamment pour le vin (règles de commercialisation) et les spiritueux, l'agriculture biologique, les fruits et légumes (normes de qualité), la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux et les semences. L'intégration de la Suisse dans l'espace vétérinaire européen ainsi que la garantie juridique de l'équivalence prendraient fin.

- Selon le résultat des négociations en matière tarifaire, la libéralisation sur mesure pratiquée jusqu'à présent dans le domaine agricole serait remise en cause, ce qui soulèverait des questions de principe concernant la stratégie en matière de commerce agricole extérieur et la stratégie agricole suisse.
- Dans le domaine des produits agricoles transformés, le mécanisme de compensation des prix existant combiné à la franchise douanière octroyée à l'exportation vers l'UE, qui permet de corriger les désavantages en termes de coût d'approvisionnement, serait remis en cause. Cela se répercuterait sur la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse, dans la mesure où elle se fournit en matières premières suisses.
- Les contrôles à la frontière et les certificats devraient être réintroduits en ce qui concerne la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux, les semences, l'agriculture biologique, les fruits et légumes et le secteur vétérinaire. Cela induirait des coûts beaucoup plus élevés pour les autorités suisses afin de garantir la sécurité

des aliments à l'importation, ainsi que des coûts plus élevés dans le commerce du fait des charges administratives accrues.

- Dans le domaine vétérinaire, à titre d'exemple, une réorganisation des contrôles à l'importation s'imposerait. La coopération poursuivie jusque-là entre la Suisse et l'UE en matière de contrôle des animaux et des produits d'origine animale en provenance de pays tiers devrait être abandonnée. La Suisse devrait donc reprendre la responsabilité des contrôles – procédures lourdes jusqu'alors effectuées en grande partie par l'UE – pour contrer efficacement les risques en matière d'épizootie et de sécurité des aliments. Les importations en provenance de l'UE devraient vraisemblablement également à nouveau être contrôlées, ce qui augmenterait le prix des produits importés à la fois pour les producteurs (produits intermédiaires) et pour les consommateurs. Pour l'exportation de produits agricoles dans l'UE, il faudrait compter sur une recrudescence des obstacles administratifs : réintroduction de l'obligation de certificat pour certains produits exportés dans l'UE (en particulier pour la viande et les produits laitiers), réintroduction des contrôles vétérinaires de l'UE à la frontière suisse (y compris des redevances de contrôle), limitation des voies de transport (obligation de passage par certains postes-frontières à l'exportation). Les exportations deviendraient plus coûteuses, ce qui réduirait la compétitivité des produits suisses sur le marché européen.
- L'abandon de la collaboration dans le domaine de l'hygiène alimentaire, de la lutte contre les épidémies et de la protection phytosanitaire (domaines présentant typiquement des risques transnationaux), pourrait éventuellement, en plus d'augmenter les charges liées aux contrôles, entraîner des risques sécuritaires accrus.
- En cas de suppression de ces bases légales, les frais liés à l'exportation des produits concernés dans l'UE se verraient considérablement augmentés. De plus, cela nuirait à la diversité des produits et à la concurrence en Suisse, ce qui se répercuterait négativement non seulement sur les prix à la consommation, mais aussi sur les prix des produits intermédiaires, entraînant une hausse des coûts pour les producteurs suisses (en particulier pour les aliments pour animaux et les semences) ainsi qu'une baisse de la compétitivité.

Concernant les entraves techniques au commerce, les produits mis sur le marché en Suisse et dans l'UE devraient être soumis à un double examen de conformité (une fois en Suisse, une fois dans l'UE). Dans la mesure où l'équivalence des prescriptions suisses avec celles de l'UE ne serait plus garantie en l'absence de base conventionnelle, la fabrication de séries différentes selon la destination du produit serait en principe à nouveau nécessaire.

- En 2011, les secteurs concernés par l'ARM représentaient un volume d'exportation d'environ 32 milliards de CHF. Cela signifie qu'environ un quart de tous les produits exportés dans l'UE ont pu, grâce à l'ARM, éviter d'être soumis à un double examen de conformité ou d'être adaptés en vue de satisfaire à des prescriptions différentes. Les coûts liés à un examen de conformité supplémentaire, à eux seuls, sont estimés à 0,5% à 1% de la valeur du produit en moyenne,⁵⁸ ce qui correspond à environ 160-320 millions de CHF pour l'année 2011.
- Lorsque le droit de l'UE l'exige, les entreprises suisses devraient mandater un représentant établi dans l'UE en qualité de responsable de la mise sur le marché de l'UE.
- En ce qui concerne les produits médicaux et les médicaments, l'accès étendu des patients à un large choix de médicaments (environ 500'000 produits), la

⁵⁸ Loridan (2008), « Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE », Université de Genève.

reconnaissance des « libérations de lots » pour les médicaments,⁵⁹ de même que l'accès des producteurs suisses au marché de l'UE sur un pied d'égalité ne seraient plus garantis. De plus, cela rendrait plus difficile la coordination internationale en matière d'information sur les événements préoccupants liés à des produits médicaux.

Dans le domaine de la sécurité douanière, il serait obligatoire de procéder à une déclaration préalable pour les exportations à destination de l'UE et les importations en provenance de l'UE.

- Les délais d'annonce s'élèvent à une heure pour le transport routier, deux heures pour le transport ferroviaire et quatre heures au minimum pour le transport maritime. En l'absence de base conventionnelle, ces mesures ralentiraient la procédure de dédouanement, limiteraient le nombre de postes-frontières disponibles et entraîneraient des embouteillages et un trafic de contournement – tout cela se répercuterait de manière négative sur les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE. Une circulation des marchandises sans obstacles à l'échelle intra-européenne et une procédure de dédouanement rapide revêtent une importance centrale pour les deux parties. Du fait des coûts supplémentaires à l'exportation, les entreprises suisses verraient leur compétitivité diminuer sur le marché de l'UE. Les importations en provenance de l'UE seraient plus chères, entraînant ainsi des conséquences négatives sur les prix des produits de consommation et des produits intermédiaires.

Dans l'ensemble, l'étendue et l'ampleur de l'accès au marché intérieur de l'UE garanti pour les marchandises suisses dans le cadre des accords bilatéraux ne pourrait vraisemblablement pas être atteintes dans le cadre d'un ALE global. Les entraves au commerce qui en résulteraient auraient des répercussions négatives sur la compétitivité, et par conséquent sur les prix et la diversité des produits (de consommation mais aussi intermédiaires ou semi-finis) en Suisse. Les consommateurs, comme les producteurs suisses, qui verraient leur compétitivité baisser à l'échelle internationale du fait de la hausse du prix des intrants, en seraient affectés.

Les solutions sur mesure existantes pour les produits agricoles de base et les produits agricoles transformés en matière tarifaire pourraient également être remises en cause par l'UE dans le cadre d'une renégociation.

4. Circulation des services

4.1. Approche ALE

Principe

Au niveau de l'OMC, les échanges de services sont régis par l'AGCS.⁶⁰ Dans ce cadre, chaque Etat membre prend des engagements spécifiques en termes d'accès au marché et de traitement national pour différents secteurs de services.

Contenu

Dans le cadre des ALE conclus entre les Etats AELE et des Etats tiers, la Suisse entretient des relations préférentielles avec de nombreux Etats et partenaires dans le

⁵⁹ La libération de lots permet de garantir que tous les lots mis sur le marché ont fait l'objet d'un contrôle de qualité par une autorité nationale.

⁶⁰ Annexe 1B de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20.

domaine des services.⁶¹ De plus, la Suisse a conclu des ALE en dehors du cadre de l'AELE avec la Chine et le Japon qui contiennent également des règles sur le commerce des services. L'objectif principal de la Suisse consiste à obtenir, par le biais des ALE, un traitement plus favorable que celui dont elle bénéficie dans le cadre multilatéral de l'AGCS. La Suisse vise également à ce que ses partenaires s'engagent à garantir un niveau d'accès aux marchés qui n'engendre pas de discrimination des exportateurs suisses par rapport à leurs principaux concurrents.

Les accords reprennent en principe les dispositions de l'AGCS de même que les listes d'engagements correspondantes, en leur apportant des améliorations ponctuelles. Les listes d'engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national suivent dans la majorité des cas une approche de liste positive à l'instar de l'AGCS.

Par rapport à l'AGCS, ces accords peuvent contenir certaines règles additionnelles relatives à un thème ou à un secteur spécifique. Elles visent à encadrer et à faciliter l'accès aux marchés, sans pour autant prévoir l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des réglementations. Selon les différents accords, ces règles couvrent notamment : la réglementation intérieure (par exemple règles concernant la transparence ou les procédures d'autorisation ou de vérification des qualifications) ; la fourniture de services par des personnes physiques (cf. ci-dessous) ; les services financiers (par exemple admission de manière non discriminatoire aux organismes d'autorégulation, proportionnalité des mesures prudentielles) ; les services de transport maritime (par exemple accès aux ports et utilisation de l'infrastructure) ; les services de télécommunications (par exemple principe de concurrence ou standards minimaux concernant l'interconnexion avec un fournisseur ayant une position dominante) ; la co-production (par exemple principe du traitement national pour les co-productions télévisées ou règles concernant la contribution dans une co-production et la propriété de ces dernières) ; le commerce électronique (par exemple obligation de non-discrimination pour les produits numériques ou coopération visant le développement du commerce électronique).

Le degré de couverture thématique ou sectorielle, et le cas échéant la substance, varie d'un accord à un autre, l'intégration de telles règles reflétant les intérêts réciproques des parties. Par exemple, tous les ALE de la Suisse contenant un chapitre substantiel sur le commerce des services comprennent des règles additionnelles spécifiques aux services financiers (à l'exception de l'ALE avec le Chili) et aux services de télécommunications (à l'exception de l'ALE avec le Mexique). Seuls les ALE avec la Chine et avec le Japon contiennent pour l'heure des règles additionnelles concernant la réglementation intérieure. Ces deux ALE ainsi que ceux conclus avec la Colombie et avec le Conseil de Coopération du Golfe arabe⁶² contiennent des dispositions additionnelles en matière de fourniture de services par des personnes physiques.

Les ALE que l'UE a récemment conclu, par exemple avec la Corée ou Singapour, se basent également sur les dispositions pertinentes de l'AGCS et contiennent des règles additionnelles de nature similaire aux ALE de la Suisse. D'une manière générale, leur structure et leur couverture sont toutefois différentes dans le sens où les ALE de l'UE incluent aussi la prestation de services transfrontalière, la libéralisation des investissements dans la plupart des secteurs services et non-services ainsi que la présence temporaire de personnes physiques dans des sections distinctes.

⁶¹ Chili, Hong-Kong, Colombie, Mexique, Singapour, Corée du sud, Ukraine, Etats du Conseil de Coopération du Golfe arabe, Etats d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala et Panama), de même qu'en partie avec le Canada et le Pérou.

⁶² Arabie saoudite, Oman, Koweït, Bahreïn, Émirats arabes unis et Qatar.

Prestation de services transfrontalière par des personnes physiques

Contrairement à l'ALCP, les ALE ne prévoient pas la libre circulation des personnes. En particulier, il est expressément signalé dans les ALE que l'entrée et le séjour de demandeurs d'emploi ne sont pas couverts. La Suisse exclut également les travailleurs indépendants de l'accès au marché du travail. Les engagements de la Suisse dans ses ALE ou dans le cadre de l'AGCS concernent uniquement le séjour temporaire d'une catégorie étroitement définie de personnes hautement qualifiées (« personnel indispensable ») qui sont envoyées par les entreprises de l'Etat partenaire dans des filiales (transfert de cadres, 5 ans max. sans droit à rester) ou détachées pour remplir un contrat de prestation de services (max. 3 mois par an). Les ALE de la Suisse contiennent aussi des engagements concernant les voyageurs d'affaires pour l'établissement d'une succursale ou la conclusion de contrats (max. 3 mois par an).

L'UE partage cette conception selon laquelle l'accès au marché du travail garanti dans le cadre d'ALE se limite à ces aspects concernant la circulation des personnes et ne couvre pas l'accès des travailleurs indépendants au marché du travail.

4.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

Principe

Dans le cadre des Bilatérales II, des négociations portant sur une libéralisation générale des services dans le cadre d'un accord sur le marché intérieur ont été formellement ouvertes avec l'UE en juillet 2002. Le nombre important de questions ouvertes et la complexité du dossier ont cependant poussé les parties à suspendre les négociations d'un commun accord en mars 2003. L'approche défendue par l'UE d'une reprise générale de l'acquis communautaire pertinent par la Suisse, y compris dans le domaine des politiques horizontales, figurait au nombre des questions ouvertes.⁶³

Dans ce contexte, les règles de l'OMC constituent, jusqu'à nouvel ordre, la seule base conventionnelle globale dans le domaine des services entre la Suisse et l'UE. Cependant, des accords sectoriels ont été conclus de manière ponctuelle entre la Suisse et l'UE, dans les domaines de l'assurance dommages, des transports terrestres, du transport aérien et de la prestation individuelle de services (dans le cadre de l'ALCP). L'Accord sur les marchés publics est traité au chapitre 7 du présent rapport.

Assurances

L'Accord sur les assurances ne s'applique qu'au domaine de la couverture directe de dommages (assurances ménage, véhicules, responsabilité civile, etc.). L'assurance-vie, la réassurance et les systèmes légaux de sécurité sociale sont exclus de son champ d'application. S'appuyant sur l'équivalence des dispositions pertinentes, l'accord règle la liberté d'établissement sur une base de réciprocité : les assureurs suisses peuvent fonder ou acquérir librement des agences et succursales sur le territoire de l'UE. Il en va de même pour les assureurs de l'UE en Suisse. Cependant, l'accord ne règle pas la libre circulation transfrontalière de services.

En vue de permettre la liberté d'établissement sans discrimination, l'accord contient des dispositions sur les conditions d'accès, l'exercice des opérations d'assurance et la

⁶³ Cf. avis du Conseil fédéral du 22.09.2006 concernant la motion du Groupe socialiste [06.3291] « Ouverture du marché pour les prestataires de services destinés aux entreprises et les prestataires de services financiers ».

collaboration des autorités de contrôle. En outre, l'accord établit certaines règles centrales pour l'activité des entreprises concernées, particulièrement en ce qui concerne le calcul et la couverture de la marge de solvabilité (montant minimum de fonds propres libres relativement à l'ensemble des activités dans le pays du siège et celui d'établissement).

Dans cette optique, le droit de l'UE pertinent alors applicable a directement été repris dans l'accord et le droit suisse a été adapté en conséquence.⁶⁴ L'accord ne fait pas explicitement référence au droit de l'UE mais intègre directement certains éléments de l'acquis de l'UE dans le domaine des assurances. En raison de l'évolution de l'acquis de l'UE intégré dans le texte de l'accord mais aussi des standards internationaux sur plusieurs aspects importants depuis la conclusion de l'accord, la Suisse a été amenée à amender unilatéralement sa législation.

Transports terrestres

L'Accord sur les transports terrestres libéralise le marché des transports routiers et ferroviaires pour le transport de biens et de personnes entre la Suisse et l'UE. Dans le domaine du transport de marchandises par route, la Suisse a procédé à un changement de paradigme et a introduit, de manière progressive, la limite maximale de poids autorisée de 40 tonnes ayant cours dans l'UE. En contrepartie, la Suisse a obtenu de l'UE une base conventionnelle pour l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ainsi que l'interdiction du cabotage sur territoire suisse. La RPLP est un instrument incitatif important en vue d'améliorer l'efficacité du trafic de marchandises et d'encourager le transfert du transport de marchandises vers le rail. De plus, elle contribue à financer l'infrastructure ferroviaire de manière substantielle. Par le biais de cet accord, l'UE a reconnu cette politique de transfert.

L'harmonisation des normes techniques concernant les véhicules, des règles en matière d'accès à la profession de chauffeur et des prescriptions sociales contribue également à faciliter, de manière générale, l'accès réciproque au marché.

Les entreprises (de transport) suisses bénéficient, grâce à l'accord, de conditions d'accès au marché comparables à celles des entreprises de l'UE. Dans le domaine du transport routier, l'accord a permis une libéralisation qui couvre l'ensemble du marché – c.-à-d. aussi bien les transports de personnes que de marchandises – en Suisse et dans les 28 Etats membres de l'UE. Sur la base de l'accord, les transporteurs suisses peuvent acheminer des marchandises d'un Etat de l'UE à un autre (« grand cabotage »). Le seul domaine qui n'est pas touché par cette libéralisation est le « petit cabotage » (transport effectué par une entreprise étrangère à l'intérieur d'un même pays, par exemple de Paris à Nice ou de Berne à Zurich). Les compagnies de chemin de fer profitent, quant à elles, d'un meilleur accès aux réseaux ferroviaires pour le transport de marchandises. Cela bénéficie en particulier aux entreprises opérant des transports combinés internationaux (camions ou conteneurs chargés sur train). L'économie suisse profite de l'amélioration des connexions de transport, de l'efficacité accrue dans le domaine des transports terrestres et de la baisse des coûts de transport qui en résulte.

Pour garantir le bon fonctionnement de l'accord, la Suisse procède à une harmonisation de sa législation avec celle de l'UE, en prévoyant des dispositions équivalentes. Ainsi,

⁶⁴ Message relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et à une loi fédérale sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie du 14 août 1991, FF 1991 IV 1, pp. 24-25.

les règles et les normes en vigueur dans les domaines couverts par l'accord sont adaptées de manière progressive sur la base des règles applicables de l'UE (notamment les prescriptions sociales dans le domaine des transports par route, la formation des conducteurs des véhicules de transport routier, les exigences techniques requises pour les véhicules et les contrôles techniques des véhicules suisses en service, le transport des marchandises dangereuses par route, l'accès à la profession de transporteur routier, la procédure relative au transport international des voyageurs, les mesures supplémentaires pour l'accès non-discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire, l'octroi des autorisations pour le trafic ferroviaire transfrontalier aux entreprises ferroviaires).⁶⁵

Transport aérien

L'Accord sur le transport aérien règle l'accès des compagnies aériennes au marché du transport aérien sur une base de réciprocité et garantit ainsi l'intégration de la Suisse au marché européen libéralisé. L'accès réciproque est garanti, à l'exception des vols internes au sein d'un même Etat membre (8^{ème} et 9^{ème} libertés). Les compagnies aériennes suisses sont ainsi placées, dans une large mesure, sur un pied d'égalité avec celles de l'UE. Les discriminations fondées sur la nationalité sont interdites et les personnes (physiques et morales) suisses sont largement assimilées à celles de l'UE, c.-à-d. qu'elles disposent de la liberté d'établissement et d'investissement dans le domaine du transport aérien.

Sur la base de l'accord, la Suisse participe à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ainsi qu'au Ciel unique européen (Single European Sky, SES). L'AESA est responsable des questions de sécurité aéronautique, telles que les tâches de certification et de surveillance dans les domaines techniques (construction et entretien des aéronefs, certification des avions et des organismes de maintenance), la formation aéronautique, l'exploitation des aéronefs et la définition de standards sécuritaires dans les aéroports ou dans les systèmes de gestion du trafic aérien. Le SES, quant à lui, vise à réformer les services de navigation aérienne en Europe, afin d'assurer une gestion rationnelle et sûre d'un trafic aérien toujours plus intense.

En vue d'éviter des distorsions de la concurrence et d'assurer la sécurité aérienne, il s'agit de garantir l'homogénéité des règles existantes et futures des parties contractantes, à la fois dans leur application et leur interprétation. Dans le cadre de l'accord, la Suisse reprend ainsi, de manière suivie, le droit de l'UE pertinent dans le domaine aérien. En outre, l'accord charge les organes de l'UE de surveiller le respect des règles dans certains cas.

Prestation de services transfrontalière par des personnes physiques

L'ALCP prévoit une libéralisation partielle du domaine des services (article 5 ALCP, article 17 ss. annexe I ALCP), étant entendu que le concept de service au sens de l'ALCP diffère de celui de l'AGCS. L'ALCP libéralise les prestations de services individuelles transfrontalières jusqu'à concurrence de 90 jours par année civile. Les ressortissants de la Suisse et de l'UE peuvent donc effectuer des prestations de services sur le territoire de l'autre partie sans autorisation pendant une durée maximale de 90 jours ouvrables. Les ressortissants des Etats membres de l'UE, de même que les travailleurs détachés en Suisse par une entreprise ou une société ayant son siège dans un Etat membre de l'UE, n'ont pas besoin d'une autorisation pour un séjour ne dépassant pas 90 jours. Cependant, ils sont soumis à une obligation d'annonce. Grâce à

⁶⁵ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999, à partir de p. 5592.

l'ALCP, les entreprises suisses peuvent accepter et remplir des contrats liés à un détachement de personnel dans l'UE ; de plus, l'attribution de contrats en Suisse à des entreprises de l'UE est nettement facilitée.

Dans les secteurs où il existe un accord sur les prestations de service entre la Suisse et l'UE (par exemple pour les marchés publics ou les transports aérien et terrestres), la prestation de services ne doit pas être compliquée par les dispositions sur la libre circulation des personnes. Cela signifie que les autorisations pertinentes relevant du droit des étrangers doivent en principe être octroyées pour une prestation de services couverte par l'un de ces accords. Les indépendants comme les personnes morales qui veulent détacher leurs employés dans l'Etat d'accueil bénéficient de ce droit.

La libre prestation de services de l'ALCP s'applique aux prestations transfrontalières à caractère temporaire : il s'agit notamment des activités industrielles, commerciales, artisanales et des professions libérales. La portée de cette disposition est précisée dans l'annexe I de l'ALCP (articles 17 à 23 de l'annexe I ALCP).

Dans le cadre de ce champ d'application limité, la libre prestation de services est garantie par l'ALCP sur la base de dispositions équivalentes au droit de l'UE. Toutefois, de manière générale, l'ALCP ne donne pas lieu à une libéralisation sectorielle des dispositions relatives aux services, comme cela est prévu au sein de l'UE. Il existe cependant une certaine correspondance avec le droit de l'UE. L'article 22 al. 2 de l'annexe I ALCP se réfère explicitement à la directive de l'UE relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services.⁶⁶ Dans le contexte de la libre circulation des personnes avec l'UE, la Suisse a introduit, le 1^{er} juin 2004, des mesures d'accompagnement et a notamment établi la loi sur les travailleurs détachés⁶⁷ ainsi que l'ordonnance correspondante.⁶⁸ De plus, dans le cadre de l'annexe III de l'ALCP, la libre prestation de services en relation avec les qualifications professionnelles a été mise en œuvre en Suisse selon la directive de l'UE correspondante.⁶⁹ La loi sur l'obligation de déclarer⁷⁰ et l'ordonnance correspondante⁷¹ s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2013 : elles remplacent la procédure de reconnaissance par une procédure de déclaration simplifiée avant la prestation de services pour les personnes physiques des Etats de l'UE/AELE dans le domaine des professions réglementées. Il convient enfin de rappeler que l'objectif général de l'ALCP consiste à « réaliser la libre circulation des personnes [...] en s'appuyant sur les dispositions en application dans la Communauté européenne ». De plus, l'article 16 al. 2 ALCP prévoit qu'il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'UE (CJUE) antérieure à la date de la signature de l'ALCP,⁷² dans la mesure où l'application de l'accord implique des notions

⁶⁶ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21.01.1997, p. 1.

⁶⁷ Loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail, RS 823.20.

⁶⁸ Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse, RS 823.201.

⁶⁹ Titre II « Libre prestation de services » de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22), dans sa version contraignante pour la Suisse telle que définie à l'annexe III, section A, chiffre 1 de l'ALCP.

⁷⁰ Loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS), RS 935.01.

⁷¹ Ordonnance sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (OPPS), RS 935.11

⁷² 21 juin 1999.

de droit de l'UE. On peut donc en conclure que l'ALCP se base sur une approche d'harmonisation du droit.

4.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Au niveau multilatéral, les règles de l'OMC constituent la base conventionnelle dans le domaine des services. Ni l'AGCS, ni les ALE ne prévoient la libre circulation des personnes. La libre prestation de services dans le cadre des ALE est limitée en termes de durée de séjour et de secteurs couverts.

Dans les relations Suisse-UE également, les règles établies dans le cadre de l'OMC constituent, jusqu'à nouvel ordre, la seule base conventionnelle globale dans le domaine des services. Cependant, des accords sectoriels ont été conclus de manière ponctuelle entre la Suisse et l'UE, à savoir dans les domaines de l'assurance dommages, des transports terrestres, du transport aérien et de la prestation individuelle de services. Le champ d'application de la prestation de services transfrontalière constitue également une différence entre les deux approches. Dans le cadre des ALE, la Suisse et ses Etats partenaires établissent des listes nationales déterminant pour quels secteurs de services l'accès au marché et/ou le traitement national sont octroyés ou s'il existe des restrictions. A la différence d'un ALE, la prestation de services individuelle et transfrontalière dans le cadre de l'ALCP n'est pas limitée à des secteurs spécifiques, mais seulement à une durée de 90 jours par année civile.

Dans ce contexte, les accords bilatéraux vont au-delà de l'approche ALE, qui, au regard de la liste d'engagements relativement étendue de la Suisse et de l'UE dans le cadre de l'AGCS, ne présenterait pas une grande valeur ajoutée. De plus, l'approche ALE ne couvrirait pas la conclusion d'éventuels accords futurs, par exemple dans le domaine des services financiers, puisque cela nécessiterait une harmonisation du droit.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

D'après l'approche poursuivie dans le présent rapport, un ALE global entre la Suisse et l'UE viserait l'accès au marché sans harmonisation du droit.

Dans le domaine de la prestation de services de l'ALCP, la Suisse a négocié une solution autonome avec l'UE en limitant la durée de la prestation de services à 90 jours. Cette solution négociée avec l'UE dans l'ALCP ne pourrait être intégrée dans un ALE que de manière limitée. Les engagements dans le cadre d'un ALE sont pris sur la base de listes sectorielles, à l'inverse de l'ALCP, qui prévoit un droit à la prestation de services quel que soit le secteur. De plus, l'ALCP se réfère en partie au droit de l'UE, ce qui serait exclu dans le cadre d'un ALE global avec l'UE.

Dans le domaine des transports terrestres, les accords bilatéraux garantissent une amélioration de l'accès au marché pour le transport routier et ferroviaire. L'équivalence des législations des parties contractantes en constitue la condition, c.-à-d. que les normes techniques suisses sont en grande partie adaptées à celles de l'UE. De telles dispositions ne pourraient être reprises dans le cadre d'un ALE global avec l'UE.

Dans le cadre de l'Accord sur les assurances, la liberté d'établissement dans le domaine de la couverture directe de dommages en vue d'accéder et d'exercer l'activité d'assurance est garantie sur la base d'une harmonisation des conditions entre la Suisse et l'UE axée sur le droit de l'UE. Les règles concernant la solvabilité par exemple

(mesures prudentielles *per se*) ne seraient pas reprises dans un ALE. Dans ce contexte, un ALE global avec l'UE ne pourrait couvrir ce domaine.

L'Accord sur le transport aérien constitue un accord d'intégration partiel : dans ce domaine, la Suisse s'est déclarée prête à reprendre le droit de l'UE pertinent, son application et son interprétation étant en partie contrôlées par les institutions de l'UE. Un tel accord d'intégration ne pourrait faire l'objet d'un ALE global.

Dans ces conditions, un accès au marché allant plus loin que celui garanti par les accords bilatéraux dans les domaines mentionnés ne pourrait être atteint dans le cadre d'un ALE avec l'UE. La libéralisation dans le cadre de l'AGCS permet notamment de supprimer les discriminations à l'encontre des prestataires étrangers dans le droit national, mais ne prévoit pas la reconnaissance de l'équivalence des réglementations, qui est décisive pour la participation effective au marché intérieur de l'UE. La conclusion d'un accord préférentiel (conformément à l'article V AGCS) pour l'ensemble du secteur des services serait envisageable, mais n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée puisque la Suisse et l'UE ont déjà en grande partie épuisé l'approche basée sur l'AGCS dans le cadre de l'OMC (par le biais de listes d'engagements relativement étendues). Cette approche se base sur la suppression de restrictions quantitatives à l'accès au marché (telles que les monopoles ou les quotas) et des discriminations des prestataires étrangers dans le droit national. Cependant, à la différence d'un accord d'intégration, qui prévoit en plus l'harmonisation et la reconnaissance des législations nationales pouvant aller jusqu'au marché unique, un accord préférentiel n'élimine pas les entraves à l'accès au marché qui résultent des divergences et de la non-reconnaissance des législations nationales. Or il s'agit justement des entraves qui – au regard du niveau d'intégration atteint au sein de l'UE – sont particulièrement importantes pour l'accès non-discriminatoire des prestataires suisses au marché intérieur de l'UE.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

Comparé aux accords existants, un passage à un ALE global avec l'UE tel que défini ci-dessus aurait les répercussions économiques suivantes :

Dans le domaine des transports terrestres, les accords sur le transport routier conclus avec les différents Etats membres, qui vont en-deçà de l'Accord sur les transports terrestres existant avec l'UE, seraient à nouveau applicables. En particulier, la reconnaissance mutuelle des éléments essentiels en matière de politique des transports, fixée de manière conventionnelle entre la Suisse et l'UE, deviendrait caduque. Cela vaudrait en particulier pour la fiscalité routière et la politique coordonnée des transports dans l'arc alpin. Dans ce cas, il faut s'attendre à une pression accrue de certains Etats membres en ce qui concerne divers instruments de la politique suisse des transports (par exemple la RPLP). De plus, le cadre bilatéral existant a permis d'atteindre une plus grande efficacité dans le transport ferroviaire (amélioration de la qualité, production par un seul opérateur, etc.) et dans le transport routier (en particulier une diminution des trajets à vide et un renouvellement rapide du parc de véhicules). Ainsi, le chargement moyen d'un poids lourd a augmenté pour passer de 6.3 tonnes en 2000 à 11.3 tonnes en 2012. L'ouverture réciproque des marchés du transport routier a ouvert aux transporteurs suisses de nouveaux débouchés. Dans le domaine du transport ferroviaire, l'accès au réseau réciproque (*open access*) constitue un instrument important pour améliorer, par le biais d'une intensification de la concurrence, l'efficacité des offres et atteindre l'objectif du transfert vers le rail. L'harmonisation des conditions d'accès aux professions dans les transports routier et ferroviaire ainsi que des prescriptions techniques relatives aux véhicules (par exemple l'interopérabilité dans le transport ferroviaire) serait levée et compliquerait la collaboration transfrontalière dans tous les secteurs économiques. Les coûts liés aux transports intérieurs et en particulier au fret à

destination de l'étranger augmenteraient (efficacité réduite mais également coûts supplémentaires pour les contrôles douaniers et les évaluations de la sécurité). Cela nuirait à la compétitivité des exportateurs suisses. Les liaisons en termes de transport pâtiraient de l'abandon de l'accord, ce qui porterait atteinte, dans l'ensemble, aux conditions-cadre de la place économique suisse.

L'Accord sur le transport aérien garantit aux compagnies aériennes suisses des conditions de concurrence presque identiques à leurs concurrentes de l'UE. Cela revêt une importance décisive pour leur succès sur le marché très compétitif du transport aérien. Avec une caducité de l'accord, les droits de trafic des compagnies aériennes suisses à destination, en provenance et au sein de l'UE se verraient limités. De plus, la liberté d'établissement et d'investissement n'aurait plus cours à l'exception des cas où elle serait prévue dans les éventuels accords existants avec les Etats membres de l'UE. En vertu de l'accord, les compagnies aériennes suisses peuvent actuellement desservir n'importe quelle destination avec des appareils de n'importe quelle capacité. Parallèlement, l'ouverture du marché suisse aux compagnies étrangères a renforcé la concurrence et permis l'ouverture de nouvelles lignes vers l'étranger. Les consommateurs bénéficient ainsi d'une baisse tendancielle des prix et de meilleures correspondances aériennes. De manière générale, le territoire suisse est mieux desservi grâce à l'accord, ce qui bénéficie à la place économique et au tourisme. Cette amélioration des connexions ne profite pas seulement à la circulation des personnes ; une part importante du fret en provenance de la Suisse est expédiée par voie aérienne. Avec la disparition de l'accord, les compagnies aériennes suisses ne bénéficieraient plus de la reconnaissance automatique de leur statut et seraient traitées au sein de l'UE comme des compagnies de pays tiers. Les certificats d'opérateur suisses (*Air Operator Certificate*, AOC) devraient être soumis à une vérification par l'AESA concernant leur compatibilité aux normes internationales. La certification des avions fabriqués en Suisse (Pilatus) ne serait plus automatiquement valide pour l'ensemble de l'espace européen. Pour procéder à une vente dans l'UE, les fabricants suisses devraient obtenir un certificat de l'UE – en plus du certificat suisse – et éventuellement adapter leurs produits à l'exportation selon les règles de l'UE. La participation de la Suisse à l'AESA prendrait également fin.

Le fait que la Suisse soit mieux desservie grâce aux Accords sur le transport aérien et sur les transports terrestres constitue probablement un facteur dans le choix du lieu d'implantation pour les entreprises, ce qui induit, de manière indirecte, des effets positifs sur la croissance en Suisse.

Dans le domaine des assurances, l'accord conclu avec l'UE a fait ses preuves, en particulier en permettant à diverses compagnies d'assurance suisses de fonder ou d'acquérir des succursales au sein des Etats membres de l'UE dans le secteur non-vie et de gérer ces dernières selon des exigences réglementaires allégées.⁷³

La suppression de la possibilité de fournir des services transfrontaliers sur la base de l'ALCP aurait des conséquences non négligeables : la prestation de services dans l'UE serait beaucoup plus difficile pour les entreprises suisses, ce qui pourrait également se répercuter sur l'octroi de contrats dans l'UE. Les chances des entreprises suisses de décrocher des marchés (publics) s'en verraient sensiblement réduites. Les mandataires suisses ont profité de façon accrue de la possibilité de procéder à des appels d'offre à l'étranger, ce qui a permis des adjudications efficaces, en particulier dans le secteur de la construction. Inversement, le nombre de prestataires de services soumis à l'obligation

⁷³ Dans le domaine des assurances dommages (secteur non-vie), les primes brutes générées par les succursales d'assureurs suisses dans l'UE s'élevaient à 1,155 milliard de CHF en 2012.

de déclaration en Suisse a augmenté chaque année depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. En 2014, 79 700 personnes au total ont été détachées en Suisse pour des missions de moins de 90 jours. A ce chiffre s'ajoutent 29 700 prestataires de services indépendants. En termes de travailleurs à l'année, les travailleurs détachés ont accompli un volume de travail correspondant à 4 800 personnes et les travailleurs indépendants celui de 2 700 personnes. Rapportés à la population active établie en Suisse, les travailleurs détachés et les prestataires de services indépendants correspondent toutefois à une part des emplois de 0,2% à peine.

5. Circulation des personnes

5.1. Approche ALE

Principe

Dans le secteur des services, les ALE peuvent contenir des dispositions sur l'entrée et le séjour temporaire concernant la circulation transfrontalière des personnes physiques (voir le passage sur la prestation de services transfrontalière sous le chiffre 4.1.).

Ainsi, dans son ALE avec la Colombie, la Suisse a, par rapport à ses engagements au niveau de l'OMC, pris des engagements supplémentaires restreints concernant les personnes physiques qui fournissent des services dans le cadre de contrats de prestations de services (par exemple services d'ingénierie intégrée). De plus, les requêtes visant l'octroi des autorisations d'entrée et de séjour temporaire doivent être traitées dans un délai raisonnable. La Suisse a négocié des dispositions similaires dans ses ALE avec le Conseil de Coopération du Golfe arabe, le Japon et la Chine en ce qui concerne la circulation transfrontalière des personnes physiques en vue d'une prestation de services.

L'AECG UE-Canada tel que négocié contient des règles concernant le séjour temporaire. Ces dispositions couvrent notamment les employés mutés au sein d'une entreprise, les investisseurs et les visiteurs d'affaires aux fins d'investissement, les fournisseurs de services contractuels et les professionnels indépendants (y compris un large éventail de professionnels et certaines catégories de technologues) ayant un contrat de 12 mois ou moins, des gens d'affaires en visite de courte durée, y compris pour assurer un service après-vente ou après-location. Les engagements pour les fournisseurs de services contractuels et les professionnels indépendants ont été pris sur une base réciproque, secteur par secteur et État par État. Ces dispositions prévoient des durées de séjour maximum selon les catégories et le regroupement familial (entre conjoints).

Sécurité sociale

Les ALE ne contiennent aucune disposition concernant la sécurité sociale.

Reconnaissance des qualifications

La plupart des ALE entre la Suisse et les Etats tiers contiennent des dispositions programmatiques et en partie procédurales relatives à la reconnaissance des qualifications. Les parties encouragent leurs autorités compétentes et associations professionnelles à prévoir, par exemple, des procédures pour la reconnaissance des qualifications des prestataires de services de l'autre partie.

L'AECG UE-Canada fournit un cadre détaillé permettant aux organismes de réglementation ou aux organismes professionnels de négocier des accords de reconnaissance mutuelle.

5.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

L'ALCP prévoit l'ouverture réciproque et progressive des marchés du travail. La libre circulation des personnes est complétée par la coordination des systèmes de sécurité sociale et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

Les parties contractantes s'efforcent de prendre les mesures nécessaires pour appliquer dans leurs relations des droits et obligations équivalant à ceux contenus dans les actes de l'UE auxquels l'accord fait référence. L'ALCP demande la prise en compte de la jurisprudence pertinente de la CJUE antérieure à sa signature.⁷⁴

On peut donc parler d'une harmonisation du droit partielle, que ce soit du fait d'un choix de termes similaires à l'UE dans le texte de l'ALCP ou de renvois au droit secondaire de l'UE, en particulier dans les annexes. L'ALCP contient cependant également des dispositions de droit international public qui ont été spécialement négociées entre les parties.

Libre circulation des personnes

L'ALCP a pour objectif l'introduction progressive de la libre circulation des personnes actives (travailleurs et indépendants) ou n'exerçant pas d'activité lucrative (retraités et étudiants, par exemple) ainsi que la libéralisation partielle des services transfrontaliers (prestation individuelle de services, voir sous le chiffre 4.2.).

La libre circulation des personnes inclut le droit d'entrer en Suisse ou dans un Etat membre de l'UE, d'y séjourner, d'y chercher un emploi ou de s'y établir en tant qu'indépendant, et éventuellement d'y rester après la cessation de l'activité salariée. Le droit de séjour est cependant subordonné en principe à l'exercice d'une activité lucrative salariée ou indépendante. Sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre, de sécurité et de santé publics, les travailleurs d'une partie contractante ont le droit de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire d'un Etat contractant pour y prendre ou y exercer une activité lucrative. Ils jouissent d'une pleine mobilité professionnelle et géographique ainsi que du droit au regroupement familial. Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative (retraités et étudiants, par exemple) disposent également du droit d'entrée et de séjour, sous certaines conditions (en particulier, des moyens financiers suffisants et une assurance maladie étendue).

Dans l'application des dispositions sur la libre circulation des personnes, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. Les bénéficiaires de l'accord ont droit aux mêmes conditions de vie, d'activité et de travail que les nationaux (traitement national).

Les bénéficiaires de l'accord sont les ressortissants suisses et des Etats membres (pour autant qu'ils aient fait usage de la libre circulation) ainsi que les membres de leur famille, de même que les travailleurs détachés entre les parties contractantes, indépendamment de leur nationalité. Sont considérés comme membres de la famille les conjoints et les enfants de moins de 21 ans ainsi que les ascendants et descendants à charge.

⁷⁴ Cf. Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999, p. 5470.

Sécurité sociale

L'ALCP prévoit la coordination des régimes de sécurité sociale sur le modèle de la réglementation en vigueur dans l'UE, de manière à éviter que la libre circulation des personnes ne soit entravée par des réglementations nationales restrictives en matière de sécurité sociale. Les Etats contractants peuvent conserver leur législation telle quelle et continuer à l'adapter en fonction de leurs propres besoins. Ils s'engagent en revanche à respecter un certain nombre de principes et règles communs lors de l'application de leur législation nationale. Au premier rang de ces principes se trouvent l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité et le versement intégral des prestations en espèces en cas de domicile dans un autre Etat contractant. Les règles concernant le rattachement à l'assurance d'un Etat, la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans un autre Etat pour l'ouverture d'un droit à prestation (surtout utile pour l'acquisition d'un droit aux prestations étrangères) et l'entraide en matière de prestations en nature en cas de maladie ou d'accident à l'étranger sont également centrales. Ces règles de coordination s'appliquent aux branches d'assurance en cas de maladie, vieillesse, invalidité, décès (prestations de survivants), accidents, chômage ainsi qu'aux prestations familiales.

Reconnaissance des qualifications professionnelles

L'ALCP, et particulièrement son annexe III, règle la participation de la Suisse au système de reconnaissance des qualifications de l'UE. Dans ce domaine, la Suisse se base sur le droit secondaire de l'UE et accepte de reprendre la substance de l'acquis de l'UE pertinent ; en contrepartie, l'UE reconnaît les diplômes suisses de fin d'études correspondant au droit de l'UE.

La directive de l'UE 2005/36/CE⁷⁵ reprise dans l'annexe III ALCP détermine sous quelles conditions les ressortissants de l'UE peuvent, sur la base d'une qualification professionnelle, exercer dans un autre Etat membre une profession réglementée dont l'exercice dans l'Etat d'accueil est soumis à l'obtention d'un diplôme ou d'un certificat professionnel national spécifique. Cela vaut pour l'établissement et la prestation de services. Une reconnaissance préalable des qualifications professionnelles n'est pas nécessaire pour l'exercice d'une profession non réglementée.

En matière de prestations de services, l'ALCP contient une réglementation particulière qui facilite et dynamise la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle permet de réaliser la liberté de prester des services dans les professions réglementées comme la santé, l'ingénierie ou l'architecture.

5.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Les accords bilatéraux, dans ce domaine, vont bien au-delà d'une approche ALE. La circulation transfrontalière des personnes dans le cadre d'un ALE n'est pas comparable à la libre circulation des personnes instituée dans le cadre de l'ALCP. L'ALCP crée des droits étendus dans divers domaines, qui dépassent la prestation de services temporaire garantie dans le cadre d'un ALE. Une simplification de la circulation des personnes est esquissée dans les ALE récents, mais uniquement en relation avec la prestation

⁷⁵ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30.9.2005, p. 22.

individuelle de services. Dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, les ALE prévoient souvent un cadre (restreint) de reconnaissance des qualifications qui ne permet guère la prestation de services dans les professions réglementées ; en effet, les ALE ne prévoient pas de dispositions de fond ou matérielles, contrairement à l'annexe III de l'ALCP. Quant à la sécurité sociale, les ALE ne contiennent aucune disposition dans ce domaine.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

Les ALE existants ont une portée limitée dans le domaine de la circulation des personnes. Il est peu probable qu'un ALE global avec l'UE aille au-delà. De plus, l'ALCP se base en partie sur une harmonisation du droit (équivalence des législations de la Suisse à celle de l'UE ou reprise du droit de l'UE, par exemple dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles) qui serait exclue dans le cadre d'un ALE.

Pour ces raisons, un ALE global avec l'UE ne reprendrait pas les dispositions de l'ALCP. Le passage à un ALE global signerait donc la fin de la libre circulation des personnes actives ou n'exerçant pas d'activité lucrative. De plus, la coordination des systèmes de sécurité sociale et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles seraient abandonnées.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

La libre circulation des personnes a permis aux entreprises suisses d'avoir plus facilement accès aux travailleurs qualifiés en provenance de l'UE/AELE, ce qui a favorisé la croissance de l'économie et de l'emploi en Suisse. Entre 2002 et 2012, le PIB de la Suisse a crû, en termes réels, de 1,7% par année en moyenne. Durant la même période, le PIB par habitant (population résidente permanente) a augmenté de 0,9% par année en termes réels. Les effets de la libre circulation des personnes sur le PIB sont estimés de 1,04 à 3,2% dans les études scientifiques (pour les années 2007⁷⁶ et 2008⁷⁷). Sans l'ALCP, le PIB aurait donc enregistré un recul de 5,5 à 17 milliards de CHF en 2008. L'accès facilité à la main-d'œuvre a également eu des répercussions positives sur les investissements en Suisse (niveau augmenté de 1%⁷⁸ à 3,4%⁷⁹).

Grâce à l'accès facilité au potentiel de main-d'œuvre dans l'UE, la forte demande de l'économie suisse en main-d'œuvre (qualifiée) supplémentaire a pu être satisfaite. Cela a permis à la Suisse d'enregistrer une forte croissance de l'emploi. De 2002 à 2014, le nombre des actifs a augmenté de 705 000 personnes, soit de 1,3 % par an. Plus de 330 000 de ces postes sont occupés par des Suisses ou des étrangers établis en Suisse. La littérature existante, dans sa majorité, soutient la thèse selon laquelle l'immigration liée à l'ALCP s'est surtout révélée complémentaire à l'offre de travail existante. Il n'y a pas de

⁷⁶ Aeppli et Gassebner (2008), «Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt.» in Aeppli et al. (Hersg.): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.» KOF Economic Institute, ETH Zürich, pp. 45-67.

⁷⁷ Stalder (2010), «Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy», Revue suisse d'économie et de statistique 146 (4).

⁷⁸ Aeppli et al. (2008), «Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft.» in Aeppli et al. (Hersg.): «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft.» KOF Economic Institute, ETH Zürich, pp. 29-44.

⁷⁹ Stalder (2008), « Les effets de la libre circulation des personnes sur le marché de l'emploi et la croissance », La Vie économique, Revue de politique économique 11-2008.

preuves empiriques d'un effet d'éviction significatif ou d'une pression sur les salaires dus à l'immigration engendrée par l'ALCP.⁸⁰

Le passage de l'ALCP à un ALE global engendrerait – si la Suisse ne prenait pas de mesures unilatérales pour y remédier – une limitation de l'accès au potentiel de main-d'œuvre de l'UE. Dans ce cas, le manque de main-d'œuvre s'accroîtrait, surtout en phase de reprise économique. Les branches économiques qui témoignent déjà aujourd'hui de difficultés à recruter du personnel qualifié (par exemple dans le domaine MINT - mathématiques, informatique, sciences naturelles et techniques) seraient particulièrement touchées. Il y a lieu de considérer que l'attractivité de la place économique suisse s'en verrait fortement diminuée. L'ampleur des répercussions négatives sur la croissance économique est cependant très difficilement quantifiable.

Dans le domaine des assurances sociales, l'absence de coordination multilatérale conduirait à des situations de double affiliation ou de lacune d'assurance en matière d'assujettissement. Elle rendrait également l'accès des travailleurs migrants aux prestations de l'Etat d'accueil plus difficile. Au niveau de l'application, le travail des institutions d'assurance ainsi que les démarches des assurés et des employeurs seraient plus complexes en l'absence de l'aspect multilatéral et homogène des règles de l'UE et de ses procédures unifiées. Dans le domaine des assurances sociales, il faudrait compter avec, au total (assurances sociales, Confédération, cantons), des frais supplémentaires dans un ordre de grandeur d'environ 143 millions de CHF (surtout dans le domaine de l'assurance-chômage du fait de l'abandon des rétrocessions des contributions des frontaliers prévues dans le cadre de l'ALCP). Dans le cas d'une limitation de la circulation des personnes, les assurances sociales se verraient confrontées à un besoin de financement important et la réduction de la dette de l'AI serait freinée.

Dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, en l'absence des dispositions correspondantes de l'ALCP dans un ALE, les diplômes suisses ne seraient plus reconnus dans les Etats de l'UE, ce qui rendrait l'exportation de services et l'accès du personnel suisse au marché du travail de l'UE plus difficile et diminuerait fortement l'attractivité du système de formation suisse. De plus, la Suisse est très dépendante du personnel étranger dans certains domaines comme la santé (manque de main-d'œuvre). Le recrutement de ce personnel, qui représente un besoin urgent, s'avèrerait très compliqué sans reconnaissance unilatérale des qualifications professionnelles étrangères par la Suisse. Une reconnaissance unilatérale des diplômes de l'UE par la Suisse est envisageable, mais serait problématique du point de vue politique si les ressortissants suisses ne bénéficiaient pas de la même possibilité à l'étranger.

6. Circulation des capitaux

Les membres de l'OCDE se sont engagés à observer des principes contraignants pour encourager la libéralisation en matière de circulation des capitaux et des services (codes

⁸⁰ Voir par exemple Lalive, Zweimüller, Favre (2013): Verdrängungseffekte des FZA Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Etude mandatée par le SECO, Berne.

Müller et al. (2013) : Les effets de la libre-circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Etude mandatée par le SECO, Berne.

Pour une vue d'ensemble de la littérature concernant les répercussions de l'ALCP sur le marché du travail, voir SECO et al. (2014), Dixième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, Berne.

de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes), tout en excluant certaines mesures de leur champ d'application par le biais de réserves. Ces codes obligent notamment les Etats membres à ne pas pratiquer de discrimination ou leur interdit d'introduire de nouvelles mesures restrictives (« standstill »), à l'exception de mesures relatives à la sécurité.

La libre circulation des capitaux entre les Etats membres de l'UE et entre ceux-ci et les Etats tiers est garantie à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) : « [...] toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites ». La notion de mouvements de capitaux englobe aussi bien le capital physique (droits sur des biens immobiliers, participations, etc.) que financier (titres, crédits, etc.). Les mesures indispensables pour faire échec aux infractions en matière fiscale ou pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique sont permises (article 65 TFUE). Divers Etats membres de l'UE connaissent une procédure d'autorisation pour les investissements des Etats tiers dans des domaines qui touchent à la sécurité intérieure et extérieure (industrie de l'armement, services de sécurité) ou à la sécurité de l'approvisionnement (énergie, eau, transports et télécommunications).

La libre circulation des capitaux est sur le principe également assurée en Suisse. Il existe certaines restrictions, par exemple concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) ou les investissements dans certains domaines comme les monopoles d'Etat. La Suisse ne prévoit pas de procédure d'autorisation pour les investissements étrangers.

6.1. Approche ALE

Divers ALE de la Suisse contiennent des dispositions concernant l'accès au marché pour les investissements relatifs à l'établissement des entreprises (soit la phase du *pre-establishment*). La protection des investissements étrangers contre les pratiques contraires au droit international dans le pays où l'investissement est réalisé est prévue dans le cadre d'accords bilatéraux de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI), qui régissent la phase du *post-establishment*.

Dans le cadre de l'AECG UE-Canada, les procédures d'autorisation pour les investissements des différents Etats (telles qu'elles sont prévues, par exemple, dans différents Etats membres de l'UE) n'ont pas été supprimées. Il n'est pas encore possible de prévoir si ces procédures d'autorisation seront traitées dans le cadre des négociations sur l'ALE entre l'UE et les Etats-Unis.

6.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

Dans le domaine de la protection des investissements ou de la circulation des capitaux, à l'exception des règles mentionnées ci-dessus, il n'existe pas de base conventionnelle de portée générale entre la Suisse et l'UE. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE contiennent cependant, de manière ponctuelle, des dispositions sur la libre circulation des capitaux. L'ALCP comporte des dispositions concernant les acquisitions immobilières par des ressortissants de l'autre partie contractante (article 25 annexe I ALCP). L'Accord sur le transport aérien garantit la liberté d'établissement, qui inclut l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises (article 4), mais non le droit de reprendre des compagnies aériennes.

6.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Les ALE et les APPI contiennent des dispositions relatives au libre transfert de capitaux. Les accords bilatéraux comportent, dans quelques secteurs, des dispositions dans ce domaine.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

Dans le domaine de la circulation des capitaux, il n'existe en principe pas de base conventionnelle de portée générale entre la Suisse et l'UE. Cependant, la Suisse et les Etats membres de l'UE sont considérés comme des espaces économiques ouverts et propices aux investissements, disposant d'ordres juridiques comparables et qui se sont déjà engagés à respecter des standards exigeants en matière d'accès aux capitaux dans le cadre de l'OCDE. En pratique, il n'existe donc pas de nécessité d'amélioration.

Les réserves apportées aux codes de l'OCDE, de même que les procédures d'autorisation de quelques Etats membres de l'UE dans des domaines liés à la sécurité, constituent notamment des exceptions. La question de la libre circulation des capitaux pourrait être examinée dans les négociations sur un ALE global avec l'UE. Il est cependant difficile d'évaluer dans quelle mesure des engagements plus poussés dans certains domaines ou une suppression des procédures d'autorisation pour les investissements encore en vigueur dans certains Etats membres présenteraient une valeur ajoutée.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

Comme mentionné plus haut, la Suisse et les Etats membres de l'UE sont déjà considérés comme des espaces économiques ouverts et propices aux investissements. Des engagements plus poussés dans certains domaines ou une suppression des procédures d'autorisation pour les investissements dans certains Etats membres pourraient éventuellement être prévus dans le cadre d'un ALE global. Les conséquences économiques sont difficiles à évaluer mais ne seraient probablement pas considérables, au vu du degré d'ouverture déjà garanti en Suisse et dans l'UE.

7. Marchés publics

7.1. Approche ALE

L'UE comme la Suisse sont parties contractantes de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP) du 15 avril 1994, qui a été révisé par la suite.⁸¹ Les négociations sur une révision de cet accord se sont achevées en décembre 2011 et l'AMP révisé a été officiellement adopté le 30 mars 2012. L'AMP révisé est entré en vigueur le 6 avril 2014⁸² après le dépôt des instruments de ratification par deux tiers des parties à l'AMP. Parmi les 43 membres, seuls la Corée, l'Arménie et la Suisse n'ont pas encore déposé leurs instruments d'acceptation de l'AMP révisé ; c'est la version de 1994 qui reste en vigueur pour ces pays. Cette révision vise à moderniser l'AMP : son champ d'application en particulier est étendu à de nouvelles entités étatiques (ministères et agences), à des entités sous-centrales (provinces canadiennes, etc.), à des entreprises sectorielles et à des services.

⁸¹ Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994, RS 0.632.231.422.

⁸² http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.htm

Dans les ALE des Etats AELE avec des Etats tiers parties à l'AMP (Canada, Singapour, Corée, Hong-Kong, etc.), les parties confirment leurs droits et obligations découlant de l'AMP et prévoient en général une clause de négociation. Cette dernière stipule qu'une partie à l'ALE ayant négocié des engagements concernant l'accès au marché dans le domaine des marchés publics avec un Etat tiers doit soumettre ceux-ci à l'autre partie à l'ALE pour négociation. Dans le cadre de l'ALE Suisse-Japon, la possibilité d'étendre le champ d'application matériel par rapport à l'AMP a été examinée : la Suisse offrait au Japon une couverture largement similaire à celle de l'Accord Suisse-UE sur certains aspects relatifs aux marchés publics. Mais quand il est apparu que le Japon ne pouvait offrir à la Suisse un accès au marché qui dépasse substantiellement le niveau de l'AMP, les parties ont convenu de limiter les dispositions sur les marchés publics à une confirmation des droits et obligations acceptés dans le cadre de l'AMP et à une clause de négociation.

Dans le cadre de l'AECG UE-Canada, un accès élargi aux marchés publics, allant au-delà de l'AMP, a été négocié de manière réciproque. L'accord étend le champ d'application des règles de l'AMP aux entités adjudicatrices de droit public des provinces canadiennes désormais couvertes par l'AMP révisé (par exemple les hôpitaux de droit public, les écoles, etc.) et au niveau communal. L'ALE UE-Corée élargit les engagements réciproques octroyés dans le cadre de l'AMP à de nouveaux domaines non couverts par l'AMP, et ouvre ainsi des perspectives commerciales importantes dans les deux régions par le biais de concessions de travaux publics dans l'UE et de contrats de type «construction-exploitation-transfert» (contrats CET) en Corée. L'accès des fournisseurs suisses à ces marchés dans l'UE a cependant déjà pu être obtenu dans le cadre de la révision de l'AMP.

7.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

L'Accord entre la Suisse et l'UE sur certains aspects relatifs aux marchés publics prévoit l'extension mutuelle de la libéralisation à laquelle a abouti l'AMP. D'une part, il étend le champ d'application des règles de l'OMC aux acquisitions des régions et des communes (villes incluses). De plus, il permet une libéralisation réciproque dans l'attribution des marchés publics dépassant un certain montant par des entités publiques ou privées dans le domaine des chemins de fer, de l'approvisionnement en gaz et en chaleur et des télécommunications, ainsi que par des entreprises privées pour l'approvisionnement en eau et en électricité et les transports publics. Le secteur des télécommunications, suite aux efforts de libéralisation dans ce domaine, présentait des conditions suffisamment concurrentielles et a donc été exclu du champ d'application de l'accord en 2002. Les acteurs économiques suisses bénéficient d'un accès privilégié et non discriminatoire à des marchés publics importants dans l'espace européen. A l'inverse, la concurrence pour l'attribution de marchés publics en Suisse, y compris au niveau des communes, s'est intensifiée.

L'accord ne prévoit pas d'harmonisation du droit. Contrairement à d'autres accords bilatéraux, il n'est pas procédé ici à une reconnaissance de l'équivalence (comprise comme l'équivalence du droit suisse au droit de l'UE), c.-à-d. qu'un alignement matériel des législations n'est pas visé.⁸³ L'accord se base plutôt sur les règles fixées dans l'AMP et étend leur champ d'application aux nouvelles entités adjudicatrices couvertes dans les relations bilatérales.

⁸³ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999, FF 1999 5440, pp. 5519-5521.

Par ailleurs, dans l'Accord Suisse-UE en matière de navigation par satellite, la Suisse et l'UE ont convenu de ne pas limiter l'accès au marché au niveau des engagements de l'AMP pour la fourniture de services, mais de l'étendre à toutes les acquisitions de services dans le cadre de Galileo.

7.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

L'Accord sur les marchés publics Suisse-UE étend la libéralisation obtenue dans le cadre de l'AMP à des secteurs importants – les communes, par exemple, comptabilisent presque 50% des acquisitions publiques. Dans l'Accord en matière de navigation par satellite, la Suisse et l'UE ont convenu d'étendre l'accès au marché concernant la fourniture de services à toutes les acquisitions de services dans le cadre de Galileo. Dans le cadre de ses ALE récents, la Suisse vise également une extension réciproque de la libéralisation obtenue dans le cadre de l'AMP.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

Une libéralisation réciproque, respectivement une extension dans l'attribution des marchés publics, serait envisageable dans le cadre d'un ALE global avec l'UE, d'autant plus qu'aucune harmonisation du droit ne serait nécessaire. La question de savoir si un ALE permettrait d'inclure les entités couvertes par l'Accord sur les marchés publics Suisse-UE et les services couverts par l'Accord Suisse-UE en matière de navigation par satellite, ou si une couverture plus modeste voire plus étendue pourrait éventuellement être visée, reste ouverte.

Cependant, il convient de noter le lien étroit existant entre l'Accord sur les marchés publics et l'ALCP, qui ont été conclus en même temps. Sur la base de l'ALCP, pour remplir un contrat de marché public, par exemple dans le secteur de la construction, il existe un droit de séjour pour la durée nécessaire à la prestation de services. En cas de restriction des droits octroyés par l'ALCP, la réalisation du marché public dans l'UE deviendrait éventuellement plus difficile, voire impossible, pour les soumissionnaires suisses l'ayant remporté. Cela pourrait influencer sur les chances des entreprises suisses d'obtenir l'attribution du marché. Ce constat vaut également pour les adjudications en Suisse. De plus, l'efficacité dans le domaine des marchés publics se verrait diminuée si les marchés n'étaient plus attribués à l'étranger parce qu'un détachement de travailleurs en Suisse n'était pas possible.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

En 2007, les entreprises suisses ont pu remporter des marchés publics dans l'UE pour un montant d'environ 900 millions à 1,09 milliard d'euros.⁸⁴ Il n'est en l'état pas possible de savoir dans quelle mesure les entreprises auraient pu mener à bien ces contrats en l'absence des accords bilatéraux (par exemple l'Accord sur les marchés publics, l'ALCP et l'ARM). Cela dépendrait notamment de la possibilité, pour les entreprises des Etats tiers sans accord bilatéral, d'être considérées par les entités adjudicatrices de l'UE dans l'attribution de marchés.

8. Questions horizontales

⁸⁴ WTO, Committee on Government Procurement (2010) «Statistics for 2007 reported under Article XXI:5 of the Agreement: Report by the European Union».

8.1. Approche ALE

Concurrence

Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises peuvent nuire à la libéralisation du commerce de marchandises et de services ainsi que des investissements étrangers. C'est pourquoi les ALE des Etats AELE ou de la Suisse avec des Etats tiers prévoient habituellement des règles visant à protéger la concurrence en interdisant les pratiques qui l'entravent, dans les cas où le commerce entre les parties en est affecté. Cependant, ces règles ne visent pas l'harmonisation des politiques des parties contractantes en matière de concurrence et ne déploient aucun effet direct sur les acteurs privés des juridictions concernées.

Dans le cadre de l'ALE des Etats AELE-Hong-Kong, les parties reconnaissent que les comportements anticoncurrentiels préjudiciables au commerce sont incompatibles avec l'accord. Dans de tels cas, les parties sont tenues de collaborer et de procéder à des consultations dans le cadre du CM. Du fait de l'absence d'une législation horizontale relative à la concurrence à Hong-Kong (celle-ci est actuellement en cours d'élaboration), la possibilité de prévoir de règles plus détaillées était restreinte. Les parties ont donc convenu d'une clause évolutive.

Dans l'ALE Suisse-Japon, les parties s'engagent à prendre des mesures contre les comportements anticoncurrentiels dans le cadre de leurs législations respectives sur la concurrence, et, toujours dans ce cadre, à collaborer entre elles. L'accord de mise en œuvre avec le Japon prévoit des dispositions détaillées sur la collaboration entre les autorités nationales de concurrence (la Commission de la concurrence en Suisse, la *Fair Trade Commission* au Japon), par exemple concernant la notification de mesures d'exécution ou le traitement des informations confidentielles.

L'ALE UE-Corée contient un chapitre relatif à la concurrence stipulant l'interdiction de certaines pratiques anticoncurrentielles et les sanctions associées.

Aides d'Etat

Dans le cadre de l'OMC, les règles relatives aux subventions et aux mesures compensatoires sont prévues dans le GATT 1994 (articles VI et XVI) et dans l'Accord SMC. Aux termes de l'Accord SMC, le terme "subvention" est défini comme comportant trois éléments fondamentaux : i) une contribution financière ii) des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un membre iii) qui confère un avantage. À supposer qu'une mesure soit une subvention au sens de l'Accord SMC, elle ne sera cependant pas visée par cet accord à moins d'avoir été spécifiquement accordée à une entreprise ou branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. Selon l'Accord SMC, deux catégories de subventions sont prohibées: les subventions à l'exportation et les subventions liées à la teneur en éléments d'origine nationale. Les autres subventions, comme les subventions à la production, peuvent donner lieu à une action (c'est-à-dire peuvent être contestées dans le cadre de l'OMC ou faire l'objet de mesures compensatoires).⁸⁵ Des règles spéciales concernant le subventionnement des produits agricoles sont définies dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

⁸⁵ Un résumé concernant l'Accord SMC est disponible sur le site internet de l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/subs_f.htm [FR].

Les dispositions de l’ALE des Etats AELE-Hong-Kong concernant les subventions et les mesures compensatoires font également référence aux droits et obligations prévus dans le cadre de l’OMC. Au-delà des règles de l’OMC, l’accord oblige les parties à engager des consultations bilatérales avant de lancer une procédure selon l’Accord SMC et à ne pas appliquer de mesures de sauvegarde globales selon l’OMC sur les importations des autres parties si ces dernières ne causent pas de dommages ni ne menacent d’en causer.

L’ALE UE-Corée se réfère également à l’Accord SMC. Dans l’AECG UE-Canada, les droits et obligations conférés dans le cadre de l’OMC pour ce qui a trait aux subventions et aux recours commerciaux sont réitérés. L’accord prévoit une interdiction bilatérale des subventions octroyées pour l’exportation de produits agricoles, subordonnée à l’élimination des droits de douane. De manière générale, il est également prévu d’instaurer une transparence accrue et des mécanismes de consultation supplémentaires.

Développement durable

Depuis 2010, l’AELE dispose d’un chapitre modèle couvrant les liens entre commerce et développement durable. Ce chapitre est proposé comme base de négociation pour tout nouvel accord que les Etats AELE négocient et certains accords existants (conclus avant 2010) qui ne contiennent pas un tel chapitre sont ouverts à la négociation pour l’inclure.

Ce chapitre se réfère au principe selon lequel le développement économique et social et la protection de l’environnement constituent des éléments interdépendants du développement durable et qui se soutiennent mutuellement. Il encourage chaque partenaire à l’ALE à garantir des niveaux élevés de protection de l’environnement et des standards du travail ainsi que la mise en œuvre effective de ses législations nationales en la matière. Selon ce chapitre, chacun des partenaires s’engage en outre à ne pas abaisser le niveau de protection de l’environnement et des standards du travail prévus par ses législations nationales, dans le seul but d’attirer des investissements ou d’obtenir un avantage compétitif. Le chapitre engage de plus chaque partenaire à observer les conventions fondamentales de l’Organisation internationale du travail (OIT) en matière de droit du travail et les accords multilatéraux en matière d’environnement auxquels il est partie. Il encourage aussi la promotion du commerce des biens et des services ainsi que des investissements favorables à l’environnement ou au développement durable.

Les ALE avec Hong-Kong, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, les Etats d’Amérique centrale (Costa Rica, Panama et Guatemala) et la Chine sont les premiers accords comportant de telles dispositions.

Ces dispositions visent à garantir une approche cohérente des différentes politiques. L’UE poursuit une approche similaire dans ses négociations d’ALE.

Propriété intellectuelle

L’Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) s’applique au niveau de l’OMC.⁸⁶ L’accord fixe des niveaux minimums de protection de la propriété intellectuelle que chaque gouvernement doit assurer aux autres membres de l’OMC. Comme dans les deux autres accords, l’accent est mis sur la non-discrimination, à savoir le traitement national (égalité de traitement

⁸⁶ Annexe 1C de l’Accord du 15 avril 1994 instituant l’Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20.

pour les ressortissants et les étrangers) et le traitement de la nation la plus favorisée (égalité de traitement pour les ressortissants de tous les partenaires commerciaux à l'OMC). De plus, le système de règlement des différends de l'OMC permet désormais de régler les différends commerciaux relatifs aux droits de propriété intellectuelle.⁸⁷ De plus, la Suisse comme l'UE sont membres des accords les plus importants en matière de propriété intellectuelle, gérés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

En matière de propriété intellectuelle, dans le cadre de ses ALE, la Suisse vise un niveau de protection conforme aux standards fixés dans les accords internationaux existants (Accord sur les ADPIC et divers accords dans le cadre de l'OMPI) et allant au-delà concernant certains aspects importants pour les intérêts économiques suisses.

L'ALE entre la Suisse et la Chine, par exemple, contient des dispositions substantielles relatives à la protection de la propriété intellectuelle. Par rapport au standard multilatéral de l'Accord sur les ADPIC, le niveau de protection est précisé ou renforcé dans plusieurs domaines. Les marques sonores, en tant que nouvelle forme de marque, font également l'objet d'une protection. Dans le domaine des brevets, la brevetabilité d'inventions biotechnologiques est précisée par analogie avec la Convention sur le brevet européen (CBE).⁸⁸ Dans le cadre des procédures d'autorisation d'accès au marché des produits pharmaceutiques ou agrochimiques, la confidentialité des données d'essai est à protéger pendant au minimum six ans. Le niveau de protection plus élevé des indications géographiques pour les vins et spiritueux prévu par l'article 23 de l'Accord sur les ADPIC est étendu à tous les produits. Les indications de provenance ne peuvent être appliquées de manière trompeuse aux produits ou services. Les noms de pays, les drapeaux nationaux et les armoiries des parties doivent également être protégés d'une utilisation trompeuse et d'un enregistrement comme marque ou nom d'entreprise. Allant au-delà de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales⁸⁹ de 1978, dont la Chine est membre, l'ALE étend la protection des nouvelles variétés végétales à l'exportation de ces variétés. Au niveau de l'application, l'ALE définit les mesures de lutte contre les actes de contrefaçon ou de piraterie que les autorités douanières doivent appliquer non seulement lors de l'importation, mais encore lors de l'exportation des produits. Par ailleurs, les parties doivent prévoir des actions civiles et pénales permettant de poursuivre les infractions et d'ordonner le versement de dommages-intérêts, ainsi que la possibilité d'ordonner des mesures provisionnelles et superprovisionnelles.

L'ALE UE-Corée fournit un cadre juridique aux règles de base sur la protection des droits de propriété intellectuelle ainsi que leur application en s'appuyant sur l'Accord sur les ADPIC. Il définit des mécanismes d'échange et de coopération et institue des normes de protection des droits de propriété intellectuelle, par exemple la protection des œuvres pendant une période de 70 ans après le décès de l'auteur et le droit à une rémunération équitable et unique versée aux artistes interprètes ou exécutants et aux producteurs de phonogrammes. L'ALE garantit que certaines règles soient observées dans les procédures de dépôt de marques dans l'UE et en Corée. Il détaille les droits conférés sur les dessins et modèles déposés et non déposés et donne également des garanties quant à la protection des données communiquées en vue de l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché pour des produits pharmaceutiques et

⁸⁷ Un résumé concernant l'Accord sur les ADPIC est disponible sur le site internet de l'OMC : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm7_f.htm [FR]

⁸⁸ Convention sur le brevet européen du 5 octobre 1973, révisée à Munich le 29 novembre 2000 (CBE 2000), RS 0.232.142.2

⁸⁹ Convention internationale pour la protection des obtentions végétales du 2 décembre 1961, RS 0.232.161. Cette Convention a été modifiée à plusieurs reprises.

phytopharmaceutiques. Il prévoit aussi la protection de nombreuses indications géographiques européennes et coréennes. L’ALE énonce des mesures détaillées s’appliquant en Corée et dans l’UE afin de lutter efficacement contre tout acte qui porterait atteinte aux droits de propriété intellectuelle. L’AECG UE-Canada contient également de nombreuses dispositions en matière de protection intellectuelle.

Ces exemples montrent que l’UE et la Suisse, dans le cadre de leurs ALE, poursuivent un objectif similaire dans le domaine de la protection intellectuelle.

8.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

Concurrence

L’ALE Suisse-UE contient des engagements matériels dans le domaine de la concurrence. L’article 23 par. 1 stipule que les accords entre entreprises en matière de concurrence et l’exploitation abusive d’une position dominante par une ou plusieurs entreprises sont incompatibles avec l’accord, dans la mesure où ils sont susceptibles d’affecter les échanges entre la Suisse et l’UE.

Cette disposition est interprétée de manière différente par la Suisse et l’UE. A l’occasion de la signature de l’ALE, l’UE a fait une déclaration unilatérale selon laquelle elle apprécierait les pratiques contraires à l’article 23 par. 1 en se fondant sur les critères du droit de la concurrence de l’UE.⁹⁰ La Suisse défend un autre point de vue : l’accord n’oblige pas les parties à adapter leur politique et leur réglementation en matière de concurrence. L’accord établit plutôt des règles de concurrence qui s’ajoutent aux législations cartellaires de la Suisse, de l’UE et de ses Etats membres, et qui s’appliquent, en sus de ces lois, aux échanges entre la Suisse et l’UE.⁹¹ Ces approches différentes n’ont pour l’heure pas provoqué de différends, ce qui s’explique sans doute par le fait que les réglementations de la Suisse et de l’UE en matière de concurrence sont largement équivalentes.⁹²

L’Accord sur la concurrence signé le 17 mai 2013 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2014 permet une collaboration plus étroite entre la Commission de la concurrence suisse (COMCO) et la Commission européenne en tant qu’autorité de concurrence de l’UE. La collaboration internationale entre les autorités de concurrence est un instrument important en vue de garantir l’application efficace de la réglementation en matière de concurrence dans les situations à caractère transfrontalier. L’accord prévoit la possibilité pour les autorités de se notifier réciproquement et de coordonner leurs mesures d’application ainsi que de s’échanger des informations, y compris, à des conditions strictes, des informations confidentielles nécessaires à la conduite des enquêtes. L’accord permet un meilleur accès aux moyens de preuve tout en maintenant les garanties nécessaires, en particulier en ce qui concerne la confidentialité, le principe de spécialité ainsi que les droits des parties à la procédure et le pouvoir discrétionnaire de l’autorité requise d’entrer ou non en matière sur une demande de l’autre partie.

La Suisse, qui dispose d’une économie hautement internationalisée, a un intérêt particulier à une coopération internationale dans le cadre de sa politique de la

⁹⁰ Déclaration de la Communauté économique européenne relative à l’art. 23, par. 1 de l’accord, Acte final du 22 juillet 1972 relatif à l’accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS 0.632.401.7

⁹¹ Voir le Message du Conseil fédéral à l’Assemblée fédérale relatif à l’approbation des accords entre la Suisse et les Communautés européennes du 16 août 1972, FF 1972 II 645, p. 693.

⁹² Cela est d’ailleurs reconnu dans le Préambule de l’Accord entre l’Union européenne et la Confédération suisse concernant la coopération en matière d’application de leurs droits de la concurrence.

concurrence. Une amélioration de l'application du droit des cartels dans les cas touchant à la fois au marché suisse et au marché de l'UE forcera les entreprises à réfléchir davantage avant de conclure des accords douteux sous l'angle de la concurrence. Une action plus efficace, car coordonnée, pour des cas ayant des incidences en Suisse et dans l'UE est dans l'intérêt économique de toutes les parties.

L'accord est de nature procédurale et ne crée pas d'harmonisation matérielle du droit. Sa conclusion a été rendue possible par le fait que les législations des deux parties en matière de concurrence sont reconnues comme équivalentes. Cela signifie en pratique que les mêmes actes sont en principe illicites selon les deux législations. Les autorités des parties ont également à disposition des instruments d'enquête similaires et les parties à la procédure bénéficient de droits de défense comparables. Cette proximité des régimes juridiques des parties constitue un élément indispensable pour la conclusion d'un tel accord de coopération. Les parties continuent d'appliquer leurs législations nationales. La question de la reprise de l'acquis de l'UE et les questions institutionnelles ne se posent donc pas ici.⁹³

Aides d'Etat

A l'exception de dispositions dans des domaines sectoriels (par exemple dans l'Accord sur le transport aérien), l'Accord SMC constitue la base légale la plus importante entre la Suisse et l'UE dans ce domaine.

Selon l'article 23 par. 1 de l'ALE Suisse-UE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec l'accord, dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la Suisse et l'UE. Cette disposition est interprétée de manière différente par la Suisse et l'UE. A l'occasion de la signature de l'ALE, l'UE a fait une déclaration unilatérale selon laquelle elle apprécierait les pratiques contraires à l'article 23 par. 1 en se fondant sur les critères des règles sur les aides d'Etat de l'UE. La Suisse a toujours refusé cette interprétation et a défendu le point de vue que les règles de l'UE relatives aux règles d'Etat ne sont pas applicables à la Suisse. C'est surtout dans le domaine de la fiscalité des entreprises que cette disposition a donné lieu à controverse. Dans sa décision unilatérale du 13 février 2007, l'UE est parvenue à la conclusion, sur la base de ses règles sur les aides d'Etat, que certains régimes cantonaux d'imposition des sociétés constituaient des aides publiques au sens de l'article 23 par. 1 de l'ALE. La Suisse a toujours estimé que cette décision était injustifiée.⁹⁴

Développement durable

Il n'existe dans ce domaine aucune base conventionnelle spécifique entre la Suisse et l'UE. L'amélioration de la protection de l'environnement est cependant abordée dans plusieurs accords bilatéraux, notamment relatifs aux transports.

L'annexe de l'Accord sur le transport aérien contient ainsi un chapitre 6 "Environnement et bruit". L'accord prévoit aussi une participation de la Suisse à l'AESA, qui est notamment chargée d'harmoniser les normes techniques sur la protection de l'environnement. L'Accord sur les transports terrestres vise aussi une meilleure

⁹³ Voir à cet égard le Message relatif à l'approbation de l'Accord entre la Suisse et l'Union européenne concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence du 22 mai 2013, FF 2013 3477.

⁹⁴ La Suisse et l'UE ont signé une déclaration commune sur la fiscalité des entreprises le 14 octobre 2014. Cette déclaration clôt un différend qui pèse depuis près d'une décennie sur les relations entre les deux parties.

protection de l'environnement. L'ARM contient un chapitre sur les biocides. Enfin, l'Accord sur l'environnement règle les modalités de la participation de la Suisse à l'AEE.⁹⁵

Protection intellectuelle

Dans ce domaine, c'est l'Accord sur les ADPIC qui s'applique en premier lieu. La CBE est également un instrument important à cet égard. C'est sur cette base qu'a été instituée l'Organisation européenne des brevets : cette organisation interétatique comprend 38 Etats membres à ce jour, parmi lesquels tous les Etats membres de l'UE et la Suisse. Son organe exécutif, l'Office européen des brevets, est responsable de la délivrance d'une grande partie des brevets valables pour la Suisse sur la base de la CBE.

Des règles relatives à la protection des indications géographiques sont également contenues de manière ponctuelle dans les accords bilatéraux Suisse-UE. L'Accord agricole garantit la protection des indications géographiques des vins (annexe 7) et des spiritueux (annexe 8) de manière réciproque. Depuis décembre 2011, cette protection vaut également pour les produits agricoles et les denrées alimentaires grâce à l'Accord sur la reconnaissance mutuelle des AOP et des IGP, qui a été intégré à l'Accord agricole sous la forme de la nouvelle annexe 12. Il garantit aux AOP et aux IGP suisses la reconnaissance et la protection sur le territoire de l'autre partie. Une mise à jour régulière de l'accord est prévue pour assurer la protection des nouvelles AOP et IGP des deux parties. Cet accord est un signal politique majeur en vue d'une protection améliorée des indications géographiques à la fois sur le plan national, en tant que volet de la stratégie de qualité, et sur le plan international, dans le cadre de l'engagement des deux parties au sein de l'OMC et de l'OMPI. Il convient également de souligner l'existence d'accords bilatéraux avec certains Etats membres dans le domaine des indications géographiques et des appellations d'origine.⁹⁶ Ces accords ont été conclus de manière indépendante et ont précédé les accords bilatéraux Suisse-UE.

8.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Les ALE prévoient habituellement des règles pour protéger la concurrence en interdisant les pratiques qui l'entravent ; cependant, ils ne visent pas l'harmonisation des politiques des parties contractantes en la matière. Une collaboration étendue des autorités de concurrence, comme elle est visée dans l'Accord entre la Suisse et l'UE concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence, n'est pas prévue dans ce cadre. L'ALE Suisse-UE contient des engagements matériels dans le domaine de la concurrence, ce qui n'a qu'une importance secondaire, les réglementations de la Suisse et de l'UE en matière de concurrence étant de toute façon largement équivalentes. L'Accord sur la concurrence, qui permet une plus étroite collaboration entre les autorités de concurrence de la Suisse et de l'UE, a pu être conclu précisément pour cette raison. L'imbrication économique étroite de la Suisse et de l'UE constitue également une raison ayant permis la conclusion d'un tel accord.

Les ALE se réfèrent généralement à l'Accord SMC pour ce qui a trait aux aides d'Etat. A l'exception de certains domaines sectoriels qui font l'objet d'arrangements plus poussés (en particulier dans l'Accord sur le transport aérien), ces règles s'appliquent également

⁹⁵ Voir au chiffre 10.3, sous les accords de coopération.

⁹⁶ Allemagne, France, Portugal, Slovaquie, Espagne, République tchèque, Hongrie.

dans les relations Suisse-UE. Concernant les accords bilatéraux, l'UE a défendu le point de vue que ses règles sur les aides d'Etat s'appliquaient en partie dans le cadre de l'ALE Suisse-UE, ce qui équivaldrait à une reprise du droit de l'UE. La Suisse a toujours rejeté cette interprétation.

Le développement durable n'est réglé de manière étendue dans aucun des accords qui lient la Suisse et l'UE. Certains ALE récents (par exemple les ALE Etats AELE-Hong-Kong, Etats AELE-Costa Rica/Panama et Suisse-Chine) l'évoquent cependant au moins comme un principe destiné à contrebalancer les intérêts commerciaux.

Dans le domaine de la protection intellectuelle, des standards supérieurs à ceux de l'Accord sur les ADPIC sont de plus en plus négociés dans le cadre d'ALE. Cette évolution ne concerne pas les accords bilatéraux, à l'exception des règles sur la protection des indications géographiques dans le cadre de l'Accord agricole. Cela s'explique par le fait que la Suisse et l'UE disposent de dispositions comparables en matière de protection dans ce domaine, que les standards de protection multilatéraux ne sont pas encore suffisants et que les indications géographiques ne font pas l'objet d'une collaboration étendue par le biais d'instruments régionaux, contrairement au secteur des brevets (CBE par exemple).

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

Les réglementations de la Suisse et de l'UE en matière de concurrence sont équivalentes du point de vue matériel. Cela permet une coopération plus étendue que cela n'est habituellement possible dans le cadre d'un ALE, par exemple en ce qui concerne la collaboration des autorités de concurrence. Une telle collaboration s'inscrit également dans l'esprit d'une approche ALE. L'Accord concurrence est de nature procédurale et ne crée pas d'harmonisation matérielle du droit : ses dispositions seraient donc envisageables dans le cadre d'un ALE global avec l'UE.

Dans le domaine des aides d'Etat, la situation demeurerait la même dans le cas d'un ALE global avec l'UE : les règles de l'Accord SMC seraient toujours applicables.⁹⁷ Il ne peut cependant être exclu que l'UE défende un autre point de vue (c.-à-d. que ses règles sur les aides d'Etat soient en partie applicables dans le cadre de l'ALE Suisse-UE, ce qui équivaldrait à une reprise du droit de l'UE). Il n'est également pas exclu, dans le cadre de telles négociations, que l'UE exige un rapprochement – pour ne pas parler de reprise de l'acquis – dans le domaine des aides d'Etat, d'autant plus si l'accès au marché envisagé dans un tel accord est étendu.

Au vu des développements récents indiquant que les ALE accordent davantage d'importance au principe du développement durable, une prise en compte de celui-ci dans un ALE global avec l'UE serait en principe tout à fait envisageable. Il conviendrait cependant, au regard des situations comparables prévalant en Suisse et dans l'UE concernant le développement durable, d'examiner dans quelle mesure de telles dispositions présenteraient une valeur ajoutée.

De même, il n'y aurait guère de changement en ce qui concerne la protection intellectuelle. Dans ce domaine, la collaboration de la Suisse et de l'UE et de ses Etats membres est en grande partie réglée dans le cadre d'accords régionaux et multilatéraux. En outre, les ALE prévoient, de plus en plus, des règles sur la protection des indications géographiques telles qu'elles sont actuellement prévues dans l'Accord agricole. Ces

⁹⁷ L'Accord sur le transport aérien est un accord d'intégration partiel et serait ainsi abandonné dans le cadre d'un ALE global avec l'UE (cf. Chapitre 4), ce qui s'applique également aux règles qu'il contient concernant la reprise du droit de l'UE en matière de concurrence et d'aides d'Etat.

règles n'entraînent aucune reprise du droit et seraient donc tout à fait envisageables dans le cadre d'un ALE global avec l'UE.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

Les dispositions horizontales ne s'appliquent en principe que de manière complémentaire aux dispositions matérielles en matière d'accès au marché et n'ont ainsi pas d'incidence économique directe. De plus, dans le cas présent, il n'existe pas de différence marquante entre l'approche ALE et les accords bilatéraux.

Depuis les accords bilatéraux II, l'UE insiste de plus en plus pour que les accords sectoriels avec la Suisse soient complétés par une reprise des politiques d'accompagnement ou de l'acquis horizontal. Du point de vue de l'UE, la reprise de ces règles horizontales est déterminante en vue d'assurer que tous les participants au marché intérieur bénéficient des mêmes conditions. L'UE fait valoir cet argument dans les négociations sur l'Accord électricité et sur les questions institutionnelles. Renoncer à une reprise ultérieure de ces règles horizontales pourrait ainsi avoir des conséquences négatives sur les négociations en cours et les intérêts futurs de la Suisse.

9. Mécanismes institutionnels

9.1. Approche ALE

Les ALE que la Suisse a conclus jusqu'à présent prévoient en principe, comme de nombreux autres accords internationaux, un CM qui assure la gestion et la bonne application de l'accord. Le CM se compose d'un nombre égal de participants de chacune des parties et est chargé de veiller au respect des engagements des parties, d'examiner l'opportunité d'étendre ou d'approfondir l'accord et éventuellement de formuler des recommandations aux parties à cet égard. En outre, le CM doit œuvrer à résoudre les différends pouvant survenir quant à l'interprétation ou à l'application de l'accord. En principe, le CM prend ses décisions à l'unanimité ou par voie de consensus.

Certains accords, par exemple l'ALE des Etats AELE-Hong-Kong, prévoient une procédure détaillée de consultations et d'arbitrage pour les litiges portant sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'accord. Si aucune solution n'est trouvée dans le cadre du CM, chacune des parties peut demander, suite à l'échec des consultations formelles, l'établissement d'un tribunal arbitral. A la fin de la procédure, le tribunal rend une décision contraignante pour les parties. Un tel mécanisme d'arbitrage, tel qu'il est établi par les Etats AELE, la Suisse ou l'UE dans le cadre des négociations de libre-échange, prévoit la nomination d'arbitres qui ne sont pas uniquement des ressortissants des parties. A la fin de la procédure d'arbitrage, ces personnes rendent une décision contraignante et définitive pour toutes les parties en conflit. Ces caractéristiques constituent des éléments intégrants et récurrents des ALE, qu'ils soient conclus par les Etats AELE, la Suisse ou l'UE.

9.2. Les accords bilatéraux Suisse-UE

Dans le cadre des accords bilatéraux, il n'existe pas de règles identiques dans le domaine institutionnel. Au contraire, le contenu des dispositions institutionnelles varie en fonction du « degré d'intégration » de l'accord. Elles peuvent cependant être catégorisées : les dispositions institutionnelles concernent l'adaptation du droit, l'interprétation, la surveillance et le règlement des différends. Les passages qui suivent n'aborderont pas le cadre institutionnel de chacun des accords mais exposeront des exemples représentatifs.

Gestion générale des accords

Tous les accords bilatéraux sont en principe gérés par des CM. Ces derniers contrôlent le bon fonctionnement des accords et servent de plateforme pour l'échange d'informations, les discussions et les consultations mutuelles entre les parties. Celles-ci peuvent ainsi dialoguer par ce canal en cas de divergences. Les parties contractantes disposent des mêmes droits dans le cadre d'un CM, ce qui signifie que celui-ci prend ses décisions par voie de consensus. Son pouvoir de décision est toutefois limité aux cas prévus par les accords. Il s'agit donc d'une coopération interétatique de type classique.

Les CM des Accords d'association à Schengen/Dublin, de l'ALCP, de l'Accord statistique, de l'Accord sur le transport aérien et de l'Accord sur le transport terrestre, notamment, sont également chargés, dans une certaine mesure, du développement des accords, c.-à-d. de compléter les annexes ou, exceptionnellement, le texte de l'accord lui-même (voir ci-dessous, sous la partie « Développement du droit »).

L'Accord sur la fiscalité de l'épargne et l'Accord sur la concurrence, par exemple, constituent des exceptions : aucun organe commun comme un CM n'a été créé dans ce cadre. Les questions institutionnelles concernant les accords bilatéraux d'accès au marché ne se posent pas pour ces accords.

Développement du droit

Comme cela est mentionné dans les chapitres précédents, les accords bilatéraux prévoient des mécanismes relatifs au traitement des développements de l'acquis de l'UE.

L'ALE Suisse-UE de 1972 ne vise pas à l'harmonisation du droit des parties.⁹⁸ Il s'agit ici bien plus de fixer des principes et des règles de portée générale, qui ne reflètent pas spécifiquement le droit de l'UE.

Les accords bilatéraux avec l'UE plus récents peuvent être classés en deux catégories d'accords fondés sur le principe d'équivalence. Ils se basent en partie sur l'équivalence des réglementations (comme l'ARM) ou obligent la Suisse à prendre des mesures en vue d'assurer, dans le cadre de ses relations avec l'UE, l'application de droits et d'obligations semblables au droit de l'UE (comme l'ALCP ou l'Accord sur le transport aérien). Dans les deux cas, les parties conservent leur autonomie en matière législative. Dans ces accords, les parties s'engagent à maintenir l'équivalence de leurs réglementations même en cas d'évolution du droit. Elles s'engagent également à prendre en compte le développement du droit de l'UE afin d'éviter que des différences dans les législations de la Suisse et de l'UE ne portent atteinte à la bonne application des accords concernés et à la sécurité juridique. Cela est motivé par l'intérêt, par exemple, de maintenir les mêmes standards dans des domaines relatifs à la sécurité, à la santé et à l'environnement. En règle générale, les actes juridiques sont énumérés dans l'accord ou ses annexes sur décision du CM concerné, ce qui permet de constater leur équivalence de manière contraignante. Les accords fondés sur l'équivalence

⁹⁸ Le Message relatif à l'ALE de 1972 fait état des considérations suivantes : « L'accord n'oblige pas la Suisse à harmoniser sa politique économique et sa législation interne avec celles des Communautés européennes. Néanmoins, il est probable qu'à l'avenir, nous serons amenés de plus en plus fréquemment à donner à certains problèmes des solutions assez semblables à celles qui ont été adoptées dans les pays voisins. » (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'approbation des accords entre la Suisse et les Communautés européennes du 16 août 1972, FF 1972 II 645, pp. 720-721).

appartenant à la deuxième catégorie demandent que le droit de l'UE soit pris en compte de manière continue ; leur application est souvent caractérisée par une plus grande marge de manœuvre que pour les accords prévoyant une reprise littérale (voir ci-après). En général, ces accords instaurent des procédures de consultation dans le cas où une partie projette de modifier des dispositions couvertes par le champ d'application de l'accord.

D'autres accords plus récents avec l'UE se basent sur une reprise (littérale) du droit de l'UE dans le texte de l'accord ou renvoient à des actes juridiques de l'UE que la Suisse doit reprendre (comme l'Accord sur le transport aérien ou Schengen/Dublin). En général, des procédures de consultation sont également prévues quand l'UE édicte de nouveaux actes couverts par le champ d'application de l'accord : les dispositions dans le cadre de Schengen sont les plus abouties à cet égard. Cependant, même ici, la Suisse conserve son autonomie en matière législative. Elle est directement impliquée dans les travaux au sein des groupes de travail et comités compétents de l'UE, sans cependant disposer d'un droit de vote. En d'autres termes, elle bénéficie d'un droit de participation à la prise de décision en ce qui concerne les développements futurs de l'acquis Schengen (« decision shaping »). En contrepartie, elle s'engage en principe à reprendre ces développements.

Surveillance

En principe, chaque partie est responsable de la bonne application des accords sur son propre territoire.

Le rôle de la Commission européenne en ce qui concerne la surveillance du respect des règles en matière de concurrence dans le domaine du transport aérien constitue une exception à cet égard. L'Accord sur le transport aérien charge les organes de l'UE compétents de contrôler et de surveiller l'application des règles en matière de concurrence et leur octroie vis-à-vis de la Suisse les mêmes compétences qu'à l'égard des Etats membres dans les affaires pouvant influencer sur les services aériens.⁹⁹ La Commission européenne peut ainsi, en particulier dans le domaine de la concurrence, sanctionner des personnes privées. Pour ce qui a trait à ces décisions, en reconnaissant la compétence des organes de l'UE, la Suisse reconnaît également que la CJUE est la juridiction compétente. La reconnaissance de la compétence des organes de l'UE en matière de concurrence avait une portée limitée au moment de la signature de l'accord, parce que la doctrine des effets (reconnue aussi en droit suisse) légitime ces institutions, même sans accord, à sanctionner les comportements des opérateurs économiques hors de l'UE dans la mesure où ces comportements ont des effets sur le territoire de l'UE.

Dans le domaine des marchés publics, les parties ont également pris des dispositions particulières en chargeant les autorités compétentes de la surveillance de l'application de l'accord sur leur territoire respectif. Une commission indépendante veille dans chaque partie au respect des engagements pris au titre de l'accord. Du côté de l'UE, il s'agit de la Commission européenne ; du côté suisse, de la Commission chargée de la mise en œuvre et de la surveillance des obligations internationales de la Suisse en matière de marchés publics (CMCC). Cette commission existe depuis 1996 et se compose de représentants des cantons et de la Confédération. Elle surveille la mise en œuvre des engagements contractés par la Suisse au niveau international en matière d'achats publics.¹⁰⁰

⁹⁹ Cela ne vaut pas pour les aides d'Etat : chaque partie se charge d'assurer que les règles dans ce domaine soient respectées sur son territoire.

¹⁰⁰ Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999, FF 1999 5440, p. 5459.

Interprétation

Chaque partie, respectivement ses instances judiciaires, est responsable de l'interprétation des accords sur son territoire. Les accords sont interprétés selon les principes généraux du droit international public conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités,¹⁰¹ c.-à-d. selon le principe de la bonne foi, suivant leur teneur, à la lumière de leur objet et de leur but. Cela signifie que la volonté même implicite de la Suisse de s'appuyer sur l'ordre juridique de l'UE est déterminante pour les tribunaux nationaux (mise en place d'une situation juridique parallèle). Il s'ensuit également que les notions du droit de l'UE sont interprétées d'après le but et l'objet de l'accord qui en fait mention, mais ne sont pas obligatoirement interprétées de la même façon qu'au sein du marché intérieur de l'UE, au vu des objectifs différents que poursuivent les traités de l'UE.

Certains accords comportent en outre des règles d'interprétation spécifiques. Ainsi, selon l'ALCP et l'Accord sur le transport aérien, les organes compétents pour l'interprétation doivent tenir compte de la jurisprudence pertinente de la CJUE antérieure à la signature de l'accord pour interpréter des notions du droit de l'UE ou des dispositions de l'accord qui correspondent en substance à celles des actes juridiques de l'UE.

Règlement des différends

Chargés d'assurer le bon fonctionnement des accords, les CM simplifient l'échange d'informations et les consultations entre les parties. Ils s'efforcent, à la demande de ces dernières, de régler les différends. Les accords ne prévoient de conséquences juridiques concrètes que de manière très limitée dans les cas où les délégations ne parviennent pas à s'entendre au sein du CM. Dans le cadre de Schengen/Dublin, cependant, les différends non résolus conduisent à une résiliation automatique des accords d'association.

Certains accords, par exemple l'Accord sur la facilitation et la sécurité douanières, prévoient la possibilité de prendre des mesures de compensation de manière unilatérale. Le CM peut alors, si les deux parties le souhaitent, recourir à un tribunal arbitral qui statue de manière définitive sur la proportionnalité de ces mesures. Les questions liées à l'interprétation des dispositions de l'accord correspondant à celles du droit de l'UE ne peuvent cependant être traitées dans ce cadre.

Pour les accords qui ne comportent aucune disposition sur cette question, les principes généraux du droit international public tels qu'ils sont codifiés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités et, à titre éventuel, les principes relatifs à la responsabilité des Etats s'appliquent en cas de différend.

9.3. Comparaison

Comparaison matérielle entre l'approche ALE et les accords bilatéraux

Les accords bilatéraux ne connaissent pas de règles identiques en ce qui concerne les mécanismes institutionnels. Le contenu des dispositions institutionnelles varie en fonction du « degré d'intégration » de l'accord concerné. En résumé, on peut constater que les dispositions institutionnelles sont d'autant plus détaillées que l'harmonisation des

¹⁰¹ Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, RS 0.111.

ordres juridiques visée dans l'accord est large. Plus l'harmonisation envisagée est étendue, en particulier quand un parallélisme dynamique des ordres juridiques respectifs est prévu, plus les mécanismes institutionnels seront précis et contraignants en vue de garantir le rapprochement du droit, le respect des mêmes conditions et la sécurité juridique pour les participants au marché.

A titre de comparaison, les dispositions institutionnelles des ALE classiques, qui ne visent pas une harmonisation des ordres juridiques, sont en général moins détaillées. Les accords ont ceci en commun qu'ils prévoient l'institution d'un CM chargé de gérer et d'assurer la bonne application de l'accord. Les ALE récents de la Suisse et de l'UE établissent également régulièrement une procédure de consultation et d'arbitrage calquée sur le modèle de l'OMC en cas de différend relatif à l'interprétation et à l'application de l'accord.

Conséquences matérielles d'un passage à un ALE global

La teneur des mécanismes institutionnels d'un ALE global avec l'UE dépend, comme l'analyse le montre, du contenu de l'accord et non de son appellation. Comme rappelé en introduction, un ALE global – qui garantirait un accès au marché moins étendu que les accords bilatéraux existants – ne viserait pas le rapprochement des ordres juridiques. Cela implique également qu'il ne prévoirait pas un alignement de la pratique en matière d'application de l'accord au-delà des règles générales de droit international public, ni une reconnaissance de la compétence des organes de l'UE.

Un ALE global avec l'UE comporterait nécessairement des dispositions institutionnelles, conformément à l'approche ALE telle qu'elle est suivie aujourd'hui par la Suisse envers les Etats tiers. Un CM serait ainsi chargé de veiller à la gestion et à la bonne application de l'accord. En vue d'améliorer la sécurité juridique, il serait envisageable de prévoir un mécanisme contraignant de règlement des différends comportant des éléments d'arbitrage, qui irait ainsi au-delà des obligations générales de droit international public en termes de consultations.

Conséquences économiques d'un passage à un ALE global

Les mécanismes institutionnels ne s'appliquent que de manière complémentaire aux dispositions matérielles et n'ont ainsi pas d'incidence économique directe. Cependant, de manière indirecte, des dispositions institutionnelles contraignantes induisent une efficacité, une prévisibilité et une sécurité juridique accrues, dont les acteurs économiques privés bénéficient également.

10. Conséquences d'un passage à un ALE global avec l'UE

Les chapitres 3 à 9 offrent une comparaison entre les accords bilatéraux et un ALE global dans les domaines sectoriels (circulation des marchandises, circulation des services, circulation des personnes, circulation des capitaux, marchés publics, questions horizontales, mécanismes institutionnels).

Un ALE est cependant le résultat de négociations entre les parties contractantes. L'étendue et l'ampleur d'un ALE dépendent donc de leurs intérêts (communs). Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure l'UE serait prête à remplacer en partie les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE par de nouveaux arrangements dans le cadre d'un ALE élargi, ni quelles exigences elle formulerait en contrepartie de l'extension de l'ALE Suisse-UE de 1972.

Il y a en particulier lieu de considérer qu'un passage à un ALE global aurait – par rapport à la voie bilatérale actuelle – des répercussions sur les négociations en cours avec l'UE ainsi que dans les domaines qui ne relèvent pas de l'accès au marché (domaines de coopération, collaboration en matière de police, justice et migration, questions fiscales).

10.1. Domaines relatifs à l'accès au marché

La comparaison effectuée dans les chapitres précédents permet de tirer les conclusions suivantes :

A la différence de la voie bilatérale existante, un ALE global avec l'UE exclurait la majeure partie des domaines actuellement couverts par les accords bilatéraux.

- Dans le domaine de la circulation des marchandises, les dispositions énumérées ci-après, en particulier, deviendraient caduques. Concernant les obstacles techniques au commerce, les produits mis sur le marché en Suisse et dans l'UE pourraient être soumis à des exigences différentes et à un double examen de conformité (une fois d'après le droit suisse, une fois d'après le droit de l'UE), ce qui pourrait nécessiter la fabrication de séries de produits différentes pour les deux marchés. Les contrôles à la frontière et les certificats devraient être réintroduits en ce qui concerne la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux, les semences, l'agriculture biologique, les fruits et légumes et le secteur vétérinaire. Dans le domaine de la sécurité douanière, il serait obligatoire de procéder à une déclaration préalable pour les exportations à destination de l'UE et les importations en provenance de l'UE.
- Les dispositions sectorielles dans le domaine des services contenues dans les accords bilatéraux devraient être abandonnées dans le cas d'un passage à un ALE global avec l'UE (transports terrestres, assurances, transport aérien, prestation de services selon l'ALCP).
- Dans le cadre de la circulation des personnes, les dispositions actuelles (droit d'entrée et de séjour, droit au regroupement familial et à l'égalité de traitement ; coordination des régimes de sécurité sociale ; reconnaissance des qualifications professionnelles) deviendraient caduques ou ne s'appliqueraient plus que dans un cadre très limité.

Quelques domaines couverts par les accords bilatéraux pourraient également relever du champ d'application d'un ALE global avec l'UE :

- Dans le domaine de la circulation des marchandises, l'interdiction des droits de douane sur les produits industriels, l'approche basée sur l'OMC en matière de disciplines commerciales, les règles d'origine communes et la possibilité de cumul de l'origine qui en découle, de même que la facilitation et l'accélération ponctuelles des contrôles et formalités douaniers, constituent des éléments qui pourraient être intégrés dans un ALE global avec l'UE.
- En ce qui concerne les marchés publics, les concessions octroyées dans le cadre d'un ALE global avec l'UE seraient comparables, voire identiques à celles figurant dans l'accord existant. La réalisation de tels marchés deviendrait cependant plus difficile sans l'ALCP, ce qui pourrait influencer sur les pratiques en matière de passation de marchés dans l'UE et sur les chances des entreprises suisses d'obtenir l'attribution de marchés publics.

- Les dispositions horizontales (règles relatives à la concurrence, etc.) ne s'appliquent en principe que de manière complémentaire aux dispositions matérielles en matière d'accès au marché. Il n'existe dans ce domaine pas de différence marquante entre l'approche ALE et les accords bilatéraux. Un ALE global avec l'UE pourrait également prévoir des mécanismes institutionnels (institution d'un CM et éventuellement d'un mécanisme contraignant de règlement des différends).

L'analyse a également permis de déterminer dans quels domaines un ALE global avec l'UE pourrait éventuellement amener une libéralisation, c.-à-d. une ouverture supplémentaire du marché par rapport aux accords bilatéraux existants ¹⁰²:

- Les droits de douane agricoles ne sont traités que de manière ponctuelle dans les accords bilatéraux existants. Du fait du degré de libéralisation relativement faible dans ce domaine, le potentiel de libéralisation supplémentaire en matière d'accès au marché agricole est important. Un ALE renégocié pourrait couvrir les droits de douane relatifs aux produits agricoles de manière plus étendue, étant entendu que le degré de libéralisation convenu dans le cadre des négociations devrait correspondre aux intérêts commerciaux des deux parties. Comme un tel accord ne prévoirait aucune harmonisation du droit, la marge de manœuvre pour des améliorations de l'accès au marché dans le domaine non-tarifaire (voir le passage ci-dessous concernant les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture, la sécurité des aliments et des produits et la santé publique, ALEA / ASP), également dans l'intérêt de la Suisse, serait à l'inverse restreinte. Par rapport à l'approche suivie jusqu'à présent, qui consiste à mener des négociations parallèles dans le domaine agro-alimentaire, une libéralisation agricole limitée au domaine tarifaire dans le cadre d'un ALE global serait par conséquent moins avantageuse pour la Suisse.
- La conclusion d'un accord commercial classique (selon l'article V AGCS) pour l'ensemble du secteur des services serait envisageable, mais n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée puisque la Suisse et l'UE ont déjà en grande partie épuisé l'approche basée sur l'AGCS dans le cadre de l'OMC. Cependant, à la différence d'un accord d'intégration, qui prévoit en plus l'harmonisation et la reconnaissance des législations nationales pouvant aller jusqu'au marché unique, les entraves à l'accès au marché qui résultent des divergences et de la non-reconnaissance des législations nationales ne seraient pas éliminées. Or il s'agit justement des entraves qui s'avèrent particulièrement significatives pour l'accès des prestataires suisses au marché intérieur de l'UE.
- Dans le domaine de la circulation des capitaux, la Suisse comme l'UE et ses Etats membres sont considérés comme des espaces économiques ouverts et propices aux investissements, disposant d'ordres juridiques comparables et qui se sont déjà engagés à respecter des standards exigeants en matière d'accès aux capitaux dans le cadre de l'OCDE. Il y a lieu de considérer que des engagements plus poussés dans certains domaines ou une suppression des procédures d'autorisation pour les investissements encore en vigueur dans certains Etats membres n'apporteraient qu'une valeur ajoutée restreinte.

10.2. Négociations en cours dans les domaines relatifs à l'accès au marché

Les relations entre la Suisse et l'UE se développent en permanence. Dans le cadre de la voie bilatérale existante, des négociations importantes sont menées dans les domaines

¹⁰² Ces domaines pourraient également être couverts dans le cadre de la voie bilatérale poursuivie actuellement, par le biais de nouveaux accords entre la Suisse et l'UE.

relatifs à l'accès au marché. Les passages qui suivent montrent dans quelle mesure ces négociations pourraient être poursuivies voire intégrées dans un ALE global.

Questions institutionnelles

Dans le domaine de l'accès au marché, des problèmes de mise en œuvre et des retards dans l'adaptation aux développements du droit peuvent créer de nouvelles entraves à l'accès au marché et conduire à la discrimination de certains acteurs et à l'insécurité juridique. Il est, dès lors, dans l'intérêt de la Suisse de trouver des mécanismes garantissant l'application homogène du droit par les deux parties. Un Accord institutionnel définirait ces mécanismes et ouvrirait la voie à de nouveaux accords d'accès au marché avec l'UE. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation sur les questions institutionnelles le 18 décembre 2013 et le Conseil de l'UE le 6 mai 2014. Les négociations ont démarré en mai 2014. Dans ce cadre, la Suisse et l'UE discutent de la mise en place de mécanismes qui assureraient à l'avenir une reprise du droit, une interprétation, une surveillance et un règlement des différends de manière homogène dans le champ d'application des accords d'accès au marché existants ou futurs.

Ces négociations deviendraient obsolètes dans le cas d'un passage à un ALE global avec l'UE ; en effet, elles se basent sur le principe de l'harmonisation du droit et leur portée va donc bien au-delà du cadre d'un ALE.

Accord sur l'électricité

L'Accord sur l'électricité envisagé entre la Suisse et l'UE vise l'intégration du marché suisse au marché intérieur européen en matière d'électricité. Il s'agit d'un accord d'accès au marché qui ne réglerait pas seulement les échanges d'électricité mais également tous les aspects permettant aux producteurs, aux négociants et aux consommateurs d'électricité de bénéficier d'un traitement équitable, sans distorsion de la concurrence sur le marché.

La Suisse occupe une position importante en tant que plaque tournante de l'électricité en Europe. La Suisse assume également, grâce à l'utilisation flexible des centrales de pompage-turbinage, une fonction de « batterie » de l'arc alpin pour l'approvisionnement européen en électricité. Dans l'UE, le marché intérieur de l'électricité sera opérationnel le 1^{er} juillet 2015. Un accord avec l'UE permettrait à la Suisse d'y participer. Sur la base d'un libre accès mutuel au marché, les producteurs suisses d'électricité pourraient conserver leur position sur le marché européen de l'électricité. Les consommateurs seraient également mieux lotis, du fait de la simplification des importations et d'une concurrence accrue. L'accord prévoirait également la participation de la Suisse aux comités de l'UE compétents pour le secteur de l'électricité dans le but de faire valoir ses intérêts. Dans le contexte de la sortie progressive de l'énergie nucléaire décidée par le Conseil fédéral et le Parlement, l'accord envisagé avec l'UE permettrait de profiter des avantages liés à un grand marché et par ce biais d'un approvisionnement tendant à être moins onéreux.

L'accord envisagé dépasse le cadre d'un ALE (l'électricité est une marchandise, à ce titre déjà couverte par l'ALE Suisse-UE de 1972). L'harmonisation du droit (reprise des dispositions réglementaires de l'UE par la Suisse ou reconnaissance de l'équivalence) constitue une condition à la participation au marché européen de l'électricité. Une harmonisation des règles horizontales, par exemple concernant le droit de l'environnement ou les dispositions sur la surveillance du marché de l'électricité, en fait également partie. La participation de la Suisse au marché européen de l'électricité ne pourrait donc pas être réglée dans le cadre d'un ALE global avec l'UE.

ALEA / ASP

Les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture, la sécurité des aliments et des produits et la santé publique (ALEA / ASP) ont pour objectif de créer des liens plus étroits entre les différents acteurs de la chaîne de création de valeur dans le secteur agro-alimentaire. Elles ont également pour but de renforcer la coopération avec l'UE dans le domaine de la sécurité des aliments et des produits et la santé publique.

- Dans le domaine de la santé publique, l'intégration de la Suisse dans le nouveau dispositif de l'UE relatif aux menaces transfrontalières graves pour la santé est visée par le biais d'un accord de coopération.
- Concernant la sécurité des produits, la Suisse aspire à garantir un haut niveau de protection à ses consommateurs grâce à une participation au Système d'alerte rapide pour les produits de consommation non alimentaires de l'UE (Rapid Alert System for Non Food Consumer Products, RAPEX).
- Le Conseil fédéral considère qu'il convient de renforcer les liens entre les marchés agro-alimentaires de l'UE et de la Suisse à moyen terme. La réduction des obstacles tarifaires (droits de douane, etc.) devrait également s'accompagner d'une élimination des obstacles non tarifaires (qui sont dus, par exemple, aux différences de prescriptions relatives aux produits et à la production).
- L'ouverture réciproque des marchés dans le domaine alimentaire nécessite des mesures en vue de maintenir un haut niveau de sécurité des aliments. La Suisse vise donc une collaboration institutionnalisée avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui, sur la base d'une législation en matière alimentaire harmonisée au niveau de l'UE, est en mesure de fournir une évaluation standardisée des risques, ce qui permet une réaction rapide et coordonnée. La participation de la Suisse au Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) poursuit le même objectif : le RASFF est responsable de l'échange d'informations au sein de l'UE sur tous les produits alimentaires pouvant mettre en danger la santé des êtres humains et des animaux.

Un ALE global avec l'UE pourrait intégrer des solutions en termes d'accès au marché pour les produits agro-alimentaires, essentiellement dans le domaine tarifaire. Cependant, dans ce cas, il faut escompter que l'UE exigerait des contreparties tarifaires. L'harmonisation visée par l'ALEA / ASP dans le but de démanteler les obstacles techniques au commerce (prescriptions relatives aux produits agricoles, législation alimentaire) dépasse le cadre d'un ALE. Les domaines de coopération relatifs à la santé et à la sécurité des produits sont également hors du champ d'application d'un ALE global.

10.3. Autres domaines

Dans le cadre des accords bilatéraux, la Suisse et l'UE ont également approfondi leur collaboration dans des domaines très variés ne relevant pas de l'accès au marché, que ce soit par le biais d'accords de coopération (environnement, statistique, navigation par satellite, armement), dans les domaines de la police, de la justice et de la migration (Schengen/Dublin) ou en matière de fiscalité (lutte contre la fraude, fiscalité de l'épargne, pensions). De tels accords de coopération ne s'inscrivent pas dans l'approche ALE.

Accords de coopération

- L'Accord bilatéral sur l'environnement de 2004 règle les modalités de la participation de la Suisse à l'AEE. La Suisse est ainsi impliquée dans les études menées à l'échelle européenne dans tous les domaines de la politique environnementale (air, climat, eau, etc.). Les organisations établies en Suisse peuvent concourir dans le cadre d'appels d'offres publiés par l'agence et solliciter le soutien de fonds de l'UE.
- L'Accord relatif à la coopération dans le domaine statistique de 2004 permet la participation de la Suisse au Système statistique européen (SSE). Grâce à la publication de statistiques suisses « eurocompatibles » par Eurostat, l'office de la statistique de l'UE, la Suisse gagne en visibilité au niveau international.
- L'Accord en matière de navigation par satellite¹⁰³ autorise la Suisse à participer aux programmes européens Galileo, un système de positionnement par satellite, et EGNOS, un système régional de navigation. La Suisse s'assure ainsi l'accès aux services de ces systèmes ainsi que certains droits de participation aux procédures d'élaboration des décisions, de même qu'une position optimale pour les industries spatiales et de services suisses lors de l'adjudication des marchés.
- L'arrangement avec l'AED réglant la collaboration en matière d'armement permet à la Suisse d'identifier suffisamment tôt les évolutions dans la politique d'armement et d'avoir accès à la coopération européenne en matière d'armement.

De plus, des négociations sont menées dans les domaines suivants :

- La participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche 2014-2020 sur un pied d'égalité lui permettrait de consolider sa position de pôle de recherche et d'innovation. Les programmes-cadres de recherche de l'UE constituent le plus grand programme de soutien à la recherche au niveau mondial. Les institutions publiques et privées suisses perdraient sensiblement en attractivité si la Suisse s'en voyait exclue.¹⁰⁴
- Un Accord «Europe Créative» permettrait à la Suisse de participer aux sous-programmes MEDIA et Culture 2014-2020. L'objectif du programme MEDIA est d'encourager la production et la distribution de films européens. Le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation en vue du renouvellement de l'Accord MEDIA pour la période 2014-2020 le 13 septembre 2013. Avec une participation au programme Culture 2014-2020, les acteurs et organismes actifs dans le domaine de la culture en Suisse bénéficieraient des mesures de soutien de l'UE aux mêmes conditions que ceux des Etats membres. Le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation pour la participation au programme Culture 2014-2020 le 16 avril 2014.
- L'Accord sur l'éducation de 2010 permettait à la Suisse de participer pleinement aux programmes de l'UE en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse 2007-2013. Il offrait aux Suissesses et aux Suisses l'accès à tous les projets de mobilité et de coopération prévus par ces programmes sur un pied

¹⁰³ Cet accord de coopération a été signé par la Suisse et l'UE le 18 décembre 2013. Il est appliqué provisoirement depuis le 1^{er} janvier 2014 jusqu'à son entrée en vigueur.

¹⁰⁴ La Suisse a négocié avec l'UE une association partielle à la 8^{ème} génération de programmes-cadres de recherche de l'UE 2014-2020 (« Horizon 2020 »), qui s'étend du 15 septembre 2014 à fin 2016. La condition à une pleine association et une reconduction de la participation à Horizon 2020 au-delà de 2016 est qu'une solution de principe soit trouvée pour l'ALCP.

d'égalité. Le Conseil fédéral poursuit l'objectif d'assurer la pleine participation de la Suisse au nouveau programme de formation 2014-2020 (Erasmus+).¹⁰⁵

- La Suisse et l'UE ont engagé des négociations le 8 mars 2011 en vue de coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de CO₂. Les entreprises participant au marché suisse des droits d'émission auraient ainsi accès à un marché plus important et plus liquide, ce qui leur éviterait de souffrir d'un désavantage en termes de compétitivité.

Coopération dans les domaines de la police, de la justice et de la migration

- L'Accord d'association à Schengen facilite les voyages entre la Suisse et l'UE grâce à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'Espace Schengen. Cela inclut également une politique commune en matière de visas de courte durée, qui a des conséquences positives pour l'économie et le tourisme en particulier : les voyageurs titulaires d'un visa Schengen valable n'ont plus besoin d'obtenir un visa séparé pour la Suisse. De plus, des instruments communs en matière de sécurité ont été élaborés (par exemple des principes communs pour la surveillance et les contrôles aux frontières extérieures de l'Espace Schengen ou des mesures visant à lutter contre le trafic d'armes ou de drogues). La coopération entre les autorités douanières et la police est intensifiée et améliorée du fait du renforcement de l'échange d'informations. La coopération judiciaire en matière pénale est également simplifiée et rendue plus efficace entre les Etats participants. Du fait de sa participation à Schengen, de nouvelles possibilités de collaboration avec l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure se sont ouvertes à la Suisse.¹⁰⁶
- L'Accord d'association à Dublin garantit qu'une demande d'asile n'est examinée que par un seul Etat dans l'Espace Dublin. Des critères sont ainsi fixés afin de déterminer quel Etat est compétent en la matière. Le système d'asile suisse s'en voit déchargé, car la situation géographique de la Suisse n'en fait pas un pays classique de premier asile. Un arrêt de cette association provoquerait une nette augmentation du nombre de demandes d'asile en Suisse : en effet, un renvoi dans les Etats Dublin ne serait plus possible et les requérants déboutés dans un autre pays européen pourraient déposer une nouvelle demande en Suisse. Du fait de son association à Dublin, la Suisse a pu négocier sa participation à l'EASO.¹⁰⁷ Ce Bureau est principalement chargé de soutenir sur le plan opérationnel les Etats dont les systèmes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières.
- La coopération policière et judiciaire est encore améliorée par le biais de deux instruments. L'Accord entre la Suisse et Europol, qui soutient les Etats membres de l'UE en matière de poursuite pénale, améliore la collaboration policière en matière de prévention et de lutte contre la grande criminalité internationale organisée ainsi que le terrorisme. L'Accord entre la Suisse et Eurojust, l'unité de coopération judiciaire de

¹⁰⁵ Suite à la suspension des négociations sur l'association de la Suisse au programme de formation Erasmus+ du fait de l'adoption de l'initiative sur l'immigration de masse, le Conseil fédéral a décidé d'une solution transitoire pour l'année 2014. Celle-ci crée les conditions nécessaires pour garantir la concrétisation de la mobilité à des fins d'apprentissage mais n'offre toutefois pas la même diversité qu'Erasmus+ en termes de possibilités de participation. Le 19 septembre 2014, le Conseil fédéral a décidé de reconduire ces mesures en 2016 et 2017.

¹⁰⁶ La Suisse dispose par exemple de la possibilité de participer à la coopération instituée par le traité de Prüm (échange de profils ADN et d'empreintes digitales) et d'obtenir l'accès à la banque de données Eurodac pour ses autorités de poursuite pénale. Le Conseil fédéral a adopté des mandats de négociation en ce sens le 13 mars 2015, respectivement le 28 novembre 2014.

¹⁰⁷ La Suisse et l'UE ont signé ce nouvel accord le 10 juin 2014. L'accord entrera en vigueur une fois ratifié par les parlements suisse et européen.

l'UE, renforce la coopération internationale en matière de lutte contre la grande criminalité.

Questions fiscales

- L'Accord sur la lutte contre la fraude¹⁰⁸ améliore la coopération entre la Suisse et l'UE et ses Etats membres dans la lutte contre la contrebande et d'autres formes de délits en rapport avec la fiscalité indirecte (par exemple droits de douane, taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur la consommation), les subventions et les marchés publics.
- Dans le cadre de l'Accord sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse s'engage à prélever une retenue d'impôt anonyme de 35% sur les revenus de l'épargne réalisés en Suisse par des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans l'UE. L'accord prévoit également la suppression de l'imposition à la source des dividendes, des intérêts et des redevances entre sociétés apparentées, ce qui renforce l'attractivité de la Suisse pour les entreprises actives au niveau international. Compte tenu de l'adoption d'un standard international sur l'échange automatique de renseignements (EAR), le Conseil fédéral a approuvé, le 8 octobre 2014, un mandat en vue d'engager des négociations sur l'EAR avec l'UE. La Suisse et l'UE ont paraphé l'Accord sur l'EAR le 19 mars 2015 ; celui-ci est destiné à remplacer l'Accord existant sur la fiscalité de l'épargne.
- L'Accord sur les pensions permet d'éviter la double imposition des pensions versées par l'UE à ses anciens fonctionnaires domiciliés en Suisse.

Conséquences d'un passage à un ALE global

Dans le cadre des accords bilatéraux, la Suisse et l'UE ont aussi considérablement approfondi leur collaboration dans les domaines qui ne relèvent pas de l'accès au marché, en partie sur la base d'une certaine harmonisation du droit (Schengen/Dublin). En théorie, les accords bilatéraux ne relevant pas de l'accès au marché pourraient continuer à s'appliquer parallèlement à un ALE global avec l'UE, qui ne réglerait que des aspects relatifs à l'accès au marché. La question de savoir si, dans le cas d'un passage à un ALE global avec l'UE, la continuation de cette collaboration dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché serait remise en question pour des raisons politiques demeure ouverte.

Les développements récents semblent cependant indiquer que l'UE pourrait effectivement remettre en cause la collaboration dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché dans le cas d'un passage à un ALE global, qui entraînerait la dénonciation d'une partie du cadre bilatéral existant et en particulier de l'ALCP.

Dans ses conclusions du 16 décembre 2014,¹⁰⁹ le Conseil de l'UE déclare ainsi que la mise en œuvre prévue du résultat de la votation « Contre l'immigration de masse » du 9 février 2014 risque, selon lui, de porter atteinte au cœur même des relations entre l'UE et la Suisse, à savoir les accords bilatéraux I, et jette un doute sur l'association de la Suisse à l'acquis de Schengen et de Dublin ainsi que sur la participation de la Suisse à certains programmes de l'UE. De plus, le Conseil de l'UE indique qu'il procédera à une évaluation complète des relations entre l'UE et la Suisse avant de prendre une décision

¹⁰⁸ L'Accord sur la lutte contre la fraude n'est pas encore entré en vigueur. Depuis 2009, la Suisse l'applique cependant de manière anticipée à l'égard des Etats membres qui, comme elle, l'ont ratifié et ont fait une déclaration sur sa mise en application anticipée.

¹⁰⁹ Conclusions du Conseil relatives à un marché unique élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE du 16 décembre 2014.

sur la conclusion des négociations institutionnelles et de toute autre négociation relative à l'accès de la Suisse au marché unique. En cas de violation des principes de l'ALCP, le Conseil de l'UE se réserve le droit de mettre fin aux négociations institutionnelles et à d'autres négociations ayant trait au marché intérieur.

Dans ce contexte, un passage à un ALE global, même s'il se limitait aux domaines relatifs à l'accès au marché, pourrait aboutir à un remodelage et à une réévaluation radicale des relations Suisse-UE. On ne peut donc exclure qu'un passage à un ALE global puisse également avoir des conséquences dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché. Au vu de la diversité et de l'importance des domaines concernés, la question de la continuation des accords ne relevant pas de l'accès au marché pourrait revêtir une importance capitale.

11. Conclusions

Contexte

Dans le contexte de la votation du 9 février 2014 « Contre l'immigration de masse », le débat sur la forme des relations entre la Suisse et l'UE a gagné en intensité. A cet égard, l'idée d'un ALE global a été citée comme une alternative possible à la voie bilatérale. La présente analyse a pour but d'apporter une clarification dans le cadre de cette discussion.

Hypothèse de travail

Le concept d' « ALE global » s'est révélé central pour l'élaboration de ce rapport. La difficulté à établir une définition appropriée découle du fait qu'il s'agit d'un concept extensible, qui peut couvrir des contenus différents et pour lequel n'existe aucune définition généralement reconnue. Telle qu'est formulée l'intervention parlementaire, il ne peut s'agir de reprendre l'ensemble des dispositions matérielles contenues dans le cadre des accords bilatéraux et de les subsumer telles quelles sous le nouveau nom d' « ALE global ». Les ALE existants, qu'ils soient globaux ou non, se limitent à traiter de l'accès au marché ; ils ont pour objectif d'éliminer les mesures constituant des entraves au commerce à la frontière et les inégalités de traitement au détriment des produits (et éventuellement des services) étrangers. Un ALE, même global, n'entraînerait aucune harmonisation du droit (reprise du droit ou reconnaissance de l'équivalence).

Si un ALE global entraîne des améliorations de l'accès au marché, il ne permet pas une participation au marché intérieur de l'UE, car il n'est pas basé sur une harmonisation du droit. Il exclut en principe également les domaines de coopération (c.-à-d. les domaines qui ne relèvent pas de l'accès au marché).

Comparaison

Les différents domaines (circulation des marchandises, circulation des services, circulation des personnes, circulation des capitaux, marchés publics, questions horizontales, mécanismes institutionnels) ont été analysés dans les chapitres 3 à 9. Tout d'abord, l'étendue de l'accès au marché concédé dans chacun de ces domaines dans le cadre d'ALE existants de la Suisse et l'UE avec des Etats tiers a été exposée sur la base d'exemples concrets, de manière illustrative. Cela a permis de déterminer le contenu éventuel d'un ALE global avec l'UE. Dans un deuxième temps, les dispositions des accords bilatéraux pertinents entre la Suisse et l'UE ont été présentées, de même que la marge de manœuvre qui en découle en termes de réglementation. Enfin,

l'approche basée sur un éventuel ALE global a fait l'objet d'une comparaison avec celle des accords bilatéraux existants. Les conséquences matérielles et économiques d'un passage à un ALE global avec l'UE ont également été détaillées dans ce cadre. De cette comparaison résultent les conclusions suivantes :

A la différence de la voie bilatérale existante, un ALE global avec l'UE exclurait la majeure partie des domaines actuellement couverts par les accords bilatéraux, ce qui aurait les répercussions suivantes :

- Dans le domaine de la circulation des marchandises, certaines dispositions deviendraient caduques. Concernant les obstacles techniques au commerce, les produits mis sur le marché en Suisse et dans l'UE pourraient être soumis à des exigences différentes et à un double examen de conformité (une fois d'après le droit suisse, une fois d'après le droit de l'UE), ce qui pourrait nécessiter la fabrication de séries de produits différentes pour les deux marchés. Les coûts liés à un examen de conformité supplémentaire, à eux seuls, sont estimés à 0,5% à 1% de la valeur du produit en moyenne, ce qui correspond à environ 160-320 millions de CHF pour l'année 2011. Les contrôles à la frontière et les certificats devraient être réintroduits en ce qui concerne la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux, les semences, l'agriculture biologique, les fruits et légumes et le secteur vétérinaire : cela induirait des coûts beaucoup plus élevés dans les échanges avec l'UE, de même qu'une augmentation des prix à la consommation et des produits intermédiaires, ce qui réduirait la compétitivité des producteurs suisses. L'absence de collaboration garantie de manière conventionnelle dans le domaine de l'hygiène alimentaire, de la lutte contre les épidémies et de la protection phytosanitaire, pourrait éventuellement, en plus d'augmenter les charges liées aux contrôles, entraîner des risques sécuritaires accrus. Dans le domaine de la sécurité douanière, il serait obligatoire de procéder à une déclaration préalable pour les exportations à destination de l'UE et les importations en provenance de l'UE. Cela se répercuterait négativement sur les échanges transfrontaliers de marchandises et induirait une augmentation des coûts pour les produits de consommation et les produits intermédiaires.
- Dans le cas d'un passage à un ALE global avec l'UE, les dispositions sectorielles dans le domaine des services contenues dans les accords bilatéraux devraient être abandonnées. En ce qui concerne les transports terrestres, la reconnaissance mutuelle des éléments essentiels en matière de politique des transports, fixée de manière conventionnelle entre la Suisse et l'UE (en particulier concernant la fiscalité routière et la politique coordonnée des transports dans l'arc alpin) deviendrait caduque. L'harmonisation des conditions d'accès aux professions dans les transports routier et ferroviaire ainsi que des prescriptions techniques relatives aux véhicules (par exemple l'interopérabilité dans le transport ferroviaire) serait levée et compliquerait la collaboration transfrontalière dans tous les secteurs économiques. Dans le domaine du transport aérien, les droits de trafic des compagnies aériennes suisses à destination, en provenance et au sein de l'UE se verraient considérablement limités. De plus, la liberté d'établissement et d'investissement n'aurait plus cours ou serait limitée aux cas prévus dans les éventuels accords préexistants avec les Etats membres de l'UE. La participation de la Suisse à l'AESA prendrait également fin, ce qui entraînerait en particulier le retrait de la reconnaissance des certifications suisses et des organismes de maintenance par des Etats tiers. Les liaisons en termes de transport en pâtiraient, ce qui porterait atteinte, dans l'ensemble, à la compétitivité de la place économique suisse. Du fait de l'efficacité réduite dans le transport de marchandises, les coûts liés au fret augmenteraient, ce qui serait également préjudiciable à la production en Suisse. Dans le domaine des assurances, la liberté d'établissement garantie sur une base de

réciprocité aux assureurs suisses dans l'UE ne serait plus assurée ou deviendrait plus difficile (durcissement des exigences réglementaires).

- Dans le cadre de la circulation des personnes, les droits en termes d'entrée et de séjour, d'exercice d'une activité professionnelle, de prestation de services, de regroupement familial et d'égalité de traitement garantis par l'ALCP seraient levés. Les engagements en matière de prestation de services se limiteraient au niveau de l'AGCS, qui concerne uniquement les personnes hautement qualifiées et certains secteurs, à la différence de la prestation de services jusqu'à 90 jours prévue dans le cadre de l'ALCP. Les chances pour des entreprises suisses ou étrangères d'obtenir des contrats liés à une prestation de services individuelle et transfrontalière sur le territoire de l'autre partie se verraient réduites, ce qui nuirait à l'efficacité des adjudications publiques comme privées. Dans le domaine des assurances sociales, l'absence de coordination multilatérale conduirait à des situations de double affiliation ou de lacune d'assurance en matière d'assujettissement. En outre, les assurés suisses seraient sujets à des discriminations dans l'UE pour l'accès aux soins et aux prestations en matière de santé. Le transfert des droits de pension pour les ressortissants de la Suisse et de l'UE ne serait plus possible, ou uniquement de manière restreinte. Dans le domaine des assurances sociales, il faudrait compter avec des frais supplémentaires dans un ordre de grandeur d'environ 143 millions de CHF. En ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, la Suisse ne disposerait plus que d'un cadre restreint de reconnaissance des qualifications en l'absence de participation au système de l'UE, ce qui ne permettrait guère la prestation de services dans les professions réglementées. Un système permettant aux entreprises suisses de recruter de la main-d'œuvre étrangère pourrait être mis sur pied de manière unilatérale – la possibilité pour les ressortissants suisses d'obtenir un emploi dans l'UE serait cependant compromise sans accord bilatéral dans ce domaine.

Dans quelques domaines couverts par les accords bilatéraux, la voie bilatérale et l'approche ALE ne présentent aucune différence. Cela signifie que ces domaines pourraient également relever du champ d'application d'un ALE global avec l'UE, pour autant que l'UE y soit disposée :

- Dans le domaine de la circulation des marchandises, cela vaut pour l'interdiction des droits de douane sur les produits industriels, l'approche basée sur l'OMC en matière de disciplines commerciales, les règles d'origine communes et la possibilité de cumul de l'origine qui en découle. La facilitation et l'accélération ponctuelles des contrôles et formalités douaniers constituent aussi des éléments qui pourraient être intégrés dans un ALE global avec l'UE.
- En ce qui concerne les marchés publics, les concessions octroyées dans le cadre d'un ALE global avec l'UE seraient comparables, voire identiques à celles figurant dans l'accord existant avec l'UE. Cependant, sans l'ALCP, le droit de séjour pour la durée nécessaire à la prestation de services en vue de remplir un contrat de marché public, par exemple dans le secteur de la construction, serait limité. Les possibilités en termes de réalisation et d'octroi de marchés publics seraient ainsi restreintes du fait de l'absence de règles dans d'autres domaines (ALCP).
- Les dispositions horizontales (règles relatives à la concurrence, etc.) ne s'appliquent en principe que de manière complémentaire aux dispositions matérielles en matière d'accès au marché. Il n'existe dans ce domaine pas de différence marquante entre l'approche ALE et les accords bilatéraux. Un ALE global avec l'UE pourrait également

prévoir des mécanismes institutionnels (institution d'un CM et éventuellement d'un mécanisme contraignant de règlement des différends).

L'analyse a également permis de déterminer dans quels domaines un ALE global avec l'UE pourrait amener une libéralisation, c.-à-d. une ouverture supplémentaire du marché par rapport aux accords bilatéraux existants. Ces domaines pourraient cependant aussi être couverts dans le cadre de la voie bilatérale poursuivie actuellement, par le biais de nouveaux accords entre la Suisse et l'UE :

- Du fait du degré de libéralisation relativement faible en ce qui concerne les droits de douane agricoles, le potentiel de libéralisation supplémentaire en matière d'accès au marché agricole est important. Un ALE renégocié pourrait couvrir les droits de douane relatifs aux produits agricoles de manière plus étendue, étant entendu que le degré de libéralisation découlant des négociations devrait correspondre aux intérêts commerciaux des deux parties. Comme un tel accord ne prévoirait aucune harmonisation du droit, la marge de manœuvre pour des améliorations de l'accès au marché dans le domaine non-tarifaire, qui sont également dans l'intérêt de la Suisse, serait à l'inverse restreinte. Par rapport à l'approche suivie jusqu'à présent, qui consiste à mener des négociations parallèles dans le domaine agro-alimentaire, une libéralisation agricole limitée au domaine tarifaire dans le cadre d'un ALE global serait par conséquent moins avantageuse pour la Suisse.
- La conclusion d'un accord commercial classique pour l'ensemble du secteur des services serait envisageable, mais n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée puisque la Suisse et l'UE ont déjà en grande partie épuisé l'approche basée sur l'AGCS dans le cadre de l'OMC. Cependant, à la différence d'un accord d'intégration, qui prévoit en plus l'harmonisation et la reconnaissance des législations nationales pouvant aller jusqu'au marché unique, les entraves à l'accès au marché qui résultent des divergences et de la non-reconnaissance des législations nationales ne seraient pas éliminées. Or il s'agit justement des entraves qui s'avèrent particulièrement significatives pour l'accès des prestataires suisses au marché intérieur de l'UE.
- Dans le domaine de la circulation des capitaux, la Suisse comme l'UE et ses Etats membres sont considérés comme des espaces économiques ouverts et propices aux investissements, disposant d'ordres juridiques comparables et qui se sont déjà engagés à respecter des standards exigeants en matière d'accès aux capitaux dans le cadre de l'OCDE. Il est à supposer que des engagements plus poussés dans certains domaines ou une suppression des procédures d'autorisation pour les investissements encore en vigueur dans certains Etats membres n'apporteraient qu'une valeur ajoutée restreinte.

Il y a également lieu de considérer qu'un passage à un ALE global aurait – par rapport à la voie bilatérale actuelle – des répercussions sur les négociations en cours avec l'UE. Les relations entre la Suisse et l'UE sont en constante évolution. Dans le cadre de la voie bilatérale existante, des négociations importantes sont menées dans des domaines relatifs à l'accès au marché (questions institutionnelles, électricité, ALEA / ASP). Ces négociations se basant sur le principe d'une harmonisation du droit, elles ne pourraient pour l'essentiel pas être poursuivies.

Dans le cadre des accords bilatéraux, la Suisse et l'UE ont aussi considérablement approfondi leur collaboration dans les domaines qui ne relèvent pas de l'accès au marché, par le biais d'accords de coopération (environnement, statistique, navigation par satellite, armement), dans les domaines de la police, de la justice et de la migration (Schengen/Dublin) ou en matière de fiscalité (lutte contre la fraude, fiscalité de l'épargne, pensions). En théorie, les accords bilatéraux ne relevant pas de l'accès au marché

pourraient continuer à s'appliquer parallèlement à un ALE global avec l'UE, qui ne réglerait que des aspects relatifs à l'accès au marché. Il n'est pas possible de répondre de manière tranchée à la question de savoir si, dans le cas d'un passage à un ALE global avec l'UE, la continuation de cette collaboration dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché serait remise en question pour des raisons politiques. Les développements récents semblent cependant indiquer que l'UE serait effectivement susceptible de remettre en cause la collaboration dans ces domaines dans le cas d'un passage à un ALE global, qui entraînerait la dénonciation d'une partie du cadre bilatéral existant et en particulier de l'ALCP. Le fait qu'un tel passage puisse également avoir des répercussions dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché ne peut donc être exclu. Au vu de la diversité et de l'importance des domaines concernés, la question de la continuation des accords ne relevant pas de l'accès au marché pourrait revêtir une importance capitale.

Conclusion

Un ALE entre la Suisse et l'UE existe depuis 1972. Il facilite la circulation des marchandises entre les parties contractantes. Son champ d'application se limite aux produits industriels et aux produits agricoles transformés. Un ALE global avec l'UE, sur le modèle des ALE récents avec les Etats tiers, pourrait aller plus loin.

Cependant, un ALE global constituerait également une régression par rapport aux accords bilatéraux existants, qui créent dans divers secteurs des conditions analogues à celles du marché intérieur et étendent la collaboration à des domaines politiques importants. Ils ont été conclus parce qu'un ALE ne permettait pas, seul, de répondre suffisamment aux besoins de l'économie suisse en termes d'accès au marché, et parce qu'une collaboration dans des domaines supplémentaires était souhaitée. Ces accords sont bien mieux à même d'assurer la pleine sauvegarde des intérêts de la Suisse qu'un ALE. L'accès facilité au potentiel de main-d'œuvre dans l'UE a permis à la Suisse d'enregistrer une forte croissance de l'emploi. De 2002 à 2014, le nombre des actifs a augmenté de 705 000 personnes, soit de 1,3 % par an. La main-d'œuvre suisse, dont le taux d'occupation a augmenté depuis l'introduction de la libre circulation des personnes, a également profité de cette croissance de l'emploi.

Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure l'UE serait prête à remplacer en partie les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE par de nouveaux arrangements dans le cadre d'un ALE global ou à élargir l'ALE existant comme exposé ci-dessus, ni quelles exigences elle formulerait en contrepartie. Cette question se pose en particulier concernant la conservation des concessions octroyées dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics. De même, la possibilité de conserver dans un ALE global avec l'UE l'actuel degré de libéralisation relativement restreint dans le domaine agricole et les solutions sur mesure existantes pour les produits agricoles transformés – et dans quelle mesure – demeure sujette à caution.

Un argument important en faveur du remplacement des accords bilatéraux par un ALE global consiste en l'obtention d'une plus grande autonomie en matière législative. Celle-ci serait certes formellement assurée dans le cadre d'un ALE global. Que l'objectif d'une plus grande autonomie soit effectivement atteint par ce biais, cependant, apparaît douteux. En raison de l'interdépendance économique entre la Suisse et ses pays voisins, il existe un intérêt, en particulier pour l'économie suisse, à garantir une certaine harmonisation du droit avec l'environnement européen. Il est incontournable, pour une petite économie dépendante des exportations comme la Suisse, de veiller à éviter des divergences inutiles en vue de maintenir sa compétitivité. Dans nombre de domaines, la Suisse s'oriente donc d'après ses principaux partenaires commerciaux, même sans accord bilatéral (adaptation autonome). L'autonomie en matière législative qui résulterait

d'une approche ALE doit donc être relativisée. L'absence de reconnaissance conventionnelle de cette harmonisation du droit présenterait cependant des inconvénients considérables.

Les accords bilatéraux constituent un cadre juridique "sur mesure", adapté aux relations étroites et particulières que la Suisse et l'UE entretiennent dans les domaines économique et politique, à la spécificité de ces rapports et à la situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe. Ils constituent le résultat d'une pesée des intérêts approfondie et constamment renouvelée. Du point de vue du Conseil fédéral, la constellation des intérêts en présence, de même que le résultat de cette pesée des intérêts, n'ont pas changé. Les accords sectoriels ont été conclus parce qu'un ALE ne permettait pas, seul, de répondre suffisamment aux besoins de l'économie suisse en termes d'accès au marché et parce qu'une collaboration renforcée dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché présente des avantages mutuels.

ANNEXE 1: Tableau récapitulatif

Vert: l'accord contient des dispositions matérielles sans harmonisation du droit

Rouge: l'accord est basé sur une harmonisation du droit

Orange: négociations en cours et autres domaines

	ALE global avec l'UE	Accords bilatéraux avec l'UE	Conséquences d'un passage à un ALE global avec l'UE
	Circulation des marchandises		
<i>Mesures tarifaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Elimination des droits de douane pour les produits industriels ; - Diminution ou suppression plus ou moins complète des droits de douane pour les produits agricoles, suivant la constellation des intérêts des partenaires de négociation ; - Possible remise en question du mécanisme de compensation des prix pour les produits agricoles transformés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elimination des droits de douane pour les produits industriels ; - Diminution ou suppression des droits de douane pour certains produits agricoles ; - Mécanisme de compensation des prix pour certains produits agricoles transformés. 	A priori, pas de conséquences pour les produits industriels. Dans le domaine agricole, de nouvelles négociations pourraient amener une libéralisation plus poussée de même qu'une éventuelle suppression du mécanisme de compensation des prix pour les produits agricoles transformés.
<i>Disciplines commerciales</i>	Approche OMC avec des éléments de libéralisation supplémentaires	Approche OMC	Aucune
<i>Règles d'origine et facilitation des échanges</i>	Règles d'origine communes et cumulation dans la zone paneuroméditerranéenne	Règles d'origine communes et cumulation dans la zone paneuroméditerranéenne	Aucune
	Simplification et accélération des contrôles et formalités douaniers	Simplification et accélération des contrôles et formalités douaniers	Aucune

	<p>Eventuellement, allègements restreints en matière de sécurité douanière, dans la mesure où l'UE les a négociés avec d'autres pays tiers (par exemple : reconnaissance réciproque des AEO – opérateurs économiques agréés et échange d'informations)</p>	<p>Espace de sécurité douanière commun sur la base d'une harmonisation du droit</p>	<p>Dans le domaine de la sécurité douanière, les importations et exportations de marchandises de ou vers l'UE seraient soumises à une obligation de déclaration préalable. De telles mesures auraient des conséquences négatives sur les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE : elles ralentiraient la procédure de dédouanement, limiteraient le nombre de postes-frontières disponibles et entraîneraient ainsi des embouteillages et un trafic de contournement, avec des effets négatifs sur les coûts de transport.</p>
<p><i>Obstacles techniques au commerce</i></p>	<p>Industrie : Approche OMC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non-discrimination dans le droit national entre les produits étrangers ainsi qu'entre les produits étrangers et les produits nationaux - Permet et encourage la reconnaissance des prescriptions techniques et des évaluations de la conformité entre les Etats membres de l'OMC 	<p>Industrie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance des résultats ou décisions des organismes de certification de l'autre partie contractante dans de nombreux domaines. - Un seul examen de conformité suffit dans de nombreux domaines, sur la base d'une harmonisation du droit. 	<p>Industrie: Les produits mis sur le marché en Suisse et dans l'UE pourraient être soumis à des prescriptions différentes et à deux examens de conformité (une fois d'après le droit suisse, une fois d'après le droit de l'UE), ce qui serait préjudiciable à la compétitivité des producteurs suisses au niveau international de même qu'à la concurrence sur le marché suisse (îlot de cherté).</p>
	<p>Agriculture :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approche OMC : promotion de la reconnaissance des mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base de normes et de directives internationales ; - Reconnaissance mutuelle des indications géographiques envisageable. 	<p>Agriculture :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Démantèlement des obstacles techniques au commerce dans de nombreux domaines sur la base d'une harmonisation du droit ; - Protection étendue des indications géographiques. 	<p>Agriculture : Les contrôles à la frontière et les certificats devraient être réintroduits en ce qui concerne la protection phytosanitaire, les aliments pour animaux, les semences, l'agriculture biologique, les fruits et légumes et le secteur vétérinaire. Cela induirait des coûts plus élevés pour les produits de consommation et les produits intermédiaires. La multiplication des obstacles administratifs à l'exportation de produits agricoles nuirait à la compétitivité internationale des producteurs suisses. L'abandon de la collaboration dans le domaine de l'hygiène</p>

			alimentaire, de la lutte contre les épidémies et de la protection phytosanitaire pourrait éventuellement entraîner un aggravement des risques sécuritaires.
	Circulation des services		
<i>Principe</i>	Standard AGCS, avec quelques améliorations	AGCS complété par des accords sectoriels	
<i>Assurances</i>	Engagements spécifiques de chaque partie en termes d'accès au marché en fonction du mode de prestation et du sous-secteur + éventuellement règles commerciales (par exemple : transparence dans les procédures d'autorisation)	Liberté d'établissement dans le domaine de la couverture directe des dommages, sur la base d'une harmonisation du droit concernant les conditions d'accès et d'exercice des opérations d'assurance.	Durcissement des exigences réglementaires pour fonder ou acquérir une succursale dans l'UE.
<i>Transports terrestres</i>	Engagements spécifiques de chaque partie en termes d'accès au marché en fonction du mode de prestation et du sous-secteur + éventuellement règles commerciales (par exemple : procédures d'autorisation)	Amélioration de l'accès au marché pour le transport routier et ferroviaire, sur la base d'une harmonisation du droit ; reconnaissance mutuelle des éléments centraux de la politique en matière de transports de la Suisse et de l'UE	Complications dans la coopération transfrontalière et disparition de nouveaux débouchés pour les transporteurs ; éventuellement mesures de rétorsion en l'absence de la reconnaissance mutuelle des politiques en matière de transport. Les liaisons en termes de transport de même que l'efficacité en pâtiraient, ce qui nuirait à la compétitivité de la Suisse et aux coûts en matière de fret à l'international.
<i>Transport aérien</i>	Engagements spécifiques de chaque partie en termes d'accès au marché en fonction du mode de prestation et du sous-secteur. Les droits de trafic sont exclus des ALE.	Accès au marché européen du transport aérien (y compris liberté d'établissement et d'investissement) et participation à l'AESA et au SES, sur la base d'une harmonisation du droit	Limitation substantielle des droits de trafic des compagnies aériennes suisses à destination, en provenance et au sein de l'UE ; réduction de l'offre aux consommateurs ; obstacles pour la certification des avions, des organisations et des opérateurs. Les liaisons en termes de transport en pâtiraient, ce qui nuirait à la compétitivité de la Suisse et aux coûts en matière de fret à l'international.

<i>Prestation de services transfrontalière par des personnes physiques</i>	Engagements spécifiques de chaque partie concernant certaines catégories de personnes, parfois selon le secteur, en particulier règle des 90 jours pour les travailleurs détachés + éventuellement règles commerciales (par exemple procédures en matière de visa et de travail)	Libéralisation partielle des prestations de services individuelles transfrontalières, quelle que soit la branche ou l'activité, pour une durée allant jusqu'à 90 jours ouvrés (indépendants et travailleurs détachés), sur la base d'une harmonisation partielle du droit	La prestation de services dans l'UE serait beaucoup plus difficile pour les entreprises suisses, ce qui pourrait également se répercuter sur l'octroi de contrats dans l'UE. Les chances des entreprises suisses de décrocher des marchés (publics) s'en verraient sensiblement réduites. L'adjudication de marchés à des entreprises de l'UE et le détachement de travailleurs en Suisse pourraient cependant être réglés ou assouplis par le biais de mesures unilatérales.
	Circulation des personnes		
<i>Principe</i>	Engagements spécifiques de chaque partie concernant certaines catégories de personnes, parfois selon le secteur, en particulier règle des 90 jours pour les travailleurs détachés + éventuellement règles commerciales (par exemple procédures en matière de visa et de travail)	Sur la base d'une harmonisation du droit : Libre circulation des travailleurs et des indépendants, droit à la pleine mobilité professionnelle et géographique ainsi qu'au regroupement familial ; Principe de l'égalité de traitement, en particulier : même avantages sociaux et fiscaux et droit à la formation	Accès plus difficile au potentiel de main-d'œuvre dans l'UE (pourrait cependant être réglé par des mesures unilatérales) ; risque de discriminations à l'encontre des Suisses dans l'UE.
<i>Reconnaissance des qualifications</i>	Cadre pour la reconnaissance des qualifications professionnelles, sans dispositions matérielles	Sur la base d'une harmonisation du droit : Participation au système de reconnaissance des qualifications professionnelles de l'UE ; Facilitation et accélération de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions réglementées	Accès plus difficile du personnel suisse au marché du travail de l'UE ; diminution de l'attractivité du système de formation suisse ; prestation de services dans les domaines réglementés (santé, ingénierie, architecture) peu réaliste sans mesures unilatérales.
<i>Sécurité sociale</i>	/	Sur la base d'une harmonisation du droit : coordination des régimes de	Situations de double affiliation ou de lacune d'assurance ; frais supplémentaires d'environ

		sécurité sociale sur le modèle de la réglementation en vigueur dans l'UE	143 millions de CHF ; besoin de financement important des assurances sociales et ralentissement de la réduction de la dette de l'AI.
	Circulation des capitaux		
<i>Circulation des capitaux</i>	Règles sur la libre circulation des capitaux, éventuellement suppression possible des procédures d'autorisation pour les investissements (par exemple dans les domaines touchant à la sécurité)	Dispositions ponctuelles dans les accords sectoriels ; pas de règles conventionnelles générales sur la libre circulation des capitaux	Une suppression de certaines restrictions à l'accès au marché ne concernerait probablement qu'un petit nombre de secteurs (par exemple dans les domaines relevant de la sécurité). Valeur ajoutée sujette à caution, au vu du degré d'ouverture déjà garanti en Suisse et dans l'UE.
	Marchés publics		
<i>Marchés publics</i>	Libéralisation, respectivement extension mutuelle dans l'attribution des marchés publics	Libéralisation, respectivement extension mutuelle dans l'attribution des marchés publics	Éventuellement, réalisation et attribution de marchés publics soumises à des conditions plus difficiles du fait de l'absence de libre circulation des personnes.
	Questions horizontales		
<i>Concurrence</i>	Dispositions concernant l'application du droit de la concurrence national	Dispositions sur les accords entre entreprises en matière de concurrence et sur l'exploitation abusive d'une position dominante	Aucune
	Collaboration plus ou moins étendue entre les autorités de concurrence	Coopération étendue entre les autorités de concurrence (y compris échange d'informations confidentielles)	Aucune
<i>Aides d'Etat</i>	Approche OMC	Approche OMC	Aucune
<i>Développement durable</i>	Dispositions en vue d'une approche	Pas de base conventionnelle	Aucune

	cohérente avec les objectifs du développement durable	spécifique	
<i>Propriété intellectuelle</i>	Coopération sur la base d'accords multilatéraux	Coopération sur la base d'accords multilatéraux ; dispositions ponctuelles dans les accords bilatéraux	Aucune
Mécanismes institutionnels			
	CM, possibilité d'arbitrage par le biais d'une procédure contraignante pour le règlement des différends	Pas de dispositions homogènes dans le domaine institutionnel (règles différentes selon les accords)	Aucune
Négociations en cours dans les domaines d'accès au marché			
<i>Questions institutionnelles</i>	/	Mécanismes assurant une reprise du droit, une interprétation, une surveillance et un règlement des différends de manière homogène dans le champ d'application des accords d'accès au marché existants ou futurs	Pas d'application plus efficace des accords à l'avenir ; sécurité juridique pas totalement garantie pour les acteurs concernés ; conclusion d'accords futurs d'accès au marché compromise et érosion de l'accès au marché existant.
<i>Accord sur l'électricité</i>	/	Sur la base d'une harmonisation du droit : règles sur les échanges d'électricité et les aspects permettant aux producteurs, aux négociants et aux consommateurs d'électricité de bénéficier d'un traitement équitable, sans distorsion de la concurrence sur le marché.	Pas de renforcement de la position des producteurs suisses sur le marché européen de l'électricité ; pas d'amélioration de la situation des consommateurs du fait d'une concurrence accrue et d'une simplification des importations ; pas de participation de la Suisse aux comités de l'UE et donc à l'organisation future du marché de l'électricité.
<i>ALEA / ASP</i>	/	- Santé publique : intégration de la Suisse dans le nouveau dispositif	Libéralisation dans le domaine tarifaire possible dans le cadre d'un ALE, solutions

		<p>de l'UE relatif aux menaces transfrontalières graves pour la santé</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sécurité des produits et des aliments : collaboration de la Suisse avec l'EFSA, participation au RASFF et au RAPEX - Possibilité d'un élargissement de l'accès au marché agro-alimentaire 	<p>sur mesure et périodes transitoires sujettes à négociation ; renoncement au démantèlement des obstacles techniques au commerce pour les produits agricoles et alimentaires ; pas d'intégration étroite en matière de sécurité des aliments ; disponibilité réduite de l'UE pour un accord de coopération en matière de santé publique.</p>
	Autres domaines		
<i>Accords de coopération</i>	/	<p>Participation de la Suisse à l'AEE</p> <p>Publication de statistiques suisses « eurocompatibles » par Eurostat</p> <p>Participation aux programmes de l'UE Galileo et EGNOS</p> <p>Collaboration avec l'AED en matière d'armement</p>	Non prévisible
<i>Police, justice et migration</i>		<p>Suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'Espace Schengen ; politique commune en matière de visa ; amélioration des instruments en matière de sécurité</p> <p>Fixation de critères communs en matière de compétence pour le traitement des demandes d'asile; participation de la Suisse à l'EASO</p>	Non prévisible

		Amélioration de la coopération en matière de lutte et de prévention contre la grande criminalité internationale organisée ainsi que le terrorisme et en matière de lutte contre la grande criminalité	
<i>Questions fiscales</i>		Amélioration de la coopération dans la lutte contre la contrebande et d'autres délits en matière de fiscalité indirecte, de subventions et de marchés publics Prélèvement d'une retenue d'impôt sur les revenus de l'épargne de source étrangère réalisés en Suisse ; suppression de l'imposition à la source des dividendes, des intérêts et des redevances entre sociétés apparentées Suppression de la double imposition des pensions versées par l'UE à ses anciens fonctionnaires établis en Suisse	Non prévisible
<i>Négociations dans les autres domaines</i>		Participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche 2014-2020 (« Horizon 2020 ») Participation de la Suisse au programme de l'UE « Europe créative » 2014-2020 Participation de la Suisse au programme de formation 2014-2020 (Erasmus+) Couplage des systèmes d'échange	Non prévisible

		de quotas d'émission de CO ₂	
--	--	---	--