

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

18.008

Rapport sur la politique économique extérieure 2017 et Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017

du 10 janvier 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Nous fondant sur l'art. 10 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201; loi), nous avons l'honneur de vous soumettre le présent rapport et ses annexes (ch. 8.1.1 à 8.1.4).

En application de l'art. 10, al. 4, de la loi et nous fondant sur les art. 13, al. 1 et 2, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10), 6a de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72) et 4, al. 2, de la loi du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires (RS 632.91), nous vous soumettons le rapport et le projet d'arrêté fédéral sur les mesures tarifaires prises en 2017 (ch. 8.2), en vous proposant d'adopter les mesures énumérées.

Aucun accord économique, qui aurait pu être joint au présent rapport pour approbation par le Parlement, n'a été signé cette année. Dès lors, le rapport ne contient ni message ni projet d'arrêté fédéral y relatifs.

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

10 janvier 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

A partir de cette année, le rapport sur la politique économique extérieure se concentrera encore plus sur les développements particulièrement importants ayant eu lieu au cours de l'année sous revue. Pour gagner en clarté, les étapes marquantes des négociations en cours ou d'autres processus internationaux, figurant jusqu'ici dans le corps du texte, sont désormais présentées sous forme de tableau dans les annexes (ch. 8.1). Les redondances avec d'autres rapports du Conseil fédéral (p. ex. rapport sur la politique extérieure, rapport sur les questions financières et fiscales internationales, rapport Europe) et avec des informations disponibles sur le site Internet des offices fédéraux compétents seront supprimées, dans la mesure où des renvois peuvent être faits.

Les objectifs du Conseil fédéral pour 2017

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a encore mis l'accent sur l'amélioration de l'accès de l'économie suisse aux marchés internationaux ainsi que sur le renouvellement et le développement des relations politiques et économiques avec l'UE (cf. objectifs du Conseil fédéral 2017, objectifs 4 et 5).

Il s'est mobilisé en faveur de la libéralisation du commerce international, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans les négociations d'accords de libre-échange (ALE). S'agissant des relations économiques avec l'UE, la Suisse est parvenue à mettre en œuvre la disposition constitutionnelle sur la gestion de l'immigration en conformité avec les accords bilatéraux Suisse-UE. Par conséquent, la mise à jour, négociée en 2016, de l'accord sur les entraves techniques au commerce conclu entre la Suisse et l'UE a pu entrer en vigueur en juillet de l'année sous revue, avec quelque retard. D'importants produits industriels suisses peuvent ainsi continuer de bénéficier de l'accès au marché intérieur de l'UE sans certificats de conformité ni vérifications supplémentaires. Le Conseil fédéral a poursuivi le dialogue avec le Royaume-Uni afin d'assurer la pérennisation des étroites relations économiques bilatérales même en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Ces questions et d'autres affaires importantes pour la politique économique extérieure de la Suisse sont traitées dans le présent rapport (ch. 2 à 7), qui se concentre sur les développements dans la protection des investissements internationaux et les mesures de la Suisse pour étoffer les accords de protection des investissements (ch. 1).

Le Conseil fédéral présentera en détail la réalisation des objectifs de politique économique extérieure dans le rapport de gestion 2017. Une première appréciation indique que ces objectifs ont été atteints.

Contexte économique

La reprise de l'économie mondiale s'est poursuivie durant l'année sous revue, et la conjoncture s'est améliorée dans la plupart des grandes économies, pour la première

fois depuis des années. Par conséquent, la croissance du commerce mondial, soutenue notamment par une forte activité d'investissement à l'échelle internationale, s'est accélérée après deux années moroses. L'inflation est restée faible dans bon nombre de pays industrialisés.

En Suisse, la dynamique conjoncturelle est restée modérée durant l'année sous revue, mais l'activité économique a considérablement augmenté au 2^e semestre. Le marché du travail a lui aussi connu une certaine embellie dans le sillage de la reprise économique, et le taux de chômage a encore reculé. Les exportations ont connu une évolution positive grâce à la croissance économique mondiale. La demande intérieure a également donné des impulsions positives, tant la consommation que les investissements ayant contribué à la croissance du PIB. L'industrie et l'hôtellerie ont profité de cette dynamique et sont parvenues, dans une certaine mesure, à surmonter le choc du franc fort de 2015. Par contre, les opérations d'intérêts des banques sont restées sous pression en raison des taux négatifs, raison pour laquelle le secteur des services financiers n'a enregistré qu'une croissance modeste. Durant l'année sous revue, le commerce de gros et le commerce de détail ont contribué dans une plus faible mesure au PIB par rapport aux deux années précédentes.

L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse. Elle absorbe 62 % du commerce extérieur de la Suisse. De janvier à octobre, 53 % des exportations de marchandises étaient destinées à l'UE, ce qui représente une hausse de 3 % par rapport à la même période de l'année précédente. Cette hausse s'explique par une évolution économique relativement positive de l'UE et par l'affaiblissement du franc face à l'euro. Au sein de l'UE, l'Allemagne, et principalement le Land du Bade-Wurtemberg, a été de loin le principal partenaire commercial de la Suisse, suivie de l'Italie, de la France et du Royaume-Uni.

Avec 12 % du commerce extérieur de la Suisse, les Etats-Unis restent le deuxième partenaire commercial de la Suisse après l'UE. Durant les dix premiers mois de l'année sous revue, 15 % des exportations suisses étaient destinées aux Etats-Unis et 7 % des importations suisses provenaient de ce pays. La Suisse est le sixième investisseur direct étranger aux Etats-Unis avec un stock d'investissements de 258 milliards de francs. Les Etats-Unis continuent de représenter un marché important pour l'industrie suisse. Durant l'année sous revue, le gouvernement américain a opéré un changement de paradigme dans sa politique commerciale pour se recentrer sur ses relations bilatérales et réduire son déficit commercial face à certains partenaires. Les Etats-Unis se sont par conséquent retirés du partenariat transpacifique (TPP), un accord régional signé en 2016, et les négociations concernant l'accord sur le commerce des services (TiSA) ont été interrompues. Les Etats-Unis accordent la priorité à la renégociation de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qu'ils ont conclu avec le Canada et le Mexique.

En Amérique du Sud, le Brésil et l'Argentine, respectivement la première et la troisième économie du continent, sont sortis de la récession, ce qui a eu un impact positif sur le commerce bilatéral de la Suisse avec ces pays.

En Asie, la Chine est restée au cœur de l'action économique. La position de la Chine en tant que troisième partenaire commercial de la Suisse après l'UE et les Etats-Unis

a encore été renforcée par l’ALE Suisse-Chine. Trois ans et demi après l’entrée en vigueur de cet accord, le commerce bilatéral entre les deux pays s’est intensifié en termes absolus et a augmenté plus fortement que les échanges avec d’autres partenaires.

Dans la région du Moyen-Orient et de l’Afrique, les Emirats arabes unis (EAU) ont été de loin le principal partenaire commercial et d’investissement de la Suisse durant l’année sous revue, comme c’était déjà le cas les années précédentes. Le stock d’investissements depuis la Suisse dans ce pays a avoisiné 26 milliards de francs, si bien que les investissements directs suisses aux EAU ont été supérieurs à ceux en Chine et dans d’autres pays.

Contenu du rapport sur la politique économique extérieure 2017 et perspectives pour 2018

Thème prioritaire: profiter des développements en matière de protection des investissements internationaux (ch. 1)

La Suisse fait partie des dix principaux exportateurs de capitaux du monde, raison pour laquelle elle est tributaire de conditions-cadres favorables pour les investissements à l’étranger. La mondialisation croissante des chaînes de valeur et la numérisation de l’économie renforcent également l’importance des structures d’entreprises transfrontalières pour les petites et moyennes entreprises (PME). L’engagement de capitaux à long terme à l’étranger qui en découle augmente le besoin d’une protection des conditions-cadres offerte par un accord international. Dans ce contexte, les accords de protection des investissements (API) constituent un instrument précieux pour renforcer la sécurité juridique à l’échelle internationale (cf. aperçu ch. 8.1.1).

Ces dernières années, les API et les tribunaux arbitraux qu’ils prévoient ont fait l’objet d’un nombre croissant de critiques, et certains pays ont dénoncé leurs API. La Suisse reconnaît que des aspects de ces accords doivent être révisés, raison pour laquelle, depuis plusieurs années, elle revoit régulièrement sa pratique en la matière. Au niveau international, elle participe aux travaux qui visent notamment à renforcer la transparence et à réformer l’arbitrage entre investisseurs et Etats.

Responsabilité sociétale des entreprises (ch. 2)

Des entrepreneurs engagés et responsables sont l’un des facteurs auquel la place économique suisse doit son succès. Les principes de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), qui portent notamment sur les droits de l’homme, les normes de travail et de protection de l’environnement et la lutte contre la corruption, sont généralement reconnus en Suisse. La Confédération soutient la RSE en promouvant entre autres la mise en œuvre des principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales et des principes directeurs de l’ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme.

Relations économiques avec l'UE (ch. 3)

Après l'adoption par le Parlement, fin 2016, d'une solution d'application de l'art. 121a de la Constitution (gestion de l'immigration) qui est compatible avec l'ALE Suisse-UE, la mise à jour, négociée durant le 1^{er} semestre 2016, de l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité a pu entrer en vigueur en été 2017 et fin 2017 (ch. 3.1). Suite à cela, des progrès ont également pu être réalisés dans d'autres domaines sur un plan technique. Compte tenu de la dynamique des relations entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral a décidé en novembre de poser les jalons pour une nouvelle contribution suisse à certains Etats membres de l'UE et d'élaborer un avant-projet concernant la mise en œuvre de la nouvelle contribution (ch. 3.2). Toutefois, en raison de la décision injustifiée et discriminatoire de l'UE du 21 décembre de reconnaître l'équivalence de la bourse suisse pour une durée limitée uniquement, le Conseil fédéral se réserve le droit de réévaluer en 2018 les travaux sur le projet de consultation.

Dans le cadre de la stratégie «Suisse numérique», un groupe de coordination interne à l'administration a été constitué pour identifier rapidement les éventuelles conséquences de la stratégie de la Commission européenne pour un marché unique numérique et analyser la manière dont la Suisse pourrait en exploiter les synergies (ch. 3.3). La Suisse et le Royaume-Uni sont convenus, dans le cadre de leur dialogue informel, de préserver dans la mesure du possible leurs relations contractuelles, qui se basent principalement sur les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, même en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE (cf. 3.4).

Organisation mondiale du commerce (OMC) et autres coopérations économiques multilatérales (cf. 4)

Au cours de l'année sous revue, peu de progrès notables ont pu être réalisés dans le cadre de l'OMC (ch. 4.1). Lors de la onzième Conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires, les ministres ont réaffirmé la grande importance du système commercial multilatéral. Des décisions concrètes multilatérales n'ont été adoptées que dans quelques domaines de négociation. En outre, la Suisse s'est entre autres ralliée à une initiative plurilatérale visant à intensifier les travaux exploratoires dans le domaine du commerce électronique. En marge de la conférence ministérielle de l'OMC, la Suisse et d'autres pays ont signé une déclaration d'intention sur l'élimination des subventions aux énergies fossiles qui sont néfastes pour l'environnement et faussent la concurrence.

L'OMC a examiné la politique commerciale de la Suisse. Les membres de l'OMC ont salué entre autres la solidité de l'économie, la stabilité politique, la flexibilité du marché du travail et la promotion de l'innovation en Suisse, tandis que le degré de protection élevé du secteur agricole a suscité une large incompréhension. Les monopoles étatiques dans les secteurs postaux, d'assurance et de télécommunication ont également été remis en question.

En Suisse, la priorité a été accordée à la mise en œuvre de la décision ministérielle concernant la concurrence à l'exportation, adoptée en décembre 2015 lors de la dixième conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi. Cette décision requiert la suppression de toutes les subventions à l'exportation pour les produits agricoles

restantes, dont celles accordées par la Suisse aux produits agricoles transformés. De plus, la Suisse a institué un comité national de facilitation des échanges, prévu par l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges pour tous les membres de l'organisation.

Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'adhésion de nouveaux membres a donné lieu à des discussions (cf. 4.2). Le Conseil fédéral milite pour que les nouveaux membres adhèrent entièrement aux normes de l'OCDE.

Accords de libre-échange et autres accords économiques (ch. 5)

La Suisse a poursuivi ses efforts durant l'année sous revue pour élargir et développer son réseau d'ALE (cf. aperçu ch. 8.1.2). Les négociations en vue de réviser l'ALE avec la Turquie ont abouti. Des progrès ont été réalisés dans la plupart des autres négociations. Toutefois, des défis se présentent encore dans diverses négociations en cours, comme par exemple les possibilités limitées de la Suisse de faciliter l'accès à son marché des produits agricoles (ch. 5.1). Trois comités mixtes de l'AELE et de pays partenaires se sont réunis durant l'année sous revue (Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, Hong Kong et Ukraine, ch. 5.2). Des missions économiques, des sessions de commissions économiques mixtes (ch. 5.3 et aperçu ch. 8.1.3) et des discussions sur la protection de la propriété intellectuelle (ch. 5.5) ont été organisées dans le but de promouvoir les relations économiques bilatérales entre la Suisse et des partenaires avec lesquels elle n'a pas signé d'ALE.

Coopération économique au développement (ch. 6)

Les banques multilatérales de développement – comme la Banque mondiale – sont l'un des piliers de la coopération internationale au développement. En raison de leurs connaissances techniques, elles constituent des partenaires importants pour la mise en œuvre de la politique de développement de la Suisse. Durant l'année sous revue, la Suisse a célébré, en présence du président de la Banque mondiale, le 25^e anniversaire de son adhésion à cette organisation (ch. 6.1). Les stratégies et programmes visant à promouvoir les compétences professionnelles dans les pays en développement (ch. 6.2), les investissements durables (ch. 6.3) et un tourisme durable (6.4) attestent de manière exemplaire de l'approche innovante de la Suisse dans le domaine de la coopération au développement.

Contrôles à l'exportation et sanctions (ch. 7)

Durant l'année sous revue, la conférence des Etats parties a adopté plusieurs mandats en vue de mettre en œuvre le traité sur le commerce des armes entré en vigueur en 2015 (ch. 7.1). En ce qui concerne les exportations tombant sous le coup de la loi sur le contrôle des biens, presque 8000 autorisations ont été accordées (cf. aperçu ch. 8.1.4). Suite aux nouveaux essais nucléaires et tirs de missiles menés au cours de l'année sous revue par la Corée du Nord, la Suisse a durci les sanctions à l'encontre de ce pays (ch. 7.2). Le Conseil fédéral a édicté de nouvelles mesures à l'encontre du Mali, après que l'accord de cessez-le-feu a été violé à plusieurs reprises par des

groupes armés. Les sanctions frappant la Syrie ont été ponctuellement assouplies pour les organisations d'aide humanitaire.

Perspectives pour l'année à venir

En 2018, le Conseil fédéral s'attachera encore à développer son réseau d'accords de libre-échange et à améliorer l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers. Il vise la conclusion des négociations AELE concernant des ALE avec l'Equateur et l'Indonésie et, dans la mesure du possible, l'Inde, la Malaisie et le Vietnam. L'AELE continuera les négociations avec les Etats du Mercosur et, si possible, les négociations relatives à la modernisation de l'ALE en vigueur avec le Mexique. La Suisse et la Chine continueront l'examen de l'approfondissement de l'ALE bilatéral entamé en 2016, tandis que les Etats de l'AELE poursuivront les entretiens exploratoires commencés en 2016 avec le Canada en vue de moderniser l'ALE en vigueur. Les Etats de l'AELE visent en outre à ouvrir des négociations avec l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et le Chili en vue de moderniser les ALE en vigueur. Enfin, le Conseil fédéral accordera une importance accrue au dialogue commercial avec les Etats-Unis.

La Suisse continuera les négociations relatives aux questions institutionnelles avec l'UE. Ces négociations visent à renforcer la sécurité juridique et la non-discrimination des acteurs du marché dans l'application des accords qui se basent sur l'harmonisation des prescriptions nationales, ainsi qu'à créer de nouvelles possibilités pour développer l'accès au marché réciproque. Pour préserver l'accès au marché des exportateurs suisses dans les secteurs industriels couverts par l'accord sur les entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral poursuivra, avec la Commission européenne, l'actualisation continue de cet accord en fonction de l'évolution de la réglementation technique. Il prépare en outre un projet destiné à la consultation concernant une nouvelle contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans certains Etats membres de l'UE. Il se réserve toutefois le droit de réévaluer les travaux sur le projet de consultation à la lumière des relations entre la Suisse et l'UE.

La Suisse continuera de suivre de près les négociations entre le Royaume-Uni et l'UE concernant leurs futures relations et poursuivra le dialogue avec le Royaume-Uni dans le but d'assurer une transition sans heurts des relations économiques bilatérales avec ce pays après le Brexit.

En complément de l'accord de coopération en matière de concurrence conclu avec l'UE et en vigueur depuis 2014, le Conseil fédéral prévoit d'entamer en 2018 des négociations avec l'Allemagne, le principal partenaire commercial de la Suisse au sein de l'UE, concernant un accord analogue.

En dehors de l'Europe, la politique économique extérieure visera l'amélioration de l'accès des entreprises suisses aux marchés émergents, notamment en Chine et dans d'autres pays asiatiques. Le Conseil fédéral suit également de près l'évolution économique et le potentiel d'autres nouveaux marchés, par exemple en Amérique du Sud et en Afrique.

Dans le cadre de l'OMC, la Suisse soutiendra la poursuite des travaux dans tous les domaines de négociation ainsi que le renforcement des institutions et du cadre réglementaire de l'OMC. Dans les négociations liées à l'agriculture, la Suisse maintiendra sa position défensive.

À l'échéance du délai référendaire, la modification de la loi en vue de mettre en œuvre la décision de la dixième conférence ministérielle de l'OMC de 2015 concernant la concurrence à l'exportation de même que les mesures d'accompagnement entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les révisions d'ordonnance d'exécution seront mises en consultation au printemps 2018.

Le Conseil fédéral continuera l'actualisation et l'élargissement du réseau d'API de la Suisse. En 2018, l'accent sera mis sur la poursuite des négociations en cours avec l'Inde, la Malaisie et le Mexique, ainsi que sur l'ouverture des négociations avec le Bahreïn concernant un nouvel API et avec la Slovaquie afin de réviser l'API en vigueur. La Suisse participera en outre aux travaux multilatéraux au sein de la CNUDCI en vue de créer un tribunal arbitral permanent des investissements. Elle vise, avec d'autres Etats, l'ouverture des négociations correspondantes en 2018.

Jusqu'en novembre 2018, la plateforme interdépartementale «Matières premières» effectuera une nouvelle évaluation de la situation du secteur suisse des matières premières en ce qui concerne la compétitivité, l'intégrité, l'environnement et d'autres aspects y relatifs.

En 2018, la Suisse participera au projet de numérisation de l'OCDE («Vers le numérique») dans le cadre de différents groupes d'experts ainsi qu'aux négociations d'adhésion de pays candidats. Au printemps 2018, l'OCDE publiera le rapport sur la mise en œuvre par la Suisse de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, l'accent étant mis sur les poursuites pénales nationales en cas de corruption d'agents publics étrangers.

La Suisse continuera de contribuer à la politique internationale de développement. Dans ce contexte, le Conseil fédéral tiendra compte, d'une part, des défis à relever au niveau mondial dans les domaines des finances et du commerce, du changement climatique, de l'eau et des migrations et, d'autre part, de la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 de développement durable. La Banque mondiale accorde également une importance accrue à ces défis et examinera, en 2018, des augmentations de capital. Le Conseil fédéral étudiera une éventuelle participation suisse à cette augmentation. Le message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020, sera mis en œuvre dans les limites des ressources disponibles et grâce à des mesures économiques et commerciales qui viseront à obtenir des institutions efficaces, davantage et de meilleurs emplois, une compétitivité accrue et une économie capable de résister aux changements climatiques.

Table des matières

Condensé	2
Liste des abréviations	11
Rapport	12
1 Développements dans la protection des investissements internationaux et opportunité à saisir	12
1.1 Importance économique des investissements internationaux	13
1.2 Politique de la Suisse en matière d'accords	16
1.2.1 Accords de protection des investissements	16
1.2.2 Traités multilatéraux	17
1.2.3 Importance de l'arbitrage entre investisseurs et Etats	18
1.2.4 Critiques et défis	20
1.3 Développement de la protection des investissements	23
1.3.1 Objectifs de la Suisse	23
1.3.2 Adaptations précédentes	24
1.3.3 Champs d'action déterminants pour le développement des accords	26
1.4 Conclusion	28
2 Responsabilité sociétale des entreprises	29
3 Relations économiques avec l'UE	31
3.1 Evolution des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE	31
3.2 Contribution à l'élargissement	34
3.3 Stratégie pour un marché numérique unique	35
3.4 Défis économiques liés au <i>Brexit</i>	36
4 Organisation mondiale du commerce (OMC) et autres coopérations économiques multilatérales	38
4.1 OMC	38
4.1.1 Conférence ministérielle de l'OMC de Buenos Aires	38
4.1.2 Examen de la politique commerciale de la Suisse par l'OMC	39
4.1.3 Suppression des subventions à l'exportation	40
4.1.4 Comité national de facilitation des échanges	40
4.2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Groupe des 20 (G20)	41
4.2.1 OCDE : politique d'élargissement	41
4.2.2 G20 : présidences allemande de 2017 et argentine de 2018	42
5 Accords de libre-échange et autres accords économiques	42
5.1 Accords de libre-échange et agriculture	42
5.2 Mise en œuvre des accords de libre-échange et promotion de l'objectif du développement durable	46
5.3 Commissions économiques mixtes	48

	FF 2018
5.4	Protection de la propriété intellectuelle 49
6	Coopération économique au développement 50
6.1	25 ^e anniversaire de la Banque mondiale 50
6.2	Développement des compétences professionnelles dans les pays en développement 51
6.3	Finance durable 52
6.4	Tourisme 52
7	Contrôles à l'exportation et sanctions 53
7.1	Traité sur le commerce des armes 53
7.2	Sanctions 53
8	Annexes 56
8.1	Annexes 8.1.1 à 8.1.4 56
8.1.1	Négociations d'accords bilatéraux de protection des investissements 57
8.1.2	Négociations d'accords de libre-échange 58
8.1.3	Commissions économiques mixtes et missions économiques 60
8.1.4	Exportations dans le cadre de la loi sur le contrôle des biens 63
8.2	Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017 64

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ALE	Accord de libre-échange
API	Accord bilatéral de protection des investissements
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
G20	Groupe des 20 <i>Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Corée du Sud, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Union européenne</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TiSA	Accord sur le commerce des services <i>(Trade in Services Agreement)</i>
TPP	Partenariat transpacifique <i>(Trans-Pacific-Partnership-Agreement)</i>
TTIP	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement <i>(Transatlantic Trade and Investment Partnership)</i>

Rapport**1 Développements dans la protection des investissements internationaux et opportunité à saisir**

Les investissements internationaux contribuent à la croissance économique et à la prospérité. Ils prennent une dimension particulière pour la Suisse en raison de la petite taille de son marché intérieur. Les investissements étrangers permettent aux entreprises d'exploiter les économies d'échelle et les effets de réseau, qui jouent souvent un rôle déterminant en matière de compétitivité.

Avec un stock d'investissements directs à l'étranger qui dépasse 1120 milliards de CHF, la Suisse compte parmi les dix plus grands exportateurs de capitaux du monde. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de créer des conditions-cadres propices aux investissements étrangers. Les accords de protection des investissements (API) y jouent un rôle central. En complément du droit national de l'Etat hôte, ils offrent aux investisseurs une sécurité juridique accrue et une protection contre les risques politiques. Si ces garanties sont nécessaires dans le cas des investissements étrangers, c'est parce que ceux-ci supposent généralement l'engagement de capitaux à long terme dans l'espace juridique d'un autre Etat.

Les API, et en particulier les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats qu'ils prévoient, ont fait l'objet de critiques toujours plus vives ces dernières années. Quelques Etats ont ainsi commencé à résilier leurs API, dont ceux conclus avec la Suisse. Celle-ci reconnaît la nécessité de réviser certains aspects de la protection des investissements ; elle a par conséquent développé continuellement sa pratique contractuelle en matière d'API au cours des dernières années et a participé activement, sur le plan multilatéral, à l'élaboration d'un nouveau règlement sur la transparence dans l'arbitrage entre investisseurs et Etats.

Il convient de poursuivre à l'avenir l'adaptation du régime de protection des investissements afin d'améliorer son fonctionnement et de renforcer l'acceptation des API au niveau international. Pour ce faire, la Suisse mise en premier lieu sur les processus multilatéraux qui permettent d'élaborer des solutions bénéficiant d'un large soutien. Des discussions sur l'opportunité d'instituer un tribunal arbitral multilatéral permanent et un organe d'appel en lieu et place des tribunaux arbitraux ad hoc actuels figurent actuellement au premier plan. En parallèle, la Suisse renouvelle progressivement ses API bilatéraux.

La mondialisation croissante des chaînes de valeur et la numérisation de l'économie confirment l'importance de renforcer la sécurité juridique par la protection des investissements. Cela étant, les API doivent tenir compte de la cohérence des politiques, promouvoir une politique d'investissement propice au développement, en particulier dans les pays en développement et les pays émergents, et favoriser la réalisation d'un ensemble d'objectifs pour un développement durable.

1.1 Importance économique des investissements internationaux

La réussite du développement économique de la Suisse dépend de bonnes conditions-cadres. Ces dernières permettent aux entreprises de réaliser des investissements et de créer des emplois. Du fait de la petite taille de son marché, la Suisse est fortement tributaire de l'accès aux marchés d'écoulement et d'approvisionnement étrangers ainsi que des investissements directs¹. Le transfert de savoir et de technologie lié aux investissements directs joue un rôle déterminant pour la compétitivité. C'est pourquoi les Etats cherchent à créer des conditions-cadres propices aux investissements indigènes et étrangers (infrastructure, formation, marché de l'emploi, etc.). Cela est aujourd'hui d'autant plus important que le progrès technologique et l'élimination des entraves au commerce entraînent une mondialisation croissante des chaînes de valeur². Les processus de production sont de plus en plus morcelés en étapes confiées à différents intervenants situés dans plusieurs pays. Les entreprises multinationales qui mettent en place des réseaux de production et de distribution internationaux en investissant à l'étranger jouent un rôle déterminant dans ce contexte.

Depuis l'an 2000, les investissements transfrontaliers ont nettement gagné en importance et dépassé le commerce des biens en termes de croissance³. Ainsi, en quelques années, la part mondiale des investissements directs dans les pays en développement et dans les pays émergents a fortement augmenté. En 2010, pour la première fois, plus de la moitié des investissements directs internationaux⁴, soit 574 milliards d'USD, ont été effectués dans ces pays. Ces dix dernières années, le stock d'investissements directs étrangers en Afrique a connu une augmentation annuelle comparable (8 %) à celle enregistrée en Amérique du Nord ou en Europe. Pendant la même période, l'Amérique latine et l'Asie ont affiché un accroissement annuel moyen encore supérieur (respectivement 12 % et 10 %). En parallèle, des pays en développement et des pays émergents comme le Brésil, la Chine et l'Inde ont commencé à accroître leurs investissements à l'étranger.

Les besoins d'investissements internationaux en faveur du développement durable demeurent très hauts. En septembre 2015, les 193 Etats membres des Nations Unies ont approuvé l'Agenda 2030 de développement durable, qui inclut des objectifs de développement durable (ODD). Selon le plan de mise en œuvre, ces objectifs ne pourront être atteints qu'avec des investissements supplémentaires dans les pays en développement se montant d'après les estimations des Nations Unies à 2,5 milliards

- 1 Par investissements directs, on entend les placements de capitaux réalisés par un investisseur dans le but d'influencer directement et durablement les activités d'une entreprise. Dans les statistiques de la Banque nationale suisse (BNS), il y a investissement direct dès lors qu'un investisseur participe à hauteur d'au moins 10 % au capital donnant droit de vote, ou qu'il fonde une filiale ou une succursale à l'étranger.
- 2 Cf. ch. 1 du rapport du Conseil fédéral du 14 janvier 2015 sur la politique économique extérieure 2014 (FF 2015 1361 1377 ss.).
- 3 Cf. SECO, *Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz*, 2016 ; www.seco.admin.ch > Économie extérieure et coopération économique > Accords de libre-échange > Effets économiques des accords de libre-échange.
- 4 Cf. CNUCED, *World Investment Report 2011 : Non-Equity Modes of International Production and Development*, 2011, p. 2 ; <http://investmentpolicyhub.unctad.org> > Publications.

d'USD par an durant les quinze prochaines années. A côté des efforts de développement nationaux et internationaux, et de la stabilité du système financier international, les investissements privés, en particulier les investissements internationaux, jouent un rôle décisif. Du point de vue de la politique de développement, les investissements déploient des effets positifs à long terme et à large spectre dès lors qu'ils sont réalisés de manière responsable et s'inscrivent dans un environnement participatif et propice à la croissance. Il est ainsi possible d'éviter la formation d'un «lot» d'investissements étrangers sans lien réel avec l'économie locale et de promouvoir une croissance équilibrée.

Effets de la numérisation sur les investissements internationaux

L'avènement du numérique modifie l'économie et le monde du travail⁵. Cette mutation repose sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi que sur des ordinateurs et des infrastructures de réseaux toujours plus puissants. Les évolutions techniques ouvrent de nouvelles possibilités d'accès aux marchés étrangers. Elles offrent des opportunités en matière d'innovation, mais aussi de nouveaux produits, services et modèles d'affaires. Pour les entreprises multinationales, la numérisation croissante de la production se traduit par un raccourcissement des chaînes de valeur mondiales. Elle peut également permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) d'améliorer considérablement leur efficacité, notamment en facilitant les transactions financières, en rendant possibles la mise en place de nouveaux modèles de collaboration et de commercialisation, et l'utilisation de services en nuage. En complément des formes traditionnelles de financement, de nouveaux mécanismes font leur apparition pour lever des capitaux, comme le financement participatif (*crowdfunding*). Avec l'avènement du numérique, la question de la protection des données devient de plus en plus sensible.

La numérisation de l'économie modifie également les schémas d'investissement mondiaux. Dans son dernier rapport sur l'investissement dans le monde⁶, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) analyse ce phénomène au sein des 100 plus grandes multinationales. Entre 2010 et 2015, les multinationales technologiques et les multinationales du numérique⁷ ont augmenté de 65 % leurs actifs et de 30 % leurs effectifs et leurs recettes d'exploitation, autrement dit elles ont affiché une croissance significativement plus élevée que celle enregistrée par les autres multinationales, qui a été quasi nulle pendant la même période. Si la numérisation des chaînes de valeur et la part des services (p. ex. dans les domaines du développement et des technologies de l'information) dans la valeur des produits finis connaissent une progression constante pour l'ensemble des entreprises multinationales, la hausse est particulièrement marquée pour les entreprises du

⁵ Cf. rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2017 sur les principales conditions-cadres pour l'économie numérique ; www.seco.admin.ch > Situation économique & politique économique > Politique économique > Numérisation.

⁶ CNUCED, *World Investment Report 2017 : Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 155 ss. ; <http://investmentpolicyhub.unctad.org> > Publications.

⁷ La CNUCED entend par «multinationales technologiques» les entreprises actives dans les branches d'innovation des technologies de pointe, comme l'électronique, les technologies de l'information et la biotechnologie. Le terme «multinationales du numérique» désigne les entreprises qui proposent des infrastructures et des moyens de communication dans les domaines des technologies de l'information et de la communication et qui recouvrent un large éventail de modèles d'activité (plateformes en ligne, commerce électronique, etc.). Les entreprises de télécommunication n'appartiennent à aucune des catégories précitées.

numérique. Les multinationales non technologiques ont en moyenne 65 % de leurs capitaux à l'étranger et y réalisent 65 % de leur chiffre d'affaires, tandis que la part du chiffre d'affaires généré à l'étranger par les multinationales technologiques et les multinationales du numérique s'élève à 70 %. Cependant, seuls 40 % de leurs capitaux sont investis dans un Etat autre que leur Etat d'origine, ce qui signifie que ces entreprises ont besoin de moins d'investissements et de personnel pour atteindre les marchés étrangers. Les facteurs d'implantation pertinents pour les investissements internationaux évoluent avec la numérisation. A titre d'exemple, le poids du niveau des salaires pourrait diminuer et celui du niveau de formation, augmenter.

Importance des investissements internationaux pour la Suisse

Pour la Suisse, les investissements internationaux jouent un rôle de premier plan. D'après les statistiques de la Banque nationale suisse (BNS)⁸, tant le stock d'investissements directs suisses à l'étranger (plus de 1120 milliards de CHF, état à la fin de 2015) que le nombre de personnes employées par des filiales suisses à l'étranger (environ 2 millions) affichent, en comparaison internationale, un niveau exceptionnel⁹. Depuis l'an 2000, le stock des investissements directs suisses à l'étranger a triplé. En 2015, le produit net des investissements à l'étranger rapatrié en Suisse se montait à près de 92 milliards de CHF. Quant aux investissements directs étrangers en Suisse, ils atteignaient, la même année, près de 833 milliards de CHF et procuraient du travail à plus de 456 000 personnes.

En Suisse, outre les grandes entreprises multinationales, ce sont plusieurs centaines de PME qui réalisent des investissements directs importants à l'étranger. A la fin de 2015, le stock d'investissements des entreprises industrielles, dont le groupe de branches «chimie et plastique» représentait la part la plus importante (40 %), s'élevait à 395 millions de CHF. La même année, le secteur des services, essentiellement les banques et les assurances (50 %) et le commerce (40 %), affichait un stock d'investissements de 332 milliards de CHF. Le stock d'investissements des sociétés financières et *holding* dans les filiales à l'étranger se montait à 393 milliards de CHF. Les investissements à l'étranger contribuent de manière significative à la productivité de l'économie suisse. Les économies d'échelle réalisées grâce à la mise en place de réseaux de production ou de distribution à l'étranger revêtent une importance particulière pour les entreprises suisses, compte tenu de la taille restreinte du marché intérieur. A l'inverse, les investissements de l'étranger apportent des capitaux et du savoir-faire supplémentaires à la place économique suisse.

La Suisse a donc tout intérêt à bénéficier d'un accès aussi libre et non discriminatoire que possible aux marchés d'investissements internationaux. Le rachat d'entreprises par des investisseurs étrangers n'est cependant pas toujours souhaitable au vu d'intérêts publics prépondérants, notamment dans le cas des infrastructures critiques, par exemple dans le secteur des transports ou de l'énergie (réseaux électriques, barrages, etc.) et des prestations de base d'importance systémique (p. ex. en matière de santé ou de formation). En Suisse, la propriété de l'Etat, des obligations de concession ou des réglementations spéciales rendent guère possible les investissements étrangers dans ces domaines.

⁸ Cf. BNS, Investissements directs 2015, décembre 2016 ; www.snb.ch/fr/ > Publications.

⁹ D'après les chiffres de la CNUCED, en 2016, les entreprises suisses se situaient au 9^e rang du classement mondial des stocks d'investissements à l'étranger. Cf. CNUCED, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 226.

1.2 Politique de la Suisse en matière d'accords

1.2.1 Accords de protection des investissements

L'objectif de la politique économique extérieure est d'assurer aux entreprises suisses les mêmes conditions d'accès aux marchés étrangers que leurs concurrents étrangers. En tant qu'important pays d'origine d'investissements internationaux, il est dans l'intérêt de la Suisse de créer des conditions-cadres favorables aux activités de ses entreprises à l'étranger et de leur offrir une protection juridique efficace. Avec les accords de libre-échange (ALE) et les conventions de double imposition (CDI), les API constituent l'un des piliers principaux de la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral¹⁰. La conclusion de ces trois types d'accords économiques montre des effets positifs sur les flux commerciaux et les investissements internationaux¹¹.

Les entreprises suisses ne cessent de développer leurs activités internationales. Les décisions d'investissement à l'étranger dépendent de la taille du marché, du niveau de formation, du niveau des salaires et de l'offre d'infrastructures. Les entreprises sont en outre tributaires d'un environnement stable et prévisible (sécurité juridique, protection des données, etc.), les investissements à long terme en dehors de leur pays d'origine les exposant aux risques spécifiques des systèmes juridiques étrangers. Cependant, il n'existe, dans ce domaine, aucune réglementation multilatérale complète, telle que celle qui régit les échanges commerciaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (cf. ch. 1.2.2). Les API comblent partiellement cette lacune en offrant une sécurité juridique supplémentaire, en complément des systèmes juridiques nationaux.

On compte aujourd'hui plus de 3200 API dans le monde, sachant que ce nombre continue d'augmenter. En 2016, 37 nouveaux API ont été conclus, et 19 ont été abrogés pour cause de dénonciation par l'un des Etats parties¹². Si les différents API ne sont pas identiques, ils suivent néanmoins généralement la même structure et contiennent les mêmes principes fondamentaux. De son côté, la Suisse a conclu 116 API bilatéraux, dont 112 sont en vigueur. Parmi ces accords, 91 prévoient un mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et Etats¹³. Les ALE conclus par la Suisse se limitent en principe, pour ce qui est des investissements, à l'accès aux marchés et ne comportent aucune disposition relative à la protection des investissements. Font figure d'exception les ALE avec le Japon, Singapour et la Corée du Sud, qui, outre l'accès aux marchés, couvrent la protection des investissements.

¹⁰ Cf. ch. 1 du rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 2012 sur la politique économique extérieure 2011 (FF 2012 675 701 ss.).

¹¹ Cf. SECO, *Exportpotenziale im Dienstleistungssektor, Strukturberichterstattung* n° 47/4, 2011, p. 24. L'étude a conclu que plus le nombre d'accords économiques (CDI, API, ALE, etc.) passés avec un Etat partenaire est grand, plus les retombées positives, comme l'augmentation des investissements directs, sont nombreuses.

¹² CNUCED, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 111.

¹³ Les API ne prévoyant pas de mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et Etats sont tous antérieurs à 1990.

Les API assurent aux investisseurs une protection contre les risques politiques¹⁴ au niveau international. Les normes de protection suivantes figurent au premier plan dans les API de la Suisse : protection contre les discriminations étatiques (traitement national et traitement de la nation la plus favorisée), protection contre les expropriations illicites ou indemnisées de façon inappropriée, traitement juste et équitable, protection contre le non-respect des engagements de l'Etat, garantie de la libre circulation des paiements et des capitaux. La procédure d'arbitrage entre investisseurs et Etats prévue par la plupart des API donne aux investisseurs la possibilité d'intenter une action contre l'Etat hôte et de demander un dédommagement (cf. ch. 1.2.3).

Les API conclus par la Suisse protègent uniquement les investissements réalisés conformément au droit, autrement dit dans le respect des dispositions légales de l'Etat hôte (cf. ch. 1.2.4). Les investisseurs qui contreviennent aux dispositions légales (qui commettent p. ex. des délits de corruption ou des infractions fiscales) ne peuvent bénéficier de la protection des investissements.

1.2.2 Traités multilatéraux

Différents instruments de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui lient la Suisse en vertu de son statut de membre, couvrent des aspects spécifiques de la protection des investissements, même en l'absence de mécanisme contraignant formel. Dans la déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, les pays de l'OCDE se sont ainsi engagés à ne pas discriminer les investissements effectués sur leur territoire par les entreprises des autres pays membres (traitement national après établissement). Les codes de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux et des opérations courantes invisibles garantissent en outre la possibilité d'investir dans d'autres pays de l'OCDE (principe de la nation la plus favorisée et du traitement national, qui peuvent être restreints par des réserves nationales). Les travaux de l'OCDE pour la conclusion d'un accord multilatéral complet sur l'investissement ont échoué en 1998.

Le traité multilatéral sur la charte de l'énergie¹⁵, que la Suisse a ratifié en 1994, prévoit des règles spécifiques au secteur de l'énergie en matière d'investissement. Outre des règles régissant le commerce et le transit d'énergie, il inclut des dispositions relatives à la protection des investissements et un mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et Etats.

Les procédures d'arbitrage prévues par les API s'appuient par ailleurs sur des accords multilatéraux (cf. ch. 1.2.3). Les API conclus par la Suisse et la plupart des autres Etats ne comprennent pas de règles de procédure détaillées en matière d'arbitrage, mais renvoient à des règlements d'arbitrage convenus à l'échelon multilatéral. Ainsi, la convention relative au Centre international pour le règlement des

¹⁴ Les risques politiques, aussi appelés «risques non commerciaux», sont à distinguer des risques commerciaux (mauvaise appréciation du marché, défaut de paiement de la part du partenaire commercial, etc.).

¹⁵ Traité du 17 décembre 1994 sur la Charte de l'énergie (RS **0.730.0**), entré en vigueur le 16 avril 1998

différents relatifs aux investissements (CIRDI)¹⁶, conclue dans le cadre de la Banque mondiale, et les règles d'arbitrage qui en découlent incluent des dispositions sur l'institution et la composition des tribunaux arbitraux, le déroulement des procédures et l'exécution des sentences. Chaque Etat partie s'engage à reconnaître les sentences arbitrales rendues sous le régime de la convention CIRDI et à mettre en œuvre les obligations financières qu'elle prévoit, comme il le ferait pour un jugement entré en force par un tribunal interne. Par ailleurs, les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats peuvent aussi se fonder sur le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), qui est aussi utilisé pour les procédures d'arbitrage commerciales entre parties privées. Enfin, la Convention du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères¹⁷ conclue à New York sous l'égide de la CNUDCI peut être pertinente pour l'exécution des décisions rendues dans le cadre de procédures de règlement des différends entre investisseurs et Etats. Les Etats parties s'engagent à reconnaître et à exécuter les sentences arbitrales issues de procédures d'arbitrage menées dans les autres Etats parties.

1.2.3 Importance de l'arbitrage entre investisseurs et Etats

Les entreprises qui investissent à l'étranger sont parfois confrontées à des problèmes que le système juridique national de l'Etat hôte ne permet pas de régler, pour toutes sortes de raisons. Les cas qui mènent à des plaintes à l'échelon international vont de l'expropriation sans indemnisation adéquate à la restriction de la circulation internationale des capitaux, en passant par la discrimination et un Etat de droit lacunaire (p. ex. absence de procès équitable)¹⁸. Comme la plupart des autres Etats, la Suisse prévoit un mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et Etats dans tous les API qu'elle conclut depuis les années 90. Ce mécanisme permet à un investisseur de soumettre un litige avec l'Etat hôte à un tribunal arbitral international indépendant, directement et sans l'intervention de son Etat d'origine. Les API prévoient expressément le consentement des Etats parties à soumettre à l'arbitrage tout litige avec un investisseur résultant de l'application de l'accord (*prior consent*). Le droit direct de l'investisseur d'intenter une procédure contre l'Etat hôte permet d'éviter que l'Etat d'origine de l'investisseur doive lui-même, au titre de la protection diplomatique, entreprendre une action contre l'Etat hôte, ce qui pourrait générer un conflit interétatique¹⁹.

Pour régler un différend, l'investisseur peut choisir entre les procédures judiciaires internes de l'Etat hôte et l'arbitrage international. L'accès à un tribunal arbitral international offre une protection juridique supplémentaire aux investisseurs, no-

¹⁶ Convention du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (convention CIRDI ; RS **0.975.2**)

¹⁷ RS **0.277.12**

¹⁸ Les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats initiées en 2016 concernaient notamment l'annulation, le rejet ou le non-renouvellement de concessions ou de licences (dix cas), l'expropriation directe (sept cas), les réglementations dans le domaine des énergies renouvelables (six cas) et les mesures fiscales (cinq cas). Cf. CNUCED, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 116.

¹⁹ C'est pourquoi on considère que les API contribuent à la dépolitisation des différends relatifs aux investissements.

tamment lorsque l'indépendance et l'efficacité des tribunaux nationaux de l'Etat hôte ne sont pas garanties. Pour empêcher les actions multiples, les API de la Suisse interdisent aux investisseurs de recourir à la fois aux voies de droit internationales et aux voies de droit nationales pour régler le même litige. Le recours à l'arbitrage ne requiert en revanche pas l'épuisement préalable des voies de droit nationales, car cela prendrait plusieurs années et entraînerait un important retard sur le plan juridique. Les investisseurs qui optent d'abord pour la voie judiciaire nationale ne perdent pas l'accès à l'arbitrage international, car ils seraient alors dissuadés de passer par les voies de droit internes, ce qui est contraire aux intérêts des Etats hôtes.

En principe, les API conclus par la Suisse offrent à l'investisseur le choix entre un arbitrage selon les règles du CIRDI et selon d'autres règles d'arbitrage, comme le règlement d'arbitrage de la CNUDCI (cf. ch. 1.2.2). Dans les deux cas, la première étape consiste en un délai de consultation obligatoire allant de six à douze mois, durant lequel les parties s'efforcent de trouver une solution amiable. Dans la majorité des cas, les différends sont résolus à l'amiable à ce stade. Si aucune solution n'est trouvée, l'investisseur peut demander la constitution d'un tribunal arbitral, en règle générale composé de trois personnes. Les parties à la procédure nomment chacune un arbitre, lesquels choisissent ensuite conjointement le troisième arbitre, qui présidera le tribunal. Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, le choix est effectué par une instance tierce indépendante (p. ex. la secrétaire générale du CIRDI). Si le tribunal arbitral conclut à une violation d'un API, il peut uniquement octroyer à l'investisseur une indemnisation pécuniaire. Il ne dispose pas de la compétence nécessaire pour examiner, modifier ou abroger des actes législatifs ou décisions nationales.

Plutôt rares jusqu'au début des années 90, les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats se sont multipliées ces quinze dernières années. Selon les statistiques de la CNUCED²⁰, entre 1987 et 2016, un total de 767 procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats a été enregistré dans le monde. En 2016, la CNUCED a comptabilisé 62 nouvelles procédures, soit moins que l'année précédente (74), mais plus que la moyenne des dix dernières années (49). Comme les statistiques ne répertorient que les procédures rendues publiques, les chiffres effectifs sont probablement plus élevés. Compte tenu des plus de 3200 API conclus à l'échelle mondiale, ils ne sont néanmoins pas particulièrement hauts. A ce jour, 109 Etats ont été impliqués au moins une fois dans une procédure ; la Suisse, quant à elle, n'a encore jamais fait l'objet d'une plainte auprès d'un tribunal arbitral. Entre 1987 et 2016, l'Etat défendeur a eu gain de cause dans 36 % des cas, et l'investisseur demandeur dans 27 % des cas ; le différend a été réglé à l'amiable dans 25 % des cas et la procédure a été abandonnée pour diverses raisons dans les 12 % restants.

D'après la CNUCED, depuis 1987, 24 procédures d'arbitrage ont été intentées par des investisseurs suisses, ce qui place la Suisse au 10^e rang²¹ des Etats d'origine des demandeurs. Cette position correspond plus ou moins à celle de la Suisse dans les statistiques relatives aux stocks mondiaux d'investissements étrangers²². Les procé-

²⁰ CNUCED, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 114 ss.

²¹ CNUCED, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, 2017, p. 116. A la tête de ce classement figurent les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Canada.

²² Cf. note 9.

dures concernent différents secteurs économiques. A titre d'exemple, un tribunal arbitral a octroyé 39 millions d'USD de dommages-intérêts à un investisseur suisse actif dans le domaine de l'inspection des marchandises, l'Etat hôte n'ayant pas honoré ses obligations de paiement relatives à un mandat d'inspection de navires²³. Dans un autre cas, un opérateur aéroportuaire helvétique, dont la concession d'exploitation d'un aéroport avait été suspendue de manière illicite par l'Etat hôte, a été dédommagé à hauteur de 30 millions d'USD²⁴. L'indemnité la plus élevée obtenue par un investisseur suisse dans le cadre d'une procédure d'arbitrage (650 millions d'USD) concernait la nationalisation de cimenteries²⁵. Dans ce dernier cas, les parties sont tombées d'accord sur la hauteur de l'indemnité compensatoire ; ainsi, il n'a pas été nécessaire de mener la procédure d'arbitrage à terme.

Ces exemples illustrent l'utilité et l'efficacité de l'arbitrage international pour les investisseurs suisses. Cependant, compte tenu des frais de procédure élevés, les investisseurs n'ont recours à cet instrument que lorsque le montant du litige est important. La première étape consiste généralement à chercher une solution à l'amiable ou, quand c'est possible, à avoir recours aux voies de droit de l'Etat hôte. Au final, un investisseur renonce souvent à intenter une procédure d'arbitrage, car il craint des répercussions négatives sur son activité économique future dans l'Etat hôte.

1.2.4 Critiques et défis

Les API sont des accords relativement courts, qui contiennent quelques normes de protection centrales et se basent en partie sur des formulations standard. Ils nécessitent de ce fait des négociations moins longues, ce qui a permis aux Etats de développer un vaste réseau d'API en relativement peu de temps. Il en résulte que certaines normes de protection, formulées de manière très concise, peuvent contenir des termes juridiques sujets à interprétation. Il est notamment reproché aux API de ne pas préciser suffisamment les dispositions relatives au traitement juste et équitable et à l'expropriation indirecte, souvent invoquées dans la pratique. Les investisseurs pourraient ainsi interpréter ces dispositions de façon extensive et intenter une procédure d'arbitrage contre un Etat hôte même lorsque la protection visée dans une disposition ne s'applique pas, ce qui pourrait dissuader les Etats de faire usage de leur droit d'édicter des réglementations. Même si la pratique développée au fil des ans par les tribunaux arbitraux a permis d'établir un certain consensus dans l'interprétation des dispositions, celles-ci laissent une certaine marge de manœuvre. La Suisse, à l'image de bon nombre d'autres pays, a par conséquent entrepris de réduire cette marge de manœuvre en prévoyant des formulations plus détaillées dans les accords. De plus, une disposition spécifique confirme le droit des Etats parties de

²³ SGS Société Générale de Surveillance SA contre Paraguay (affaire CIRDI n° ARB/07/29). Cf. <https://icsid.worldbank.org/fr/> > Affaires > Rechercher des affaires dans la base de données > ARB/07/29.

²⁴ Flughafen Zürich AG et Gestión e Ingeniería IDC SA contre Venezuela (affaire CIRDI n° ARB/10/19). Cf. <https://icsid.worldbank.org/fr/> > Affaires > Rechercher des affaires dans la base de données > ARB/10/19.

²⁵ Holcim Limited, Holderfin BV et Caricement BV contre Venezuela (affaire CIRDI n° ARB/09/3). Cf. <https://icsid.worldbank.org/fr/> > Affaires > Rechercher des affaires dans la base de données > ARB/09/3.

légiférer dans l'intérêt public (cf. ch. 1.3.2). Lorsqu'ils précisent les normes de protection, les Etats s'appuient souvent sur les formulations et critères arrêtés par les tribunaux arbitraux au cours des années, ce qui montre la volonté de ces derniers de limiter l'interprétation extensive des API. C'est ce dont témoigne une sentence arbitrale concernant des prescriptions applicables aux emballages de cigarettes introduites pour des motifs de politique de santé qu'un tribunal arbitral saisi en vertu d'un API suisse a rendue récemment²⁶. Le tribunal arbitral a rejeté la demande en renvoyant aux principes du droit international public général et au droit de l'Etat hôte d'édicter des réglementations, même si ce droit n'est pas explicitement mentionné dans l'API en question.

D'aucuns reprochent aux API de n'offrir qu'une protection unilatérale, puisqu'ils confèrent des droits aux investisseurs sans imposer d'obligations. On peut opposer à cela que les API de la Suisse limitent explicitement la protection aux investissements conformes au droit. Un investisseur qui ne respecte pas la législation de l'Etat hôte ne peut ainsi pas invoquer la protection offerte par l'API. Les investisseurs sont tenus d'observer toutes les lois de leur Etat d'origine et de l'Etat hôte. En cas de violation de cette obligation, l'Etat dispose, du fait de son pouvoir étatique, de instruments nécessaires pour agir contre les investisseurs fautifs (procédure judiciaire ou administrative, gel des avoirs, fermeture de l'entreprise, etc.). Les API servent de contrepoids à ces instruments juridiques et prémunissent les investisseurs étrangers contre un traitement injuste ou arbitraire. Dans le cadre de leurs activités dans leur pays ou à l'étranger, les investisseurs sont tenus de respecter non seulement leurs obligations légales, mais encore les normes reconnues internationalement en matière de responsabilité sociétale des entreprises (RSE). La Suisse s'engage activement dans la définition et la promotion de ce type de normes (cf. ch. 2) et y renvoie dans ses nouveaux API.

Les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats prévues par les API font également l'objet de critiques. La légitimité démocratique des tribunaux arbitraux est notamment remise en question. Cette critique n'est pas justifiée dans la mesure où le système a été créé par les Etats eux-mêmes sur la base de traités, soumis au niveau national au contrôle démocratique (approbation par le Parlement, entre autres). Un tribunal arbitral international ne peut pas interférer avec la souveraineté nationale et examiner, modifier ou abroger des actes législatifs ou décisions nationales ; il peut uniquement octroyer à l'investisseur une indemnisation pécuniaire en cas de non-respect de l'API.

Par ailleurs, on pourrait avoir l'impression que les investisseurs étrangers, en ayant la possibilité de faire appel à un tribunal arbitral en plus des tribunaux nationaux, bénéficient de plus de droits que les investisseurs indigènes et sont donc avantagés. Toutefois, les API se basent toujours sur le principe de la réciprocité. A titre d'exemple, les investisseurs suisses disposent dans un Etat partenaire des mêmes droits d'intenter une procédure d'arbitrage que les investisseurs de cet Etat en Suisse. Les investisseurs nationaux ne peuvent certes pas intenter une procédure d'arbitrage contre leur propre Etat, mais ils bénéficient de cette possibilité dans l'autre Etat partie à l'API.

²⁶ Philip Morris Brand Sàrl (Suisse), Philip Morris Products SA (Suisse) et Abal Hermanos SA (Uruguay) contre Uruguay (affaire CIRDI n° ARB/10/7)
Cf. <https://icsid.worldbank.org/fr/> > Affaires > Rechercher des affaires dans la base de données > ARB/10/7.

Par contre, la critique concernant le manque de transparence des procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats n'est pas complètement infondée. Alors que le CIRDI publie sur son site Internet les informations principales concernant le tribunal arbitral, le déroulement et l'issue des procédures organisées conformément à ses règles, le public n'a que peu d'informations sur les procédures régies par le règlement d'arbitrage de la CNUDCI. La publication des sentences des tribunaux arbitraux nécessite, selon les deux règlements d'arbitrage, le consentement des deux parties à la procédure. Il s'ensuit que les sentences ne sont pas toujours publiées, ce qui n'est guère favorable à la sécurité et au développement du droit. La Suisse est d'avis que la transparence est une condition essentielle de l'efficacité et de l'acceptation des procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats, notamment parce que la procédure n'implique pas deux parties privées, mais un particulier et un Etat, ce qui signifie qu'il y a un intérêt public. La Suisse a par conséquent participé activement à la définition du règlement de la CNUDCI sur la transparence et a soumis ses API en vigueur à ce nouveau régime en ratifiant la convention des Nations Unies sur la transparence (convention de Maurice)²⁷ (cf. ch. 1.3.2). Elle s'engagera en outre pour que ces règles de transparence soient intégrées dans les futurs API. Cet objectif pourrait toutefois être difficile à réaliser dans certains cas, étant donné que divers partenaires de négociation, en particulier les pays en développement et les pays émergents, se montrent encore réticents vis-à-vis des nouvelles normes de transparence.

Des suggestions d'amélioration existent également pour la constitution des tribunaux arbitraux. Selon le système actuel, les parties demandent la constitution d'un nouveau tribunal arbitral pour chaque litige (cf. ch. 1.2.3), raison pour laquelle on parle de tribunaux arbitraux *ad hoc*. Cette pratique offre une flexibilité qui permet la constitution rapide d'un tribunal arbitral et la nomination d'arbitres disposant des connaissances techniques nécessaires. Par contre, elle peut affaiblir la cohérence des sentences arbitrales, étant donné que chaque tribunal arbitral ne traite qu'un cas concret, et que les sentences n'ont pas d'effet préjudiciel sur les affaires à venir. Cet effet est encore renforcé par l'absence d'autorité de recours qui pourrait contrôler et harmoniser les sentences en procédant, si nécessaire, à des corrections. De plus, d'aucuns reprochent parfois aux arbitres nommés par les parties de ne pas être assez indépendants, ou dénoncent un conflit d'intérêts lorsque les arbitres participent à d'autres procédures en tant qu'avocats. Même si la Suisse estime, sur la base de son expérience, que le système actuel fonctionne bien dans l'ensemble, elle est disposée à examiner d'autres possibilités, comme la mise en place de règles de conduite contraignantes pour les arbitres ou une vaste révision institutionnelle. Le cas échéant, celle-ci devrait avoir lieu à l'échelle multilatérale, en raison de la portée internationale de l'arbitrage. La Suisse salue par conséquent le lancement d'un processus multilatéral, qui permettra notamment d'examiner l'opportunité d'instituer un tribunal arbitral permanent des investissements (cf. ch. 1.3.3).

Des critiques ont été émises dans plusieurs Etats à l'encontre des API en raison du nombre croissant des procédures d'arbitrage dirigées contre eux et des coûts élevés qu'elles entraînent. Il est estimé que certaines actions sont intentées dans le seul but de mettre les pouvoirs publics sous pression et d'empêcher ainsi l'introduction de réglementations indésirables. Toutefois, à elle seule, la multiplication des procédures

²⁷ Convention du 10 décembre 2014 des Nations Unies sur la transparence dans l'arbitrage entre investisseurs et Etats fondés sur des traités (RS 0.975.3)

d'arbitrage n'est pas preuve d'une utilisation malveillante des possibilités d'action par les investisseurs, le nombre de procédures n'ayant pas augmenté de façon disproportionnée par rapport à la hausse des flux d'investissements à l'échelle mondiale. Cela étant, comme dans tout système juridique, il n'est pas possible d'exclure que les moyens juridiques prévus par les API soient parfois utilisés à des fins déloyales. Même si une demande est finalement déboutée, chaque procédure génère des frais et mobilise des ressources. La Suisse souhaite empêcher ce type de demandes injustifiées, voire abusives. Selon les règles du CIRDI, un Etat peut d'ores et déjà exiger, dans le cadre d'une procédure simplifiée, le rejet d'une plainte manifestement abusive. La nouvelle pratique de la Suisse en matière d'API (cf. ch. 1.3.2) prévoit, pour toute procédure d'arbitrage basée sur un API de la Suisse, la possibilité d'examiner en amont la recevabilité de la demande. De plus, la partie qui succombe sera en principe tenue dorénavant d'assumer l'intégralité des coûts de la procédure d'arbitrage (aujourd'hui, c'est le tribunal arbitral qui décide de la répartition des coûts selon sa libre appréciation). Ce nouveau régime devrait dissuader les investisseurs de présenter une demande abusive.

1.3 Développement de la protection des investissements

1.3.1 Objectifs de la Suisse

Dans la mesure où certaines critiques émises à l'encontre des API sont justifiées, la Suisse reconnaît la nécessité d'une réforme. C'est pourquoi elle s'engage à différents niveaux en faveur du développement continu des API dans le but d'améliorer le fonctionnement de la protection des investissements étrangers fondée sur le droit international public et l'acceptation internationale des API.

Le développement des API a pour objectif de renforcer la sécurité juridique et d'augmenter la prévisibilité pour les investisseurs et les Etats hôtes, tout en maintenant la protection des investissements à son niveau actuel. Il est essentiel, pour l'attrait de la place économique suisse, de préserver notre vaste réseau d'API et de veiller à ce que les investisseurs suisses puissent profiter des mêmes normes de protection à l'étranger que leurs concurrents. La procédure d'arbitrage entre investisseurs et Etats joue un rôle majeur dans ce contexte. Même si l'expérience montre que la majorité des différends liés aux investissements sont réglés par une solution à l'amiable ou devant les tribunaux nationaux, la possibilité de faire appel à un tribunal arbitral international et indépendant revêt une grande importance pour les investisseurs actifs à l'international, car elle leur offre une protection juridique adéquate lorsque les systèmes judiciaires nationaux ne sont pas assez indépendants ou impartiaux. Dans ses travaux en vue d'améliorer les API, la Suisse tient compte des développements internationaux, notamment de la nouvelle pratique de l'UE en la matière²⁸.

²⁸ Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, l'UE a obtenu la compétence de conclure des accords dans le domaine de la protection des investissements. Par la suite, l'UE a, à titre d'exemple, négocié un vaste chapitre relatif aux investissements dans le cadre de l'accord économique et commercial global avec le Canada (CETA) ; ce chapitre régit tant l'accès au marché des investissements que la protection des investissements, y compris le règlement des différends entre investisseurs et Etats.

Lorsqu'elle conclut des API, la Suisse veille à la cohérence des politiques et à ce que les objectifs de la protection des investissements soient compatibles avec les objectifs du développement durable et les intérêts des pays en développement.

1.3.2 Adaptations précédentes

Ces dernières années, plusieurs organisations internationales (OCDE, CNUCED, CNUDCI, etc.) ont mené de vastes travaux de fond, contribuant ainsi à une meilleure compréhension des API et de la pratique des tribunaux arbitraux, et identifiant différentes possibilités pour développer ces accords. La Suisse participe activement à ces travaux multilatéraux, qui servent de base à l'adaptation de ses API bilatéraux.

Développement de la pratique contractuelle de la Suisse en matière d'API

Ces dernières années, la Suisse a développé de manière continue sa pratique contractuelle en matière d'API sur la base des travaux menés au sein d'organismes internationaux spécialisés. En 2012, un groupe de travail interne à l'administration a élaboré de nouvelles dispositions afin de renforcer la cohérence entre les API et les objectifs du développement durable. Ainsi, le préambule a été étoffé par des références au développement durable, à la lutte contre la corruption, aux droits de l'homme, à la RSE et à la notion de soutien réciproque des politiques. De plus, une nouvelle disposition précise que le niveau de protection prévu dans un Etat en ce qui concerne la santé, la sécurité, les conditions de travail et l'environnement ne peut pas être abaissé dans le but d'encourager les investissements. Une autre disposition nouvelle confirme explicitement le droit des Etats parties d'édicter des règlements afin de préserver un intérêt public (p. ex. santé, sécurité, environnement). Les Etats sont toutefois tenus de respecter les principes généraux de l'accord, comme la non-discrimination et la proportionnalité. Ces dispositions visent à éviter que les API restreignent la marge de manœuvre politique des Etats pour protéger les intérêts publics. Les pays en développement, notamment, ont un retard à rattraper en matière de réglementation (p. ex. protection de l'environnement) et s'efforcent donc de promouvoir les investissements directs étrangers tout en réglementant davantage. Les API ne doivent pas entraver ces efforts.

En 2015, un groupe de travail interne à l'administration s'est de nouveau penché sur la pratique en matière d'API. Il a examiné de manière approfondie les normes de protection et les dispositions relatives au règlement des différends entre investisseurs et Etats, en s'inspirant de la nouvelle pratique de l'UE. Le rapport du groupe de travail du 7 mars 2016²⁹ contient de nouvelles approches pour plusieurs dispositions. Ainsi, la disposition concernant l'obligation d'un traitement juste et équitable a été complétée par une série d'exemples de mesures qui contreviennent à cette norme. Il s'agit notamment du déni de justice dans les procédures judiciaires ou administratives, de mesures ouvertement arbitraires ou d'un traitement abusif des investisseurs étrangers. De même, la disposition concernant l'expropriation indirecte a été complétée par une liste de critères (p. ex. conséquences économiques, pratique discrimi-

²⁹ Cf. rapport du 7 mars 2016 du groupe de travail relatif à la révision de certaines dispositions employées pour la négociation d'accords de protection des investissements (API) ; www.seco.admin.ch > Économie extérieure et coopération économique > Investissements internationaux > Politique de la Suisse en matière d'accords.

natoire et durée d'une mesure) permettant de déterminer lors d'examens de cas d'espèce si une mesure étatique constitue une expropriation indirecte. Faire figurer explicitement ce type de précisions dans le texte de l'accord permet d'éviter d'éventuelles interprétations extensives dans le cadre de futures procédures d'arbitrage et renforce ainsi la sécurité juridique pour les Etats hôtes et les investisseurs. Étant donné que les précisions en question sont conformes à la pratique actuelle de la Suisse, il n'est pas nécessaire de renégocier dans l'immédiat tous les API en vigueur ; ces derniers seront adaptés au fur et à mesure en fonction des ressources disponibles (cf. ch. 1.3.3).

En ce qui concerne les règles applicables aux procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats, les API de la Suisse se limitent aux éléments-clés. Pour la Suisse, il suffit en principe de renvoyer à un régime d'arbitrage multilatéral (CIRDI ou CNUDCI, p. ex., cf. ch. 1.2.2), étant donné que l'intégration de ces règles éprouvées, telles quelles ou avec des précisions, n'est pas opportune et pourrait même générer des contradictions. Des dispositions supplémentaires ont néanmoins été ajoutées pour certains points importants, notamment une disposition visant à empêcher les plaintes manifestement abusives, qui permet de débouter les demandes manifestement irrecevables ou infondées selon une procédure simplifiée. Une nouvelle règle concernant les coûts prévoit en outre que la partie qui succombe doit en général assumer l'intégralité des frais de procédure.

Règlement de la CNUDCI sur la transparence

Un nouveau règlement sur la transparence a été mis au point au sein de la CNUDCI dans le but d'améliorer la transparence des procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats. Entré en vigueur le 1^{er} avril 2014, il prévoit de rendre publics tous les documents importants relatifs à la procédure, comme la notification d'arbitrage, les mémoires des parties, ainsi que les ordonnances et sentences du tribunal arbitral. De plus, les audiences du tribunal arbitral sont en principe publiques et ce dernier peut autoriser des tiers à soumettre des observations écrites (*amicus curiae briefs*). Le règlement prévoit toutefois des exceptions pour les informations confidentielles, comme les secrets d'affaires.

Le règlement de la CNUDCI sur la transparence s'applique automatiquement aux procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats fondées sur le règlement d'arbitrage de la CNUDCI et liées à un API conclu après le 1^{er} avril 2014. Pour les procédures d'arbitrage entamées sur la base d'un API conclu avant cette date ou soumises à un autre régime d'arbitrage (p. ex. CIRDI), le règlement sur la transparence ne s'applique que si les parties à l'arbitrage ou les parties à l'API en conviennent. Conclue en 2014 et entrée en vigueur le 18 octobre 2017, la convention de Maurice³⁰ vise à faciliter un tel accord ultérieur entre les parties à des API en vigueur. L'adhésion à cette convention étend l'application du règlement sur la transparence aux procédures d'arbitrage fondées sur les API conclus avant le 1^{er} avril 2014 ou régis par d'autres règles d'arbitrage que celles figurant dans le règlement de la CNUDCI, par exemple les règles du CIRDI. De cette façon, il n'est pas nécessaire de réviser chaque API.

La Suisse a participé à la rédaction du règlement sur la transparence et aux négociations relatives à la convention de Maurice, qu'elle a ratifiée en troisième le 18 avril

³⁰ RS 0.975.3

2017³¹. Pour ses nouveaux API, elle intègre depuis 2014 une disposition prévoyant l'application du règlement de la CNUDCI sur la transparence à toutes les procédures d'arbitrage. L'API avec la Géorgie³², entré en vigueur le 17 avril 2015, est le premier accord de la Suisse (et même le premier API dans le monde) à contenir cette nouvelle disposition.

1.3.3 Champs d'action déterminants pour le développement des accords

La Suisse vise des réformes à plusieurs niveaux. D'un côté, il s'agit d'adapter aux développements internationaux les éléments servant de base aux négociations de nouveaux API. Ces dernières années, elle a ainsi continuellement revu son approche de négociation et continuera sur cette voie (cf. ch. 1.3.2). D'un autre côté se pose la question de l'adaptation à ces développements des API qui ne sont pas complètement à jour. Les sections ci-après présentent les différentes mesures envisageables, qui se complètent mutuellement.

Renégociation ou révision des API

En concluant de nouveaux API, la Suisse remplace des API en vigueur ou comble des lacunes dans son réseau d'accords (cf. ch. 8.1.1). A l'heure actuelle, elle mène des négociations avec plusieurs Etats partenaires (p. ex. Malaisie et Mexique) afin de remplacer d'anciens API par de nouveaux accords. Les négociations avec de nouveaux partenaires (p. ex. Bahreïn) ne sont aujourd'hui pas prioritaires, étant donné que le réseau d'API de la Suisse est déjà très étendu. De nouvelles lacunes sont apparues ces dernières années après que quatre Etats (Afrique du Sud, Équateur, Inde et Indonésie) ont dénoncé leur API notamment avec la Suisse. La Suisse entend négocier de nouveaux API avec ces Etats afin de remédier à l'insécurité juridique qui en a découlé.

La conclusion de nouveaux API ou la révision d'API existants est devenue plus complexe au fil des ans et nécessite parfois plus de temps et de ressources. De fait, la plupart des Etats disposent aujourd'hui d'une plus grande expérience en la matière et intègrent souvent dans les négociations les leçons tirées des procédures d'arbitrage fondées sur des API avec d'autres partenaires. Au lieu de procéder à une vaste révision d'un accord en vigueur, il serait envisageable de remplacer uniquement les dispositions qui appellent une révision. Toutefois, l'expérience montre que la majorité de ces négociations finissent par donner lieu à de nouvelles négociations de grande ampleur.

Dans cette perspective, la Suisse renouvellera progressivement son réseau d'API, qui compte environ 120 accords conclus sur plus de 30 ans, en fonction des ressources disponibles. L'ordre de priorité des partenaires de négociation est établi selon les critères suivants : le poids économique du pays partenaire, la nécessité d'une protection juridique accrue pour les investisseurs suisses (p. ex. s'il n'existe aucun API ou si l'API en vigueur est lacunaire), la volonté et la disposition du pays

³¹ Cf. message du 20 avril 2016 concernant l'approbation de la Convention des Nations Unies sur la transparence dans l'arbitrage entre investisseurs et Etats fondé sur des traités (Convention des Nations Unies sur la transparence) (FF 2016 3879).

³² RS 0.975.236.0

partenaire à négocier, et les synergies possibles avec des négociations menées parallèlement en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange. Ces synergies peuvent résulter de la dynamique liée à la négociation concomitante de plusieurs accords, mais également du fait que les mêmes délégués participent aux deux négociations, ce qui permet d'économiser des ressources.

Dans le cas des nouvelles négociations, la Suisse attache une grande importance à la cohérence entre les API et les autres domaines politiques ainsi que les objectifs du développement durable. Même si les API constituent des accords spéciaux visant à protéger les investissements internationaux, il convient de veiller, lors des négociations et de l'application des accords, à ce que la protection des investissements ne se fasse pas aux dépens d'autres objectifs politiques. Par exemple, les API doivent être compatibles avec les ODD. Concrètement, cette obligation signifie que, lorsqu'il applique ou interprète un API, un tribunal arbitral doit prendre en considération et mettre en balance les différents objectifs politiques en jeu. Dans le but de renforcer la cohérence des politiques et de souligner l'importance de cette approche pour les investissements internationaux, les API peuvent renvoyer à des cadres de référence pertinents au niveau mondial, comme l'Agenda 2030 de développement durable, les ODD et des normes relatives à la RSE.

Déclarations communes des Etats parties

Les Etats parties peuvent, par le biais d'une interprétation commune sous forme de déclaration publique, préciser l'interprétation d'une disposition spécifique. Il s'agit là d'une possibilité simplifiée pour préciser un accord, puisqu'elle ne nécessite pas d'adaptation formelle de l'API. Toutefois, elle ne permet pas de modifier le contenu d'une disposition. Ce procédé peut être utile lorsque les Etats parties s'entendent sur la nécessité de clarifier certaines dispositions et que l'accord n'a par ailleurs pas besoin d'être révisé en profondeur. L'interprétation commune a un effet juridique direct si l'API prévoit explicitement qu'elle est contraignante pour les tribunaux arbitraux. Dans le cas contraire, les tribunaux arbitraux sont libres de décider du poids qu'ils lui accordent par rapport à d'autres aspects. Ce type d'interprétation n'est pour l'heure pas prévu explicitement dans les API de la Suisse. Cette dernière s'attachera à intégrer cette option dans ses futurs API. Pour chaque accord en vigueur, elle examinera en outre si une interprétation commune pourrait être envisagée, éventuellement à titre temporaire, en lieu et place d'une révision de l'accord.

Processus multilatéraux

Etant donné que le mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et Etats se fonde largement sur des accords multilatéraux, comme la convention CIRDI (cf. ch. 1.2.2), les efforts de révision devraient être surtout consentis à ce niveau. Les processus multilatéraux, dont les résultats sont applicables à un grand nombre d'Etats et d'accords, sont plus efficaces que l'adaptation des API bilatéraux.

Le règlement de la CNUDCI sur la transparence est un bon exemple. Ce règlement est aujourd'hui largement accepté et son influence va en grandissant, étant donné qu'il a été mis au point dans le cadre d'un processus de négociation ouvert et universel. Les Etats parties qui négocient un API bilatéral peuvent aujourd'hui renvoyer à ces règles multilatérales au lieu de consacrer des ressources à l'établissement de leur propre règlement. De plus, lorsqu'un Etat adhère à la convention de Maurice (cf. ch. 1.3.2), tous ses API en vigueur sont automatiquement soumis au nouveau

régime de transparence, sans qu'il soit besoin de modifier chaque accord individuellement. Ce type d'effort collectif permet donc d'adapter de façon relativement simple les accords en vigueur.

Sur l'initiative de l'UE et du Canada, un processus multilatéral a été lancé en 2016 concernant une vaste réforme institutionnelle des procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats. Il s'agira notamment d'examiner l'opportunité d'instituer un tribunal multilatéral permanent des investissements doté d'un organe d'appel, qui serait institué par les Etats et qui remplacerait les tribunaux d'arbitrage ad hoc actuels (cf. ch. 1.2.3). Les sentences arbitrales sont aujourd'hui définitives et ne peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure de révision qu'en cas d'erreurs de procédure spécifiques. La mise en place d'une institution permanente assortie d'un organe d'appel pourrait contribuer à une interprétation plus uniforme des API et renforcer ainsi la sécurité juridique pour les investisseurs et les Etats. La Suisse, qui soutient ce processus, a organisé avec la CNUDCI une conférence d'experts en mars 2017 à Genève. A la suite de cette conférence, la CNUDCI a décidé, en juillet, d'approfondir les travaux de fond dans le cadre d'un groupe de travail, avec pour objectif d'ouvrir un processus de négociation en 2018.

La CNUCED analyse les conséquences des API sur les pays en développement et promeut l'amélioration des compétences et des capacités techniques dans ces pays. La Suisse participe à ces travaux multilatéraux qui visent à soutenir les pays en développement dans le renforcement des capacités requises pour les négociations d'API et les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats dont ils font l'objet.

1.4 Conclusion

Les investissements internationaux sont essentiels pour le développement économique de la Suisse et de ses partenaires. Toutefois, ils comportent souvent des risques politiques considérables. Grâce aux garanties qu'ils offrent et à leur mécanisme d'application, les API constituent un instrument précieux pour réduire ces risques. Les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats ont globalement fait leurs preuves. Plusieurs cas confirment leur utilité pour les investisseurs suisses, même si, en raison des frais élevés qu'elles entraînent, elles ne sont généralement utilisées qu'en dernier recours et lorsque les différends impliquent des dommages financiers importants.

Bien que les critiques formulées à l'encontre de la protection des investissements internationaux ne soient que partiellement fondées, plusieurs aspects de cette protection pourraient être améliorés. La Suisse participe à différentes mesures pour développer le système et, ce faisant, améliorer son acceptation au niveau international. Concrètement, elle vise à préciser certaines dispositions importantes des API, à renforcer la sécurité juridique et à accroître la prévisibilité lors de l'application des accords. Il convient également de réformer les procédures d'arbitrage entre investisseurs et Etats en augmentant la transparence, en évitant les conflits d'intérêts et en encourageant une institutionnalisation accrue. Pour atteindre ces objectifs, la voie multilatérale est la plus appropriée, car elle permet de répondre aux besoins de réforme par des solutions à large échelle. La Suisse accorde la priorité aux travaux menés au niveau multilatéral, tout en renouvelant progressivement son réseau d'API.

La mondialisation croissante des chaînes de valeur et la numérisation de l'économie confirment l'importance de renforcer la sécurité juridique (p. ex. dans la protection des données) par la protection des investissements. Cela étant, les API doivent tenir compte de la cohérence des politiques et respecter la marge de manœuvre politique, particulièrement des pays en développement, pour la mise en place d'une politique d'investissement propice au développement et la réalisation des ODD.

2 Responsabilité sociétale des entreprises

Des entreprises engagées et responsables sont l'un des facteurs auquel la place économique suisse doit son succès. En Suisse, l'utilité et la nécessité de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est généralement reconnue. La RSE recouvre de nombreux thèmes qui sont pertinents pour les activités des entreprises en Suisse et à l'étranger, dont font notamment partie les conditions de travail, les droits de l'homme, l'environnement, la prévention de la corruption, les intérêts des consommateurs et la fiscalité. La RSE est la contribution des entreprises au développement durable qui permet entre autres de diminuer la pression migratoire.

La Confédération met rigoureusement en œuvre le plan d'action RSE³³ adopté en 2015. En juin, le Conseil fédéral a publié le premier rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre³⁴. Les axes stratégiques d'encouragement de la conduite responsable des entreprises ont fait leurs preuves. Des progrès ont été réalisés dans tous les domaines. La Suisse a notamment soutenu financièrement et conceptuellement l'élaboration d'un instrument de l'OCDE à l'intention des investisseurs institutionnels³⁵ concernant l'examen de diligence. Un groupe d'accompagnement, composé de représentants des milieux économiques et scientifiques, d'organisations non gouvernementales (ONG) et des autorités, a été créé pour la mise en œuvre du plan d'action national en faveur des entreprises et des droits de l'homme³⁶. Dans le cadre du partenariat public-privé conclu entre le réseau suisse pour la mise en œuvre du Pacte mondial des Nations Unies³⁷ et la Confédération, la première séance du *Swiss Global Compact Dialogue* a permis de sensibiliser quelque 200 personnes, dont de nombreux représentants de PME, à l'importance de la RSE. Afin d'encourager la transparence sur les activités dans le domaine de l'extraction de minerais et de métaux, la Suisse soutient notamment le *Responsible Mining Index*³⁸, qui évalue les plus grandes entreprises minières du monde sous l'angle de leur responsabilité sociétale.

En Suisse, le Point de contact national (PCN) pour les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales s'est soumis volontairement à un examen (*peer review*) du groupe de travail de l'OCDE sur la conduite respon-

³³ www.csr.admin.ch > RSE – Position et plan d'action du Conseil fédéral.

³⁴ www.csr.admin.ch > Position et plan d'action du Conseil fédéral ; le prochain rapport sur la mise en œuvre du plan d'action RSE est prévu pour fin 2019.

³⁵ <http://mneguidelines.oecd.org/rbc-financial-sector.htm>.

³⁶ www.seco.admin.ch > Travail > Économie et droits de l'homme.

³⁷ www.globalcompact.ch.

³⁸ www.dfae.admin.ch/ddc > Activité et Projets > Projets > Banque de données de projets > Projets du SECO, et www.responsibleminingindex.org/

sable des entreprises. Le rapport de l'OCDE³⁹ salue le professionnalisme du PCN suisse et les adaptations structurelles effectuées depuis 2013, comme l'instauration d'une commission consultative composée de représentants des groupes d'intérêts concernés. Le rapport contient également des recommandations et demande entre autres de clarifier le rôle de la commission consultative dans le traitement des demandes, ainsi que de collaborer plus étroitement avec les ONG pour ce qui touche à la promotion des principes directeurs de l'OCDE. Au cours de l'année sous revue, le PCN a reçu une demande au sujet de Crédit Suisse et a clos trois procédures concernant *LafargeHolcim*, la Fédération internationale de football association (FIFA) et le *World Wide Fund for Nature International* (WWF)⁴⁰.

Les représentants du PCN suisse ont contribué à promouvoir les principes directeurs de l'OCDE en effectuant des présentations et en participant à des forums de dialogue (p. ex. sur la responsabilité sociétale de la FIFA). Lors d'une manifestation organisée par le groupe de Thoune, un groupe de travail bancaire qui examine l'application, dans le secteur de la finance, des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, des représentants des PCN de l'Italie, de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suisse ont présenté des exemples de bonnes pratiques d'entreprises concernant l'examen de diligence en matière de droits de l'homme. La démarche vise une application cohérente des dispositions des principes directeurs de l'OCDE et des principes directeurs de l'ONU qui sont pertinentes pour le secteur de la finance.

Le 15 septembre, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'initiative populaire fédérale «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement»⁴¹. Le Conseil fédéral reconnaît l'objectif principal de l'initiative populaire ; cependant, il la rejette sans lui opposer de contre-projet, estimant qu'elle va trop loin, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la responsabilité, et qu'une coordination des mesures à l'échelon international fait défaut. Le Conseil fédéral soutient l'élaboration et l'application de normes RSE harmonisées sur le plan international (p. ex. principes directeurs de l'OCDE, principes directeurs de l'ONU), en examinant et, le cas échéant, en adaptant au moyen de mesures *ad hoc* la mise en œuvre des plans d'actions précités sur la RSE et sur les entreprises et les droits de l'homme, ainsi que le rapport «Économie verte».

³⁹ www.seco.admin.ch/pcn > Informations et rapports > Peer Review.

⁴⁰ www.seco.admin.ch/pcn > Publication des résultats.

⁴¹ FF 2017 5999

3 Relations économiques avec l'UE

3.1 Evolution des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE

Les liens économiques étroits tissés avec l'UE reposent principalement sur les accords d'accès au marché signés entre la Suisse et l'UE. L'accord de libre-échange (ALE)⁴² de 1972, qui supprime les droits de douane sur les produits industriels et améliore les débouchés pour les produits agricoles transformés, est le premier jalon posé en vue de l'accès au marché intérieur de l'UE. Depuis lors, ce marché s'est beaucoup développé. Afin de tenir compte des besoins de l'économie suisse dans ce contexte dynamique et de faire reconnaître juridiquement par l'UE le rapprochement autonome d'un large éventail de prescriptions techniques suisses de celles de l'UE, d'autres accords bilatéraux d'accès au marché ont été conclus, qui créent entre la Suisse et l'UE des conditions analogues à celles régnant sur le marché intérieur dans plusieurs domaines. En vigueur depuis quinze ans, les accords bilatéraux I⁴³ ont pris une part essentielle à la croissance économique de la Suisse⁴⁴. Qui plus est, ces accords ont renforcé l'attrait de la place économique suisse et amélioré la sécurité juridique pour l'industrie exportatrice et la recherche.

Hormis l'accord régissant les marchés publics et l'accord sur la recherche, ces accords bilatéraux se fondent essentiellement sur la reprise ou sur la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions pertinentes applicables aux produits, par exemple dans le domaine vétérinaire ou industriel. S'agissant des produits industriels en particulier, les prescriptions techniques sont en constante évolution, ce qui exige une mise à jour régulière des accords. Afin d'harmoniser ce processus, d'améliorer la sécurité juridique concernant le maintien de l'accès actuel au marché et de poser les fondements de nouveaux accords régissant le marché intérieur, la Suisse mène avec l'UE des négociations sur des questions institutionnelles, négociations qui n'ont pas abouti durant l'année sous revue. Un accord institutionnel s'appliquerait aux accords qui permettent l'accès à certains domaines du marché intérieur de l'UE. Cela concerne aujourd'hui la libre circulation des personnes, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, les produits agricoles, le transport aérien et les transports terrestres.

En Suisse ces dernières années, l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en particulier a fait l'objet de controverses. Sous le régime de cet accord, l'immigration en quête d'emploi a permis une croissance de l'emploi de travailleurs qualifiés. Ce phénomène a favorisé le changement structurel au profit d'une spécialisation accrue de l'économie suisse dans des activités à haute valeur ajoutée. L'immigration liée à la libre circulation des personnes a complété de manière ciblée l'emploi de la main-d'œuvre locale. La participation au marché du travail des

⁴² Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (RS **0.632.401**)

⁴³ Accords du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP) (RS **0.142.112.681**), les marchés publics (RS **0.172.052.68**), la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS **0.946.526.81**), l'agriculture (RS **0.916.026.81**), le transport aérien (RS **0.748.127.192.68**), les transports terrestres (RS **0.740.72**) et la recherche (RS **0.420.513.1**)

⁴⁴ Cf. le communiqué de presse du 4 décembre 2015 intitulé «Analyse de l'extinction des Accords bilatéraux I : pertes considérables pour l'économie».

Suisses a progressé, ainsi que celle des immigrés. Dans le même temps, les salaires en Suisse ont augmenté de 12 % en termes réels. Il est établi que l'immigration n'a guère d'effets négatifs, hier comme aujourd'hui, sur le niveau des salaires et de l'emploi de la population locale⁴⁵.

Cependant, tous les groupes de population ne profitent pas de façon égale du changement structurel. De même, il résulte de l'immigration et de la croissance démographique qui y est liée des défis de politique intérieure tels que la capacité d'intégration et d'absorption de la société et du marché du travail, les infrastructures et l'aménagement du territoire, ce qui s'est exprimé, le 9 février 2014, par l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse».

Cette situation a généré un climat d'incertitude – par exemple, le report de la signature par la Suisse du protocole concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie – à telle enseigne que l'UE a bloqué plusieurs dossiers en cours, dont celui de la mise à jour de l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM). Cet accord est crucial pour l'économie suisse, car il contribue à l'élimination des entraves au commerce. Il permet, entre autres, d'éviter la duplication de certifications et la fabrication de séries de produits différentes pour le marché suisse et celui de l'UE. Cet accès facilité au marché réduit les coûts et confère une compétitivité accrue aux exportations suisses. Comme l'ARM repose sur la reconnaissance mutuelle des prescriptions actuelles, il perdra de son efficacité s'il n'est pas mis à jour régulièrement.

Le retard intervenu dans l'adaptation des prescriptions modifiées de l'ARM concernait presque la moitié des secteurs industriels couverts par l'ARM⁴⁶. Les fabricants des produits concernés, en Suisse et dans l'UE, n'avaient plus aucune garantie que la conformité de leurs produits soit reconnue sur le marché. Qui plus est, dans l'intervalle, les exportateurs ont dû remplir des exigences supplémentaires. Par exemple, il leur a fallu indiquer le nom et l'adresse de l'importateur sur certains produits, une contrainte qui a occasionné des coûts supplémentaires de réétiquetage.

La révision de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)⁴⁷ décidée fin 2016 en vue de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution⁴⁸ (gestion de l'immigration) a permis de trouver une solution compatible avec la libre circulation des personnes (obligation de communiquer les postes vacants pour les professions présentant un taux de chômage supérieur à la moyenne). Le Conseil fédéral a, le 8 décembre, approuvé les modifications d'ordonnances nécessaires, qui entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

Dès lors, la Suisse a pu ratifier le protocole concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie, si bien que les conditions d'une participation pleine et entière de la Suisse au programme-cadre de recherche de l'UE pour les années 2014 à 2020 (Horizon 2020) sont également remplies. Les discussions entre la Suisse et l'UE concer-

⁴⁵ Cf. le communiqué de presse du 4 juillet 2017 intitulé «Quinze ans de libre circulation des personnes ont favorisé le changement structurel».

⁴⁶ Appareils à pression, équipements hertziens et terminaux de télécommunications, appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible, appareils électriques et compatibilité électromagnétique, instruments de mesurage, ascenseurs, explosifs à usage civil, dispositifs médicaux et inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF) des médicaments et certification des lots.

⁴⁷ RS 142.20

⁴⁸ RS 101

nant la mise à jour de l'ARM ont aussi repris. Le comité mixte responsable a, le 28 juillet, procédé à l'adaptation de l'accord⁴⁹. Ce même comité a procédé le 22 décembre à une autre mise à jour, permettant l'adaptation des prescriptions modifiées touchant les équipements de protection individuelle, les appareils à gaz et les installations à câbles ainsi qu'une révision partielle concernant les dispositifs médicaux⁵⁰. D'autres révisions de l'ARM, notamment une révision complète concernant les dispositifs médicaux, sont prévues en 2019 ou 2020.

Outre le comité mixte de l'ARM, les comités mixtes attachés aux autres accords d'accès au marché Suisse-UE ont tenu séance durant l'année sous revue. Le comité mixte de l'accord régissant les marchés publics, par exemple, s'est réuni pour la treizième fois le 31 mai. La Suisse a répondu à des questions de l'UE liées à l'adoption d'une nouvelle loi sur les marchés publics dans le canton de Tessin et à ses implications pour les obligations internationales de la Suisse (concernant les valeurs-seuils et la non-discrimination).

En outre, deux décisions du comité mixte de l'accord agricole ont pris effet durant l'année sous revue : d'une part, la reconnaissance des vérifications de conformité des fruits et légumes frais effectuées par la Suisse a été, à compter du 1^{er} février, étendue aux agrumes ; d'autre part, l'appellation «*Glarner Alpkäse*» (appellation d'origine protégée, AOP) est également protégée dans l'UE depuis le 1^{er} juillet.

Le 27 novembre, lors de la réunion du comité mixte de l'ALE de 1972, la Suisse a évoqué les mesures de surveillance instaurées le 1^{er} juin 2016 par l'UE dans le secteur sidérurgique en raison des surcapacités de production d'acier au niveau mondial⁵¹. Les charges administratives et opérationnelles liées à ces nouvelles mesures occasionnent des retards de livraison et des surcoûts, et, parfois, des pertes de commandes pour les exportateurs suisses de produits sidérurgiques concernés et pour leurs clients dans l'UE. La Suisse se mobilise, à différents niveaux, en faveur de mesures qui, dans leur conception et leur application, n'entravent pas les échanges. En outre, le comité mixte de l'ALE de 1972 a adapté, au 1^{er} avril, les prix de référence pour compenser les prix dans le commerce des produits agricoles transformés. Lors de la 19^e session du comité mixte de l'ALCP, la Suisse a informé l'UE de l'activation de la clause de sauvegarde concernant les travailleurs en provenance de Roumanie et de Bulgarie, avec pour conséquence un accès limité à une durée de douze mois uniquement au marché suisse du travail depuis le 1^{er} juin. Enfin, la Commission européenne a confirmé, lors de la même session, qu'elle juge compatible avec l'ALCP le projet d'ordonnance visant à mettre en œuvre l'obligation de communiquer les postes vacants.

Ces exemples montrent que les accords bilatéraux d'accès au marché conclus avec l'UE fonctionnent généralement bien, et que les comités mixtes permettent de prendre en main en tout temps les questions d'application et les mises à jour des accords. Les accords fondés sur une reprise du droit de l'UE ou sur la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions pertinentes, qui permettent à l'économie

⁴⁹ Cf. le communiqué de presse du 28 juillet 2017 «Mise à jour de l'Accord sur les entraves techniques au commerce Suisse-UE».

⁵⁰ Cf. le communiqué de presse du 22 décembre 2017 «Actualisation de l'accord sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité».

⁵¹ Règlement d'exécution (UE) 2016/670 de la Commission du 28 avril 2016 établissant une surveillance préalable de l'Union des importations de certains produits sidérurgiques originaires de certains pays tiers, JO L 115 du 29 avril 2016, p. 37

suisse de participer partiellement au marché intérieur de l'UE, exigent une actualisation régulière afin de maintenir leur efficacité. Aujourd'hui, toutefois, aucune obligation légale n'impose une adaptation rapide de ces accords. Un accord institutionnel garantirait une meilleure sécurité juridique en la matière.

3.2 Contribution à l'élargissement

Le 14 juin, la mise en œuvre de la contribution de la Suisse en faveur des dix pays ayant adhéré à l'UE en 2004 est arrivée à échéance après dix années de fonctionnement. La Suisse a mené au total 210 projets avec le montant de 1 milliard de francs entériné par le Parlement. Les objectifs de la grande majorité de ces projets ont été atteints, voire dépassés. La Suisse a ainsi fourni une contribution solidaire, substantielle et efficace à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE. Par exemple, 130 000 t de déchets d'amiante ont été traités et éliminés, et la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique a permis de réduire de 100 000 t les émissions annuelles de CO₂. Les entreprises ont créé sur place quelque 4000 emplois grâce au microcrédit, au capital-risque et aux garanties.

La Suisse a, elle aussi, bénéficié de la contribution à l'élargissement. Celle-ci lui a non seulement permis de consolider ses relations bilatérales avec l'UE et avec ses Etats membres à plusieurs égards, mais elle a également créé des opportunités pour son économie : 10 % environ des sommes versées ont profité aux entreprises, associations et universités suisses participantes pour les prestations qu'elles ont fournies dans le cadre des projets. Enfin, la contribution à l'élargissement a renforcé la coopération en matière de recherche et encouragé les partenariats et l'échange d'expériences entre la Suisse et les Etats partenaires.

La coopération avec la Bulgarie et la Roumanie se poursuivra jusqu'en 2019, et celle avec la Croatie jusqu'en 2024. En outre, la base légale⁵² autorisant une nouvelle contribution suisse à certains Etats membres de l'UE est entrée en vigueur le 1^{er} juin. Le Conseil fédéral a décidé, en novembre, d'élaborer un avant-projet concernant la mise en œuvre de la nouvelle contribution. D'un montant de 1,302 milliard de francs échelonné sur 10 ans, cette contribution sera elle aussi destinée à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE, ce qui est dans l'intérêt économique et politique de la Suisse. Le Conseil fédéral a désigné la formation professionnelle et la migration comme thèmes prioritaires de la nouvelle contribution. Le soutien accru à la formation professionnelle permettra de mettre à profit l'expérience suisse dans ce domaine en vue de lutter contre le chômage des jeunes en Europe. Les projets dans le domaine de la migration auront quant à eux pour objectif de mieux gérer les flux migratoires.

Le 21 décembre, la Commission européenne a toutefois décidé de reconnaître l'équivalence de la bourse suisse pour une durée limitée uniquement et de lier la poursuite de la reconnaissance de l'équivalence au progrès des négociations d'un accord institutionnel, quand bien même la Suisse remplit les conditions au même titre que les autres Etats tiers qui ont obtenu une reconnaissance illimitée. Le Conseil fédéral a critiqué ce lien comme étant inadéquat et discriminatoire. En outre, le Conseil fédé-

⁵² Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1).

ral se réserve le droit de réévaluer en 2018 les travaux sur le projet de consultation à la lumière de ces développements. La décision de renouveler la contribution suisse, plus particulièrement d'approuver le crédit-cadre correspondant, revient au Parlement.

3.3 Stratégie pour un marché numérique unique

Les développements technologiques, comme l'informatique en nuage (*cloud computing*), l'informatique mobile (*mobile computing*), les données massives (*big data*) et l'Internet des objets, donnent naissance à de nouveaux produits, services et modèles d'affaires qui se diffusent. Au sein du marché intérieur européen, il existe aussi des obstacles qui rendent difficile l'accès aux nouvelles technologies et empêchent les entreprises d'en tirer pleinement parti. C'est pourquoi, en 2015, la Commission européenne a adopté une stratégie visant à promouvoir le marché intérieur numérique (stratégie pour un marché numérique unique)⁵³. L'UE aspire à une réforme en profondeur des conditions-cadres pour favoriser la numérisation et faciliter la suppression des entraves réglementaires au commerce. L'objectif est de réaliser le marché intérieur dans le domaine de l'économie numérique également et de faire des 28 marchés des Etats membres de l'UE un marché numérique unique. Pour mettre en œuvre cette stratégie, la Commission européenne prévoit en tout seize mesures (législatives ou autres), qui reposent sur trois piliers :

- a. un meilleur accès pour les consommateurs et les entreprises aux produits et services numériques⁵⁴ ;
- b. la création de conditions-cadres propices au développement des réseaux numériques et des services innovants⁵⁵ ;
- c. l'exploitation du potentiel de croissance de l'économie numérique⁵⁶.

Le 10 mai, dans le cadre de son examen à mi-parcours, la Commission européenne a dressé le bilan des progrès accomplis et enjoint les Etats membres à faire avancer la reprise des propositions législatives. Elle a en outre énuméré les domaines appelant d'autres mesures au niveau européen (économie fondée sur les données, cybersécurité et plateformes en ligne). Les propositions de la Commission européenne relatives à la mise en œuvre des seize mesures de la stratégie pour un marché numérique

⁵³ Cf. Commission européenne, *Une stratégie numérique pour l'Europe*, communication du 19 mai 2010 au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, doc. COM(2010) 245 final.

⁵⁴ Mesures : droit commun européen de la vente, coopération dans le domaine de la protection des consommateurs, transparence des prix et surveillance des services de livraison de colis, blocage géographique, enquête sectorielle sur le commerce en ligne, harmonisation des règles relatives au droit d'auteur, portabilité des contenus, examen de la directive «Satellite et câble», harmonisation des systèmes de TVA.

⁵⁵ Mesures : révision de la réglementation sur les télécommunications, libéralisation de la bande de 700 MHz, révision de la directive sur les médias audiovisuels, enquête sur les plateformes et intermédiaires en ligne, lignes directrices sur l'économie collaborative, protection de la vie privée dans les communications électroniques, partenariat public-privé sur la cybersécurité, directive sur la sécurité des réseaux et de l'information.

⁵⁶ Mesures : numérisation de l'industrie, informatique en nuage, création d'une économie des données, plan intégré de normalisation, cadre d'interopérabilité européen, plan d'action pour l'administration en ligne 2016-2020, compétences et qualifications numériques.

unique contiennent toute une série de communications, initiatives, partenariats et plans d'action, ainsi que des projets législatifs qui doivent être soumis au Conseil de l'UE et au Parlement européen.

Mise en œuvre de la stratégie «Suisse numérique»

Dans ce contexte, il convient de s'interroger, d'une part, sur les effets, sur les entreprises et les consommateurs suisses, de la stratégie pour un marché numérique unique de la Commission européenne et, d'autre part, sur les synergies qui peuvent être exploitées par la Suisse.

Le 20 avril 2016, le Conseil fédéral a adopté la stratégie «Suisse numérique»⁵⁷, qui vise à assurer une utilisation conséquente des possibilités de la numérisation et à positionner la Suisse comme une place économique et scientifique attractive, innovante et tournée vers l'avenir.

Dans le cadre de la stratégie «Suisse numérique», un groupe de coordination interne à l'administration fédérale a également été constitué afin de coordonner les activités de la Suisse et d'analyser les autres développements européens en lien avec le marché intérieur numérique. Entre septembre 2016 et juin 2017, ce groupe a procédé à un état des lieux dans le cadre de diverses consultations auprès des offices fédéraux responsables des thèmes visés par la stratégie pour un marché numérique unique.

Il a élaboré, pour chaque proposition de la Commission européenne, une présentation de la situation actuelle en Suisse et une évaluation des mesures que la Confédération pourrait être amenée à prendre⁵⁸. Il apparaît que les travaux en cours (participation à divers organes et groupes d'experts au niveau européen, révision de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur [LDA]⁵⁹, révision de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC]⁶⁰) sont actuellement suffisants. Le Conseil fédéral continuera de suivre de près les développements et la mise en œuvre des mesures législatives prises dans l'UE en lien avec le marché intérieur numérique et introduira, le cas échéant, les mesures qui s'imposent.

3.4 Défis économiques liés au *Brexit*

Après que, début février, le parlement britannique a autorisé le gouvernement à déclencher le *Brexit*, le Royaume-Uni a, le 29 mars, transmis à l'UE la demande officielle de sortie de l'Union. Le Royaume-Uni va donc quitter l'UE après une période de négociations de deux ans (selon l'art. 50 du traité sur l'Union européenne), soit probablement à la fin de mars 2019. Ce processus a des conséquences pour notre pays. La Suisse est le 3^e partenaire commercial du Royaume-Uni en dehors de l'UE (le 6^e, tous partenaires confondus) et y est le 2^e investisseur extérieur à l'UE. Le Royaume-Uni est le 6^e partenaire commercial de la Suisse (4,9 % du commerce suisse des marchandises – 5,8 % des exportations et 3,9 % des importations – se fait avec le Royaume-Uni). Le cadre juridique de ces relations étroites

⁵⁷ Cf. www.ofcom.admin.ch > Suisse numérique et internet > Stratégie Suisse numérique.

⁵⁸ Cf. www.ofcom.admin.ch > Suisse numérique et internet > Stratégie Suisse numérique > Mise en œuvre.

⁵⁹ RS 231.1

⁶⁰ RS 784.10

repose principalement sur les accords bilatéraux Suisse-UE. Or ces accords ne seront plus applicables entre Berne et Londres dès que le Royaume-Uni aura quitté l'UE.

Le Conseil fédéral a déjà défini, le 19 octobre 2016, sa stratégie concernant le développement de ses relations avec le Royaume-Uni après le retrait de ce dernier de l'UE (stratégie «*Mind the gap*»⁶¹). Il prévoit de pérenniser les relations actuelles, sans perte de temps ni de substance, au-delà du retrait du Royaume-Uni de l'UE et de les inscrire dans une nouvelle relation contractuelle. Des entretiens exploratoires sont menés à cet effet. Le temps nécessaire à l'aboutissement de solutions dépendra essentiellement du déroulement des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE et de la question de savoir si les deux parties parviendront à se mettre d'accord sur une réglementation transitoire.

Si Londres et Bruxelles s'accordent sur une période de transition (il s'agit d'un objectif du Royaume-Uni exprimé le 22 septembre par la première ministre britannique dans son discours de principe), il y a fort à parier que le Royaume-Uni restera, dans un premier temps, étroitement associé au marché intérieur de l'UE. En pareille situation, il serait envisageable de poursuivre les relations entre le Royaume-Uni et la Suisse dans les conditions actuelles. Dans quelle mesure cela serait-il possible à moyen terme ? La réponse dépend de l'étroitesse des liens qui seront noués par le Royaume-Uni avec le marché intérieur de l'UE au-delà de la période de transition. Enfin, comment évolueront, dans le cadre des intentions formulées par le Conseil fédéral, les rapports qui lient aujourd'hui la Suisse et le Royaume-Uni ? La réponse dépend également de l'orientation que prendra à long terme la politique commerciale du Royaume-Uni.

Les négociations menées entre l'UE et le Royaume-Uni n'ont pas permis de se faire une idée claire de l'avenir de leurs relations. L'ouverture des négociations du *Brexit* a pris du retard en raison d'élections législatives anticipées du 8 juin, élections qui ont mené à la perte de la majorité absolue de la première ministre britannique en lieu et place du renforcement escompté de sa position au sein de la Chambre basse. C'est dans ces conditions que les négociations du *Brexit* ont démarré à la mi-juin. Le Conseil européen a relevé le 15 décembre des progrès suffisants dans les négociations de retrait pour entamer des négociations sur les relations futures avec le Royaume-Uni. En conséquence, il est dans l'intérêt de toutes les parties que des solutions soient trouvées rapidement l'année prochaine pour une transition ordonnée à partir de mars 2019.

⁶¹ La stratégie «*Mind the gap*» a pour but, d'une part, de conserver le niveau actuel d'accès au marché et la coopération en place et, d'autre part, d'examiner la possibilité de développer les relations avec le Royaume-Uni dans quatre domaines, à savoir les services financiers, la propriété intellectuelle, la coopération au développement et les taxes d'études.

4 Organisation mondiale du commerce (OMC) et autres coopérations économiques multilatérales

4.1 OMC

4.1.1 Conférence ministérielle de l'OMC de Buenos Aires

Depuis la dernière conférence ministérielle de Nairobi en 2015, les discussions au sein de l'OMC se sont davantage axées sur certains thèmes de négociation, après que la poursuite des négociations dans le cadre du Cycle de Doha n'a plus fait l'objet d'un consensus. Lors de la rencontre ministérielle informelle de l'OMC à Davos, conviée par la Suisse fin janvier, et de celles ayant eu lieu en juin à Paris et en octobre à Marrakech, la majorité des participants ont confirmé le rôle important de l'OMC et de son cadre réglementaire en matière de croissance durable et de développement. Il n'a toutefois pas été possible de mettre un point final aux discussions tant sur les anciens que sur les nouveaux thèmes identifiés. Les discussions sur les nouveaux thèmes de négociation de l'OMC (commerce électronique, facilitation des investissements, initiatives pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises [MPME]) s'avèrent de plus en plus laborieuses. En plus des insécurités engendrées par la nouvelle administration américaine, la position de pays en développement influents s'est affirmée. Ces derniers refusent l'ajout de nouveaux thèmes de négociation tant qu'aucun résultat notable ne ressort des questions encore ouvertes (notamment sur l'agriculture) du Cycle de Doha.

Dans le cadre de la Conférence ministérielle de l'OMC, qui a eu lieu du 10 au 13 décembre à Buenos Aires, il n'a pas été possible de débloquer cette situation. Les membres de l'OMC se sont seulement mis d'accord dans quelques domaines. Dans les négociations sur les subventions à la pêche, une obligation de notification pour augmenter la transparence a été adoptée. Les ministres sont en outre convenus de prolonger deux moratoires. L'imposition de droits de douane ou de taxes similaires sur les transmissions électroniques continuera d'être interdite (moratoire sur le commerce électronique) et les membres de l'OMC continueront de renoncer aux plaintes en situation de non-violation dans le contexte de l'accord sur les ADPIC⁶². Il n'a par contre pas été possible de se mettre d'accord sur un programme de travail dans le domaine de l'agriculture. La ministre du commerce argentine, en tant que présidente de la Conférence, a relevé dans sa déclaration de clôture que les ministres de l'OMC se sont prononcés en faveur de la protection du système commercial multilatéral.

La Suisse s'est ralliée à plusieurs déclarations plurilatérales. Avec 70 autres membres de l'OMC, elle a décidé d'intensifier les travaux exploratoires dans le commerce électronique. Les membres analyseront par un dialogue approfondi la nécessité de clarifier ou renforcer les règles existantes de l'OMC dans ce domaine. Avec un groupe de treize membres de l'OMC, la Suisse a approuvé une déclaration sur la suppression des subventions inefficaces aux énergies fossiles. L'objectif est de lancer des négociations au sein de l'OMC afin de démanteler ces subventions qui faussent le commerce et sont nuisibles à l'environnement. Cela contribuera à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de développement durable. Avec la déclaration plurila-

⁶² Les plaintes en situation de non-violation sont des plaintes qui n'ont pas directement pour objet une violation d'une règle de l'OMC, mais qui visent des mesures qui de facto privent un membre de ses droits et avantages commerciaux.

térale sur la facilitation de l'investissement, un groupe de 70 pays, dont la Suisse, sollicite le lancement de discussions dans l'objectif de développer un cadre réglementaire multilatéral sur la facilitation des investissements directs. Dans une autre déclaration plurilatérale, la Suisse et 86 autres membres de l'OMC demandent que les préoccupations des MPME figurent à l'agenda des négociations à l'OMC. Selon un programme de travail, des mesures pour faciliter l'accès aux informations et réduire les coûts de transaction seront élaborées.

Dans ce contexte, la Suisse a soutenu en marge de la rencontre ministérielle de l'OMC une initiative pour la création d'un centre de support en ligne par lequel les MPME des pays en développement pourront profiter gratuitement d'informations sur les exigences et les procédures d'importation et d'exportation.

4.1.2 Examen de la politique commerciale de la Suisse par l'OMC

Le cinquième examen conjoint de la politique commerciale (*Trade Policy Review*, TPR) de la Suisse et du Liechtenstein à l'OMC s'est déroulé à Genève les 16 et 18 mai⁶³.

La grande majorité des 53 interventions ont été très positives, soulignant la résilience de l'économie suisse, la bonne gouvernance de la Suisse, sa stabilité politique, un marché du travail flexible et la promotion de l'innovation. Les membres de l'OMC ont salué la politique de croissance 2016-2019⁶⁴, en particulier les mesures qui visent à faciliter les importations. Les membres ont complimenté la politique de développement de la Suisse et les efforts qu'elle poursuit en faveur de l'environnement. Les membres ont apprécié le fort soutien de la Suisse au système commercial multilatéral et le rôle constructif qu'elle joue à l'OMC.

Les critiques des membres se sont articulées autour de différents aspects de la politique agricole de la Suisse : les droits de douane élevés, un système complexe d'administration des contingents et un soutien interne encore trop prononcé. Des questions ont également porté sur le processus interne de mise en œuvre de la décision de Nairobi sur la concurrence à l'exportation (cf. ch. 4.1.3). Plusieurs membres ont aussi évoqué des secteurs de service peu libéralisés ou les ont qualifiés de monopoles étatiques, dont certains services postaux, d'assurance et de télécommunication. Il a été argumenté qu'une libéralisation accrue dans ces secteurs contribuerait à combattre le phénomène d'îlot de cherté.

Certains membres se sont aussi penchés sur le cas des contributions au fonds de garantie qui, ajoutées aux droits de douanes perçus, peuvent engendrer un dépassement des droits de douane maximum prévus dans la liste des engagements de la Suisse à l'OMC. En conséquence, la Suisse devra trouver une solution pour le prélèvement des contributions au fonds de garantie en question d'ici 2019.

⁶³ Les documents relatifs à cet examen peuvent être consultés sur la page : [www.wto.org/english/ > Trade topics > Trade policy reviews > Switzerland and Liechtenstein 2017](http://www.wto.org/english/Trade%20topics/Trade%20policy%20reviews/Switzerland%20and%20Liechtenstein%202017).

⁶⁴ Cf. le communiqué de presse du 22 juin 2016 «Le Conseil fédéral adopte le rapport «Politique de croissance 2016-2019»».

S'agissant de la propriété intellectuelle, les membres ont évoqué la législation Swissness et questionné sa conformité avec les règles de l'OMC. Finalement, les membres de l'OMC ont interrogé la Suisse sur l'adoption de l'accord sur les marchés publics révisé de l'OMC, adopté le 30 mars 2012, toujours en attente d'acceptation formelle, que la Suisse est la seule à ne pas avoir encore ratifié.

4.1.3 Suppression des subventions à l'exportation

Lors de la dixième conférence ministérielle de l'OMC, tenue en décembre 2015 à Nairobi, il a été décidé d'interdire toutes les subventions à l'exportation restantes pour les produits agricoles. L'interdiction concerne également les contributions à l'exportation que la Suisse octroie en vertu de la «loi chocolatière»⁶⁵. Les subventions comme celles de la Suisse ont obtenu un délai de transition de cinq ans pour mettre en œuvre cette décision.

La consultation relative à la mise en œuvre de la décision de l'OMC a été accueillie positivement en grande majorité⁶⁶. Le 17 mai, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés⁶⁷ visant l'approbation et la mise en œuvre de la décision ministérielle de l'OMC, qui reprend largement la version mise en consultation. Celle-ci comprend une révision totale de la «loi chocolatière» par la suppression des contributions à l'exportation, et une révision, en tant que mesure d'accompagnement, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁶⁸ pour y introduire l'octroi, aux producteurs de lait et de céréales, de contributions liées au produit et indépendantes de l'exportation. Une autre mesure d'accompagnement prévoit parallèlement, par le biais d'une modification d'ordonnance, la simplification de la procédure d'autorisation pour le trafic de perfectionnement actif des produits laitiers et céréaliers de base qui ont bénéficié jusqu'ici de contributions à l'exportation. Les Chambres fédérales ont débattu du message lors des sessions d'automne et d'hiver et l'ont approuvé.

4.1.4 Comité national de facilitation des échanges

L'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges est entré en vigueur le 22 février 69. L'accord prévoit entre autres que chaque partie établisse un comité national de facilitation des échanges. La Suisse s'est acquittée de cette obligation, et un comité de l'administration fédérale incluant des acteurs importants de l'économie privée se réunira normalement une fois par an en tant que comité national de facilitation des échanges. Ce dernier a pour objectif de renforcer le dialogue sur la question de la facilitation des échanges entre l'administration et l'économie privée et de proposer une plateforme afin d'aborder les problèmes concrets en lien avec les procédures

⁶⁵ Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72)

⁶⁶ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > DEFR.

⁶⁷ FF 2017 4073

⁶⁸ RS 910.1

⁶⁹ RO 2017 2105

douanières. Composé de représentants de l'Administration fédérale des douanes, du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de la Principauté de Liechtenstein et de l'économie privée, le comité national de facilitation des échanges de la Suisse s'est réuni pour la première fois le 2 mai.

4.2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Groupe des 20 (G20)

4.2.1 OCDE : politique d'élargissement

Les pays membres de l'OCDE ont mené durant l'année sous revue une réflexion stratégique sur le futur de l'organisation en termes de nouveaux pays. Les membres ont affirmé leur engagement pour un maintien de l'ouverture de l'organisation à de nouvelles adhésions, tout en reconnaissant que l'OCDE n'a pas vocation à devenir universelle. Ce n'est pas sa taille, mais la qualité de ses travaux et la mise en œuvre de ses instruments, de ses standards et de ses normes qui déterminent son impact et son efficacité. Pour la majorité des pays de l'OCDE, la défense des standards de l'organisation demeure la priorité. Les pays ont dès lors adopté une approche prudente face aux pays candidats à l'adhésion. Ils s'accordent sur le fait que l'organisation, qui compte actuellement 35 pays, a encore un peu de marge de manœuvre quant à sa taille.

Afin d'évaluer l'état de préparation des pays candidats et leur engagement vis-à-vis des instruments de l'OCDE, le Conseil de l'OCDE a développé un cadre pour l'examen des membres potentiels. Ce cadre repose sur les standards de l'OCDE relatifs à l'économie de marché, au respect de l'Etat de droit, à l'ouverture économique (commerce et investissements), à la lutte contre la corruption, à la stabilité et la transparence du système financier, à la gouvernance d'entreprise et à l'accès à l'information.

Pour la Suisse, il importe que les pays qui souhaitent adhérer à l'OCDE partagent la vue des pays membres, ce qui se traduit concrètement par l'adhésion aux instruments juridiques de l'organisation. Elle est consciente qu'un processus d'adhésion d'un pays à l'OCDE permet d'améliorer les conditions-cadres économiques du pays candidat. Dans ce contexte, la Suisse procède à sa propre évaluation des pays susceptibles d'être candidats à l'adhésion en se basant sur les standards du cadre mentionné ci-dessus, sur des indicateurs économiques et financiers ainsi que sur ses relations économiques bilatérales. Par ailleurs, la Suisse considère que le processus d'adhésion d'un pays représente un enjeu fondamental : il permet de veiller à ce que les pays n'adhèrent que lorsqu'ils sont effectivement prêts à adopter les standards de l'OCDE.

4.2.2 **G20 : présidences allemande de 2017 et argentine de 2018**

Durant l'année sous revue, les travaux du G20⁷⁰ se sont concentrés sur le renforcement de la résilience économique mondiale, c'est-à-dire la consolidation du cadre monétaire, financier et commercial, ainsi que sur la numérisation de l'économie et la promotion des investissements en Afrique. La Suisse a participé aux réunions des ministres des finances et des présidents de banques centrales du G20 ainsi qu'aux réunions techniques sur les questions financières et fiscales et la lutte contre la corruption. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis sous la présidence allemande, les 7 et 8 juillet à Hambourg. Pour la première fois, le sommet du G20 s'est conclu par la publication d'un communiqué dont l'une des thématiques n'a pas été agréée par tous les pays. En effet, les membres du G20 ont pris acte de la décision des Etats-Unis de sortir de l'accord de Paris sur le climat, tout en qualifiant cet accord d'irréversible pour les 19 autres membres. Les tensions étaient également présentes dans les discussions sur les thèmes financiers détaillés dans le plan d'action de Hambourg. La présidence allemande s'est efforcée de trouver un consensus sur ces thèmes au détriment d'autres engagements (notamment dans la finance verte) afin de favoriser une position renforcée dans d'autres domaines (commerce, climat).

Invitée pour la troisième fois à participer au volet financier, la Suisse est ainsi reconnue par le G20 comme un acteur important au niveau international dans les domaines financier et économique. La Suisse s'est fortement engagée durant les réunions. Elle a insisté sur l'importance de l'engagement de tous les pays à établir un cadre équitable dans les domaines de la réglementation financière (Bâle III) et de la fiscalité internationale.

L'Argentine, qui a repris la présidence du G20 en décembre, a défini ses priorités pour 2018 : 1) le futur du travail dans le cadre de la numérisation de l'économie, avec un accent sur l'éducation, les compétences et le numérique, 2) le financement des infrastructures et, 3) l'agriculture dans le contexte commercial, numérique et durable. Les autorités argentines ont invité la Suisse à participer au volet financier du G20 ainsi qu'au groupe de travail sur la lutte contre la corruption.

5 **Accords de libre-échange et autres accords économiques**

5.1 **Accords de libre-échange et agriculture**

Contexte

Du fait de son marché intérieur relativement restreint et de son intégration poussée dans les chaînes de valeur mondiales, la Suisse est fortement tributaire d'un accès aussi libre et non discriminatoire que possible aux marchés étrangers. La contribu-

⁷⁰ Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie et UE.

tion des exportations de biens et de services au PIB, qui est d'environ 63 %, est supérieure à la moyenne internationale⁷¹. Aujourd'hui, la Suisse dispose d'un réseau de 28 accords de libre-échange (ALE) en vigueur, tissé avec 38 Etats partenaires hors UE/AELE⁷². Ces accords complètent les ALE de la Suisse avec l'UE et avec les Etats de l'AELE. En 2016, 86 % des marchandises importées par la Suisse provenaient des partenaires ALE, alors que 76 % des marchandises exportées étaient destinées à des partenaires ALE. Le réseau d'ALE contribue fortement à la diversification des marchés d'exportation de la Suisse et prend en compte l'internationalisation croissante des activités économiques.

Des négociations de nouveaux ALE sont en cours avec des pays émergents ou en développement, notamment l'Équateur, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Etats du Mercosur⁷³ et le Vietnam (cf. aperçu, ch. 8.1.5). La Suisse s'attache en outre à actualiser d'anciens accords qui régissent principalement l'accès au marché des marchandises. Des négociations sont en cours avec le Mexique, et des discussions exploratoires, avec le Canada. Les négociations avec la Turquie ont abouti en substance durant l'année sous revue. Des négociations de ce type doivent prochainement débiter avec le Chili et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)⁷⁴. L'objectif est d'améliorer l'accès aux marchés et d'étendre les accords à de nouveaux domaines, tels que le commerce des services, l'accès aux marchés publics, le commerce et développement durable, ou l'accès au marché pour les investissements. L'objectif est également de rapprocher les règles d'origine, dans la mesure du possible, afin de simplifier leur application par les exportateurs.

Par le passé, la Suisse a surtout conclu des ALE avec des partenaires dont les principaux intérêts en matière d'exportation, rejoignant en cela ceux de la Suisse, concernaient les produits industriels. Pour les produits agricoles, la Suisse accordait des réductions tarifaires, en particulier sur les produits non sensibles (p. ex. les fruits tropicaux) et sur les produits sensibles dans les limites des contingents actuels de l'OMC. Elle s'attachait en retour à améliorer l'accès au marché des produits agricoles qui présentent un intérêt significatif pour son économie d'exportation (notamment le fromage et certains produits transformés).

Toutefois, les chances de succès de cette approche deviennent toujours plus incertaines dans les négociations en cours, car la plupart des partenaires de négociation actuels font d'une amélioration substantielle au marché agricole suisse l'une de leurs principales revendications. Cette situation, comme elle a déjà été exposée dans le rapport sur la politique économique extérieure 2016⁷⁵, suggère que la Suisse devrait poursuivre la libéralisation du commerce des produits agricoles si elle souhaite conserver son accès aux marchés étrangers dans le cadre des ALE. En outre, sur le plan interne, le débat politique sur l'«îlot suisse de cherté» a pris de l'ampleur. S'agissant des denrées alimentaires, les prix élevés tiennent notamment au niveau

⁷¹ Cf. Banque mondiale, Exportations de biens et de services (% du PIB), 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://donnees.banquemondiale.org/> > Naviguer par indicateur > Exportations de biens et de services (% du PIB).

⁷² Cf. Secrétariat d'Etat à l'économie (2017) : <https://www.seco.admin.ch/> > Economie extérieure et Coopération économique > Accords de libre-échange > Liste des accords de libre-échange de la Suisse.

⁷³ Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay ; le Venezuela est actuellement suspendu du Mercosur.

⁷⁴ Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland.

⁷⁵ FF 2017 741, ch. 1.4.2

élevé de protection douanière, à l'absence partielle de concurrence dans la répartition des contingents d'importation et à diverses barrières non tarifaires au commerce. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer un train de mesures destiné à faire baisser les prix en Suisse. L'examen de la marge de manœuvre disponible en matière de protection douanière des produits agricoles et des denrées alimentaires s'inscrit dans ces travaux⁷⁶.

Développements au niveau international

De nombreux ALE que les principaux partenaires commerciaux de la Suisse ont conclus récemment avec d'autres pays prévoient une réduction importante des droits de douane non seulement dans le secteur industriel, mais également sur les produits agricoles. Les ALE négociés par les Etats-Unis mènent généralement à une libéralisation poussée de la quasi-totalité des échanges agricoles, incluant parfois des périodes transitoires étendues. Depuis quelques années, l'UE, qui avait une approche similaire à celle de la Suisse, conclut elle aussi des accords prévoyant une réduction importante des droits de douane sur la plupart des produits agricoles. Dans le cadre de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (CETA), par exemple, le Canada et l'UE se sont respectivement engagés à éliminer 91,7 % et 93,8 % des tarifs douaniers agricoles dans les sept ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord et l'UE.

Le partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPP) entre douze Etats riverains du Pacifique⁷⁷ prévoyait également une libéralisation poussée du commerce des produits agricoles, et les parties aux négociations ont accepté d'importantes concessions dans des domaines sensibles. Ainsi, le Japon, dont le niveau de protection agricole est comparable à celui de la Suisse, a – à quelques exceptions près – ouvert grand son marché agricole dans le cadre du TPP, et s'est notamment engagé à baisser progressivement les droits de douane sur la viande bovine, qui constitue l'un de ses principaux intérêts défensifs, de 38 % aujourd'hui à 9 % dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Les parties au TPP ont en outre accordé de nouvelles concessions, parfois significatives, concernant quasiment tous les autres produits agricoles. A la suite du retrait des Etats-Unis du TPP, les onze pays restants s'efforcent tout de même de mettre en œuvre cet accord, sous une forme modifiée. Les dispositions résultant de ce processus d'ajustement pourraient servir de référence dans les négociations avec d'autres partenaires.

Une ouverture du marché agricole d'une telle ampleur serait incompatible avec la politique agricole actuelle de la Suisse. Dans le cadre des négociations en cours, la Suisse offre un accès au marché en franchise de douane pour, tout au plus, la moitié des lignes tarifaires de son secteur agricole. En outre, pour de nombreux produits, les concessions se limitent aux contingents OMC, aux périodes non administrées ou à des utilisations particulières (p. ex. produits importés à des fins techniques et non pour la consommation humaine).

Durant les négociations menées individuellement avec le Mexique et le Vietnam, deux des Etats parties au TPP, ceux-ci ont clairement indiqué que l'AELE ne peut escompter des résultats aussi ambitieux que ceux du TPP qu'à la condition que les

⁷⁶ Cf. DEFR (2017) : La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté.

⁷⁷ Australie, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Etats-Unis, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam.

Etats de l'AELE proposent des concessions analogues, en particulier dans le secteur agricole. Aujourd'hui, la Suisse et les autres Etats de l'AELE ne disposent d'aucun mandat leur permettant de répondre à de telles exigences. Cette divergence d'ambition a conduit à des blocages dans les négociations déjà entamées avec le Vietnam et le Mexique. Avec d'autres pays, aucune base commune de négociation n'a pu être trouvée, et ce, dès les entretiens exploratoires (comme en 2006 avec les Etats-Unis).

Même avec les pays qui n'ambitionnent pas une réduction massive des droits de douane, les intérêts d'exportation marqués pour certains produits agricoles posent de sérieux défis à la Suisse, les intérêts offensifs de ses partenaires entrant souvent en conflit avec ses intérêts défensifs. La position restrictive de la Suisse à cet égard rend difficile la conclusion de négociations ou peut conduire à des résultats insatisfaisants dans des domaines dans lesquels notre pays a des intérêts en matière d'exportation (produits industriels, mais aussi produits agricoles de base et transformés tels que le fromage, le chocolat, le café, les aliments pour bébés, les boissons lactées mélangées, les boissons énergisantes, etc.). Par exemple, lors des deux premiers tours de négociations, qui ont eu lieu durant l'année sous revue, les Etats du Mercosur ont clairement indiqué que le niveau d'ambition dans le domaine de produits agricoles serait déterminant pour le niveau d'ambition en matière de produits industriels ainsi que dans d'autres domaines importants dans la perspective des Etats de l'AELE (p. ex. marchés publics).

Actions possibles

Une plus grande souplesse dans les négociations d'ALE est indispensable pour que la Suisse puisse continuer de conclure des accords qui tiennent suffisamment compte de ses intérêts offensifs et garantissent un accès aussi peu discriminatoire que possible aux marchés de ses partenaires de libre-échange. Cela suppose une volonté d'abaisser le niveau de protection douanière des produits agricoles.

Ces réflexions font aussi partie de la vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole adoptée par le Conseil fédéral en automne 2017⁷⁸. Les scénarios d'ouverture des frontières qui y sont présentés montrent qu'une ouverture du marché qui va au-delà de celle prévue par les ALE existants de la Suisse (comme cela pourrait p. ex. être le cas dans un ALE avec les Etats du Mercosur) a des effets relativement faibles sur le développement structurel de l'agriculture suisse si la compensation est proportionnellement élevée. On peut retenir au final qu'une ouverture du marché dans le domaine agricole serait avantageuse sur le plan de l'économie générale et un démantèlement partiel des droits de douane accompagné de mesures de soutien appropriées serait supportable pour l'agriculture suisse.

Ce démantèlement partiel pourrait se faire selon différentes options qui sont déjà habituelles dans beaucoup de négociations d'accords de libre-échange d'autres pays :

- a. libéralisation complète du commerce des produits agricoles non sensibles ;
- b. octroi de contingents tarifaires bilatéraux en plus des contingents actuels de l'OMC ; ainsi, la Suisse pourrait offrir à ses partenaires de négociation des

⁷⁸ Cf. Office fédéral de l'agriculture (2017) : Vue d'ensemble du développement de la politique agricole à partir de 2022.

concessions économiquement plus intéressantes pour les produits sensibles du point de vue de la politique agricole sans devoir pour autant renoncer au contrôle des volumes d'importation ;

- c. réduction de la protection douanière des produits sensibles dans le cadre de délais transitoires ; ainsi, la Suisse pourrait se montrer plus souple dans l'octroi des concessions douanières. Aujourd'hui, elle n'accorde au titre d'un ALE que des concessions douanières qui prennent effet à l'entrée en vigueur de l'accord. D'autres pays, en revanche, conviennent souvent de périodes transitoires pour la réduction (généralement échelonnée) des droits de douane.

Même restreinte à ces options, une ouverture supplémentaire du marché pourrait avoir des conséquences structurelles sur l'industrie agroalimentaire indigène. Il est essentiel, dans l'hypothèse d'une réduction de la protection douanière, que la pression exercée sur les prix des producteurs indigènes reste limitée et qu'elle soit, lorsque nécessaire, amortie par des mesures d'accompagnement. Les conséquences structurelles dépendent du degré d'ouverture du marché (calendrier, portée et rythme de la réduction de la protection douanière) ainsi que des modalités des mesures d'accompagnement (portée, durée, dégressivité, etc.).

5.2 **Mise en œuvre des accords de libre-échange et promotion de l'objectif du développement durable**

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a tenu plusieurs réunions de comités mixtes (CM) dans le cadre d'ALE existants. Le suivi des ALE dans le cadre des CM est présenté en détail dans le présent rapport, conformément à l'avis du Conseil fédéral du 22 septembre 2017⁷⁹ concernant le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 4 juillet 2017 relatif aux effets des ALE⁸⁰. Il s'agit entre autres d'assurer la cohérence de l'application des ALE avec les objectifs du développement durable.

En mars, la deuxième réunion du CM AELE-Ukraine⁸¹ a eu lieu. La principale préoccupation de l'AELE est la sécurité juridique à l'égard de l'égalité de traitement avec l'UE en matière d'accès au marché pour les produits industriels et les produits agricoles transformés. Pour des raisons de procédure du côté de l'Ukraine, aucune décision n'a encore pu être prise. L'AELE a proposé à l'Ukraine l'inclusion d'un chapitre sur le commerce et le développement durable. Ce thème sera à nouveau discuté lors de la prochaine rencontre. La priorité de l'Ukraine est un meilleur accès au marché pour les produits agricoles de base.

Le CM AELE-Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCG)⁸² s'est rencontré pour la deuxième fois en mai. Le thème central des discussions était la recherche de solutions pour les problèmes persistants de mise en œuvre de l'ALE dans les domaines des douanes et des règles d'origine. L'AELE a proposé

⁷⁹ FF 2017 7261

⁸⁰ FF 2017 7191

⁸¹ RS 0.632.317.671

⁸² Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe : Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar ; RS 0.632.311.491.

l'inclusion d'un chapitre sur le commerce et le développement durable. A l'heure actuelle, le CCG n'est pas disposé à réviser l'accord.

En mai, des discussions préliminaires en vue de rédiger une étude commune sur le développement de l'ALE Suisse-Chine ont été menées. Pour la Suisse, la clause de révision concernant les concessions douanières est prioritaire.

Fin octobre a eu lieu la première réunion du CM AELE-Hong Kong⁸³. Le CM a adopté des décisions relatives aux règles de procédure du comité mixte et du panel arbitral dans le cadre de la procédure de règlement des différends entre les parties, concernant la procédure visant à adapter la liste d'engagements pour l'accès au marché dans le secteur des services, aux adaptations concrètes de ces engagements, à l'annexe VII (disciplines sur la réglementation intérieure) ainsi qu'à des adaptations de la nomenclature du système harmonisé modifiée dans les annexes sur le poisson et les autres produits de la mer et sur les produits agricoles transformés⁸⁴. En outre, un échange sur les dispositions relatives au commerce et développement durable a eu lieu.

Par les dispositions de durabilité dans un ALE, les parties fixent un cadre de référence commun afin de promouvoir la cohérence des objectifs économiques poursuivis par les ALE avec les objectifs des parties en matière de protection de l'environnement et des droits fondamentaux des travailleurs. La surveillance des dispositions de développement durable fait l'objet des rencontres régulières des comités mixtes. En préparation des rencontres des comités mixtes, le SECO consulte les services de l'administration fédérale concernés ainsi que les représentations suisses situées dans le pays partenaire. La société civile dispose de la possibilité de faire part de ses observations et propositions concernant ces sujets dans le cadre du groupe de liaison OMC/ALE, qui est un forum public ouvert à toutes les organisations intéressées.

Le comité mixte de l'ALE avec Hong Kong, qui fait partie des accords contenant des dispositions sur la durabilité, s'est réuni durant l'année sous revue. Dans le cadre de cette rencontre, les parties ont examiné les dispositions relatives à la durabilité. Elles en ont conclu que celles-ci avaient été mises en œuvre de manière effective. Les représentants de la société civile, qui ont également été consultés en vue de la rencontre, n'avaient rapporté au SECO aucun problème dans l'application de ces dispositions. L'AELE a pour sa part exprimé un intérêt à la mise à jour des dispositions sur la durabilité de l'accord. Il s'agit en particulier d'inclure des dispositions sur la gestion durable des forêts et la pêche durable dans le domaine de l'environnement, comme l'AELE les a intégrées dans ses ALE récents avec d'autres partenaires. Hong Kong attache une grande importance à la protection de l'environnement dans sa politique. Ainsi, Hong Kong a informé de la création d'un groupe de travail à haut niveau pour examiner comment Hong Kong peut atteindre ses objectifs au titre de l'Accord de Paris sur le climat⁸⁵. Toutefois, Hong Kong ne voit à l'heure actuelle pas de besoin d'adapter l'ALE. Hong Kong ne souhaite pas non plus donner suite à la proposition de l'AELE de fusionner l'accord sur les

⁸³ RS 0.632.314.161

⁸⁴ www.efta.int > Global trade relations > Free Trade Agreements and Trade Relations by Country > Hong Kong.

⁸⁵ RS 0.814.012

standards de travail entre les Etats de l'AELE et Hong Kong conclu séparément⁸⁶ avec les dispositions sur le commerce et l'environnement dans un seul et même chapitre «Commerce et développement durable». Ceci est notamment dû au fait que Hong Kong n'est pas membre de l'OIT, mais qu'il y participe à travers la délégation de la Chine. Pour terminer, la Suisse a signalé son intérêt à établir un dialogue en vue d'une ratification des deux conventions fondamentales de l'OIT⁸⁷, sur un total de huit, que Hong Kong n'a pas encore ratifiées. Hong Kong s'est montré disposé à examiner cette proposition.

Durant l'année sous revue, des progrès ont été accomplis dans les négociations en cours avec l'Indonésie, la Malaisie et les Etats du Mercosur relatives à l'inclusion du chapitre «Commerce et développement durable ». Avec l'Equateur, l'Inde, le Mexique, la Turquie et le Vietnam, les négociations relatives à ce sujet ont pratiquement abouti.

En complément des dispositions de durabilité dans les ALE, la Suisse mène avec certains pays partenaires des dialogues tripartites au sujet des standards de travail et de l'emploi, par exemple avec la Chine et avec le Vietnam. Durant l'année sous revue, le dialogue de travail tripartite avec le Vietnam, auquel ont participé des représentants des autorités et des partenaires sociaux des deux pays, s'est réuni pour la deuxième fois. Le point principal de la rencontre a été le dialogue social et le partenariat social. Les deux délégations ont en outre échangé sur leurs expériences sur l'assurance-chômage. Le dialogue de travail tripartite est considéré comme constructif et utile, tout comme la combinaison avec des programmes concrets de coopération et de développement économiques du SECO au niveau des entreprises (*SCORE* et *Better Work*). Ces programmes, sous la direction de l'Organisation internationale du travail, contribuent à de meilleures conditions de travail et à une plus grande compétitivité des petites et moyennes entreprises dans la branche de l'ameublement et promeuvent un travail décent dans les chaînes d'approvisionnement du secteur textile.

L'AELE a proposé à l'Indonésie durant l'année sous revue de lancer un tel dialogue dans le cadre des négociations en cours.

5.3 Commissions économiques mixtes

La Suisse a établi des commissions économiques mixtes (CEM) avec 30 Etats. Parmi ceux-ci figurent ses principaux partenaires économiques et de grands pays émergents, tout comme certains Etats avec lesquels elle a cherché le dialogue au lendemain de leur indépendance (en particulier les anciennes républiques soviétiques) ou après leur ouverture en termes de politique extérieure (p. ex. Myanmar). Plusieurs CEM existent depuis des décennies⁸⁸. D'autres datent des années 90⁸⁹ ou

⁸⁶ RS 0.632.314.161.2

⁸⁷ Convention n° 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale et Convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession.

⁸⁸ Allemagne, Arabie saoudite, Chine, Inde.

⁸⁹ Autriche, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Mexique, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Ukraine.

dès les années 2000⁹⁰. Durant l'année sous revue, 10 CEM ont été menées et la ratification de l'accord de commerce bilatéral avec l'Iran⁹¹ a également donné lieu à la création d'une CEM (cf. aperçu général ch. 8.1.3).

La particularité des CEM réside dans l'intégration institutionnalisée de représentants du secteur privé, ce qui permet un échange direct entre les acteurs étatiques et privés. Par conséquent, ce format diffère des commissions existantes dans le cadre des ALE (cf. ch. 5.2), tout en les complétant. Les CEM offrent l'occasion aux autorités fédérales de faire part, au niveau des experts, de préoccupations d'ordre économique à un Etat partenaire. Les CEM offrent un cadre propice à favoriser la compréhension des particularités suisses (p. ex. la situation de l'immigration ces dernières années). Durant l'année sous revue, les CEM ont par exemple permis d'évoquer avec la Russie les défis de la politique russe de localisation pour les entreprises suisses et, avec la Chine, l'inégalité des réglementations des investissements étrangers (absence de réciprocité) ainsi que les opportunités de la *Belt and Road Initiative*. Avec l'Arabie Saoudite, des questions relatives à la mise en œuvre de l'ALE AELE-CCG ont notamment été abordées. En ce qui concerne l'Indonésie, les négociations d'un nouvel accord de protection des investissements ainsi que la nouvelle loi sur les brevets indonésienne, qui représente également un défi dans les négociations de l'ALE en cours, ont été présentées. Avec l'Allemagne, les discussions ont porté notamment sur les conséquences du *Brexit* et, avec l'Italie, sur des problèmes de circulation des personnes et des marchandises dans les zones frontalières. Les discussions au sein des CEM permettent d'assurer un suivi concret avec les Etats partenaires.

Les CEM sont un instrument efficace et souple qui permet d'évoquer les intérêts économiques de la Suisse sur le plan bilatéral avec les différents Etats partenaires et de construire avec eux une relation de confiance. Elles offrent un cadre institutionnalisé pour aborder des questions économiques bilatérales de toutes sortes, de l'examen régulier des conditions contractuelles bilatérales à la résolution de questions et problèmes spécifiques du secteur privé. Ainsi, elles fournissent une contribution importante au renforcement des relations économiques bilatérales.

5.4 Protection de la propriété intellectuelle

Le premier amendement de l'Accord du 15 avril 1994 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord sur les ADPIC) depuis la création de l'OMC en 1995 est entré en vigueur durant l'année sous revue. Cet amendement vise à faciliter l'accès aux médicaments génériques pour les pays pauvres membres de l'OMC qui ne disposent pas d'une industrie pharmaceutique propre. La Suisse a déjà mis en œuvre cet amendement dans son droit national lors d'une révision de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets⁹².

⁹⁰ Afrique du Sud, Argentine, Azerbaïdjan, Brésil, Chili, Etats-Unis, France, Indonésie, Italie, Myanmar, Pérou, Philippines, Serbie, Tadjikistan, Turquie, Venezuela.

⁹¹ Rapport sur la politique économique extérieure 2016, FF 2017 741

⁹² RS 232.14

La protection des indications géographiques et des indications de provenance dans les relations commerciales bilatérales est une priorité pour la Suisse⁹³. Dans le cadre des négociations de l'accord de libre-échange AELE-Géorgie, la Suisse et la Géorgie sont convenues d'entamer les négociations d'un accord bilatéral pour la protection des indications géographiques et de provenance. Ces négociations ont débuté durant l'année sous revue.

Sur la base d'un mémoire d'entente conclu en 2007, la Suisse a poursuivi le dialogue intense en matière de propriété intellectuelle qu'elle entretient avec les autorités chinoises, notamment avec le ministère chinois du commerce, dans le cadre d'une réunion qui a lieu à Berne au mois d'août. Les échanges ont notamment porté sur l'utilisation abusive d'indications de provenance relatives à la Suisse. Lors de la rencontre, une manufacture horlogère a par ailleurs invité la délégation chinoise afin d'exposer l'importance du secteur horloger pour l'économie suisse ainsi que les problèmes liés aux contrefaçons rencontrés en Chine. La Suisse, représentée par l'IPI, entretient également un dialogue avec l'office chinois des brevets. Lors d'une rencontre en Chine, des questions concernant les brevets et les dessins industriels ont été approfondies. Une table ronde pour l'industrie a permis la discussion de la protection et de la mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle en Chine et en Suisse. Le dialogue avec l'office chinois des brevets est basé sur un mémoire d'entente de 2012 qui a été renouvelé pour une durée de cinq ans lors de la visite d'Etat du président chinois au début de l'année sous revue.

6 Coopération économique au développement

6.1 25^e anniversaire de la Banque mondiale

Pendant l'année sous revue, la Suisse a célébré pas moins de trois anniversaires dans le domaine de la coopération au développement. En effet, il y a 25 ans, la Suisse adhère à la Banque mondiale et devenait membre de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). En outre, elle fête son jubilé au sein de la Banque asiatique de développement (BASD).

A l'occasion du 25^e anniversaire de son adhésion à la Banque mondiale, la Suisse a organisé une conférence le 23 août à Berne, avec le président du Groupe de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, et le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann. Elle a profité de cette occasion pour réitérer son attachement au multilatéralisme et souligner le rôle capital que jouent les banques de développement, à commencer par la Banque mondiale. Dans le même temps, elle a présenté l'orientation future du partenariat avec cette dernière et a annoncé les augmentations de capital prévues pour deux de ses institutions, à savoir la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Société financière internationale (SFI). Par ailleurs, une manifestation publique a eu lieu pour favoriser le dialogue entre la société civile, le secteur privé et les instances politiques.

⁹³ Motion 12.3642 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats «Réglementation de l'utilisation des indications de provenance géographique dans les traités internationaux».

La coopération avec la Banque mondiale est un élément essentiel de l'action de la Suisse en faveur du développement et constitue un complément important aux activités bilatérales de développement. Enceinte permettant une coopération au développement active, la Banque mondiale est une organisation mondialement reconnue pour son haut degré d'efficacité et de crédibilité. Grâce à sa neutralité, elle a un accès privilégié à un large éventail de domaines du dialogue politique. En outre, elle possède la taille nécessaire pour faire face aux défis mondiaux tels que les crises financières, le changement climatique, la sécurité alimentaire, les catastrophes naturelles, les mouvements migratoires ou les épidémies.

Durant l'année sous revue, plusieurs pays faisant partie du groupe de vote de la Banque mondiale dirigé par la Suisse⁹⁴ ont été au centre de la *Belt and Road Initiative* lancée par la Chine, qui souhaite mettre en place une nouvelle route de la soie pour le transport et le commerce. Le Conseil fédéral entend tirer parti des relations diplomatiques de la Suisse avec les pays visés par cette initiative pour mieux faire valoir les intérêts politiques et économiques de la Suisse dans cette région.

6.2 Développement des compétences professionnelles dans les pays en développement

Selon le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017-2020⁹⁵, il est prévu, au titre de la coopération économique au développement, de développer les compétences professionnelles dans les pays partenaires afin de renforcer la compétitivité et le commerce, et d'augmenter le nombre et la qualité des emplois. Dans une publication datant de la fin mai, le SECO présente sa position dans le domaine du développement des compétences professionnelles. De son côté, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a rendu publique, au même moment, sa stratégie pour l'éducation et la formation⁹⁶.

Dans la formation professionnelle supérieure, le Conseil fédéral souhaite renforcer les compétences des pays partenaires dans une sélection de secteurs. Parallèlement, il œuvre à améliorer les conditions de travail. Le secteur privé a un rôle clé à jouer dans ce contexte. Les activités sont menées aussi bien sur le plan bilatéral (p. ex. en Indonésie) qu'avec le concours d'agences multilatérales (comme dans le cas du programme *Better Work* mené conjointement par l'Organisation internationale du travail et la SFI).

La Suisse a aussi mis en avant le thème de la formation professionnelle et des compétences professionnelles au sein de la Banque mondiale et de la BERD. En décembre, elle a présenté son action en Indonésie lors de l'*International Skills Forum* de la BAsD. Très apprécié, le savoir-faire helvétique contribue à asseoir la position de la Suisse en la matière sur le plan international.

⁹⁴ Les pays faisant partie du groupe de vote de la Banque mondiale dirigé par la Suisse sont l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Pologne, la Serbie, le Tadjikistan et le Turkménistan.

⁹⁵ FF 2016 2179

⁹⁶ www.seco-cooperation.admin.ch > Documentation > Dossiers thématiques > Développement des compétences ; www.ddc.admin.ch > Thèmes > Education de base et formation professionnelle > Education de base.

6.3 Finance durable

Pour favoriser l'intégration de critères de durabilité dans le secteur financier, le Conseil fédéral mise, dans le cadre de la coopération internationale, sur le changement de comportement volontaire des acteurs de la finance et s'attache à faire avancer le développement des bases méthodologiques en la matière. La Suisse est active au sein de forums de l'OCDE, du G20 (cf. ch. 4.2) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Par ailleurs, elle soutient des initiatives internationales comme la *Climate Bonds Initiative (CBI)*⁹⁷ et la *Natural Capital Finance Alliance (NCFA)*⁹⁸. Cette dernière met au point des méthodes et collecte des données pour mesurer la valeur économique de la nature et de ses services écosystémiques et pour les intégrer dans les analyses financières des acteurs de la finance. En plus de développer une conscience «verte», l'objectif principal est d'inciter les acteurs du secteur privé à se pencher sur les risques liés à leurs décisions d'investissement, afin d'éviter ou d'atténuer les pertes de valeur découlant de risques écologiques. La NCFA a pour but de mettre au point des outils pratiques d'analyse. Par le biais de son engagement sur la scène internationale, la Suisse peut contribuer à façonner ce domaine d'avenir et faire valoir ses connaissances en la matière. Selon l'association *Swiss Sustainable Finance*, le volume des capitaux gérés selon des critères d'investissement durables totalisait quelque 266 milliards de CHF à la fin de 2016⁹⁹.

6.4 Tourisme

La Suisse partage la volonté des Nations Unies d'orienter le tourisme vers un développement plus durable. Pendant l'année sous revue, proclamée «Année internationale du tourisme durable pour le développement» par les Nations Unies, la Suisse a publié des lignes directrices en la matière pour la coopération économique au développement¹⁰⁰. Le Conseil fédéral entend ainsi renforcer les régions et les collectivités tout en promouvant l'égalité hommes-femmes, la préservation de la nature, la protection et le développement de l'héritage naturel et culturel, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie de la population locale.

La Suisse s'engage depuis des années en faveur du tourisme durable dans différents pays partenaires, comme l'Indonésie, le Kirghizistan, le Pérou, la Tunisie et le Vietnam. Elle favorise la mise en place de conditions-cadres adaptées et de plans de développement dans des destinations choisies, et aide les pays concernés à dévelop-

⁹⁷ Le soutien, qui a duré deux ans, a pris fin au cours de l'année sous revue. Pendant cette période, 45 emprunts verts d'une valeur totale de 14,5 milliards d'USD ont été certifiés par la CBI. Il était prévu que celle-ci parvienne à l'autonomie financière dans un délai de trois ans.

⁹⁸ La NCFA est dirigée par l'initiative financière du Programme des Nations Unies pour l'environnement (IF du PNUE) et le *Global Canopy Programme (GCP)*.

⁹⁹ *Swiss Sustainable Finance* et Forum *Nachhaltige Geldanlagen*. Le marché de l'investissement durable en Suisse : extrait de l'enquête de marché 2017 sur l'investissement durable, mai 2017 ; www.sustainablefinance.ch > Ressources > Swiss Market Essentials > Swiss Reports.

¹⁰⁰ www.seco-cooperation.admin.ch > Documentation > Dossiers thématiques > SECO Policy Paper Sustainable Tourism.

per les compétences professionnelles par le biais d'écoles de tourisme. Jusqu'ici, les résultats sont positifs : les régions touristiques soutenues enregistrent une hausse des chiffres du tourisme et une amélioration substantielle du revenu de la population locale.

7 Contrôles à l'exportation et sanctions

7.1 Traité sur le commerce des armes

Dans le souci de favoriser la mise en œuvre du Traité du 2 avril 2013 sur le commerce des armes (TCA)¹⁰¹ par les 92 Etats parties, la Suisse a dirigé, avec le Costa Rica, le groupe de travail consacré à la mise en œuvre concrète du traité, lequel s'est en particulier attaché à identifier les thèmes prioritaires pour les prochaines années. Ces thèmes ont été confirmés par la conférence des Etats parties de septembre 2017 à Genève et le groupe de travail s'est vu confier, parallèlement à ses mandats concernant la transparence et l'élaboration de rapports d'une part, et l'universalisation du TCA d'autre part, le mandat de poursuivre ses travaux.

Outre la mise en œuvre effective des dispositions du TCA, la Suisse estime que l'universalisation du traité est aujourd'hui une priorité pour réaliser les buts qui y sont définis. A la fin de l'année sous revue, près de la moitié des Etats membres de l'ONU étaient parties au TCA. L'Asie est la région du monde qui y est la moins représentée. Les travaux de mise en œuvre et d'universalisation seront conduits sous la présidence du Japon jusqu'à la Conférence des Etats 2018. Ces travaux et le déroulement prévu de la Conférence des Etats au Japon devraient contribuer à promouvoir la visibilité du TCA dans la région asiatique et favoriser de nouvelles adhésions au traité.

7.2 Sanctions

Mesures concernant l'Ukraine et la Russie

Le Conseil fédéral poursuit sa politique consistant à ne pas faire siennes les sanctions prononcées par l'UE à l'égard de la Russie, mais à empêcher le contournement des sanctions via la Suisse. Les mesures sont réexaminées régulièrement pour s'assurer de leur efficacité. Rien ne permet de dire que les interdictions et les obligations en matière d'autorisation et de déclaration inscrites dans l'ordonnance du 27 août 2014 instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine¹⁰² ne sont pas respectées ou que les sanctions sont contournées via la Suisse.

Les accords de Minsk n'ayant toujours pas été entièrement mis en œuvre, l'UE a prolongé ses sanctions jusqu'en 2018. Les Etats-Unis ont renforcé leurs sanctions à l'encontre de la Russie, notamment dans le secteur énergétique. Ces mesures pour-

¹⁰¹ RS 0.518.61

¹⁰² RS 946.231.176.72

raient aussi affecter les entreprises suisses et européennes qui participent aux projets concernés. Reste à voir la manière dont l'administration américaine appliquera la nouvelle législation.

Sanctions contre la Corée du Nord

Suite aux nouveaux essais nucléaires et tirs de missiles menés au cours de l'année sous revue par la Corée du Nord, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté deux nouvelles résolutions – la résolution 2371 (2017) du 5 août et la résolution 2375 (2017) du 1^{er} septembre – qui visent à renforcer de manière significative les sanctions prononcées à l'encontre de Pyongyang. Le 18 octobre, le Conseil fédéral a mis en œuvre ces décisions onusiennes en modifiant l'ordonnance du 18 mai 2016 instituant des mesures à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée¹⁰³. La Suisse a introduit des sanctions additionnelles aussi bien dans le domaine financier que dans celui des biens et a en outre interdit l'octroi de nouveaux permis de travail aux ressortissants nord-coréens.

Les mesures relevant des précédentes résolutions décrétées par le Conseil de sécurité sont également appliquées de manière rigoureuse. A titre d'exemple, toute importation, toute exportation et tout transit de biens en provenance de, à destination de ou par la Corée du Nord est soumis à un contrôle en vue d'intercepter les envois illégitimes.

Sanctions contre la Syrie

En raison de la situation humanitaire critique en Syrie, l'UE a, le 6 décembre 2016, ponctuellement assoupli le dispositif de sanctions en faveur des organisations d'aide humanitaire. L'achat de produits pétroliers par ces organisations d'aide humanitaire en Syrie s'en est trouvé facilité. Le Conseil fédéral s'est rallié à ces mesures et a, le 10 mars, modifié en ce sens l'ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie¹⁰⁴.

La mise à disposition d'aide humanitaire est fondamentalement exclue du champ d'application des sanctions. Du fait de la guerre en Syrie et de l'insécurité juridique, les banques et les entreprises orientées vers l'exportation ont fortement réduit, voire suspendu leurs affaires dans ce pays, ce qui a pour conséquence d'entraver considérablement les paiements et livraisons en matière d'aide humanitaire également. Les services compétents de la Confédération se mobilisent aux niveaux national et international afin que des solutions concrètes soient apportées à ces problèmes.

Sanctions contre l'Iran

Les sanctions frappant l'Iran, qui ont été considérablement assouplies en 2016, à la suite de la mise en œuvre de l'accord sur le nucléaire, sont restées quasiment inchangées durant la période sous revue. Seules les annexes de l'ordonnance du 11 novembre 2015 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran¹⁰⁵ contenant la liste des personnes, entreprises et organisations sanctionnées ont été adaptées à trois reprises, à des fins d'harmonisation avec les listes de sanctions de l'ONU et de l'UE.

¹⁰³ RO 2017 5249

¹⁰⁴ RO 2017 705

¹⁰⁵ RS 946.231.143.6

L'abrogation, en janvier 2016, de la plupart des sanctions a conduit à un développement positif des échanges entre la Suisse et l'Iran durant l'année sous revue. En revanche, la majorité des intermédiaires financiers suisses s'est montrée prudente dans le financement d'affaires avec l'Iran. Une raison importante en est les sanctions des Etats-Unis existantes et les insécurités politiques et juridiques qui y sont liées.

Autres sanctions

La situation sécuritaire en constante dégradation au Mali et les multiples violations de l'accord de cessez-le-feu par des groupuscules armés ont, le 5 septembre, incité le Conseil de sécurité de l'ONU à prononcer des sanctions financières et des restrictions de voyage à l'encontre de ressortissants de ce pays dans sa résolution 2374 (2017). En vue de mettre en œuvre ces sanctions, le Conseil fédéral a édicté, le 22 novembre, l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre du Mali¹⁰⁶.

Les autres sanctions ont été mises en œuvre et ont fait l'objet de mises à jour, conformément aux décisions de l'ONU ou de manière analogue à l'UE. A la fin de l'année sous revue, 24 ordonnances fondées sur la loi du 22 mars 2002 sur les embargos¹⁰⁷ étaient en vigueur, en comptant l'ordonnance du 29 novembre 2002 sur les diamants¹⁰⁸.

¹⁰⁶ RS 946.231.154.1

¹⁰⁷ RS 946.231

¹⁰⁸ RS 946.231.11

8

Annexes

8.1

Annexes 8.1.1 à 8.1.4

Partie I : Annexes selon l'art. 10, al. 1,
de la loi fédérale du 25 juin 1982
sur les mesures économiques extérieures
(pour en prendre acte)

8.1.1 Négociations d'accords bilatéraux de protection des investissements

(Etat au 31 décembre 2017)

Partenaire	Objet des négociations	Début des négociations / Nombre de tours	Remarques
Afrique du Sud	Nouvel API	-	L'Afrique du Sud a dénoncé l'API de 1995 ¹⁰⁹ , caduc depuis le 1 ^{er} novembre 2014. Le début des négociations reste à définir, car l'Afrique du Sud élabore actuellement un nouveau modèle d'accord.
Inde	Nouvel API	2017 / 2	L'Inde a dénoncé l'API de 1997 ¹¹⁰ , caduc depuis le 6 avril 2017.
Indonésie	Nouvel API	2010 / 5	L'Indonésie a dénoncé l'API de 1974 ¹¹¹ , caduc depuis le 8 avril 2016. Négociations suspendues depuis mars 2013, car l'Indonésie élabore actuellement un nouveau modèle d'accord.
Malaisie	Révision de l'API	2016 / 1	Révision de l'API de 1978 ¹¹²
Mexique	Révision de l'API	2017 / 2	Révision de l'API de 1996 ¹¹³
Slovaquie	Révision de l'API	-	Révision de l'API de 1991 ¹¹⁴ , Le début des négociations est prévu pour le premier semestre 2018.

¹⁰⁹ RO 1999 629

¹¹⁰ RO 2002 2037

¹¹¹ RO 1976 1954

¹¹² RS 0.975.252.7

¹¹³ RS 0.975.256.3

¹¹⁴ RS 0.975.274.1

8.1.2 Négociations d'accords de libre-échange

(Etat au 31 décembre 2017)

Partenaire	Objet des négociations	Début des négociations / Nombre de tours	Remarques
Algérie	Nouvel ALE	2007 / 4	Négociations suspendues depuis début 2009.
Equateur	Nouvel ALE	2016 / 5	Négociations très avancées. L'objectif visé est la conclusion au premier trimestre 2018.
Inde	Nouvel ALE	2008 / 17	Différences substantielles s'agissant de l'accès au marché pour les biens, les services, la propriété intellectuelle et les règles d'origine.
Indonésie	Nouvel ALE	2011 / 13	Différences concernant notamment l'accès au marché dans le domaine des biens, surtout pour les produits agricoles, et la propriété intellectuelle.
Malaisie	Nouvel ALE	2014 / 8	Différences concernant notamment l'accès au marché dans le domaine des biens, surtout pour les produits agricoles. Ralentissement en raison de l'avenir incertain du partenariat transpacifique (<i>Trans-Pacific Partnership Agreement</i> , TPP ¹¹⁵).
Mercosur ¹¹⁶	Nouvel ALE	2017 / 2	De manière générale, progrès substantiels au cours des deux tours de négociations menés jusqu'à présent. Différences prévisibles concernant notamment l'accès au marché des produits industriels et agricoles (cf. ch. 5.1) et la propriété intellectuelle.
Mexique	Révision de l'ALE de 2000 ¹¹⁷	2016 / 4	Modernisation/développement de tous les secteurs de l'accord en vigueur. Nouveauté : ajout d'un chapitre portant sur le commerce et le développement durable ainsi que sur la facilitation des

¹¹⁵ Australie, Brunéi Darussalam, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam.

¹¹⁶ Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

¹¹⁷ RS **0.632.315.631.1**

Partenaire	Objet des négociations	Début des négociations / Nombre de tours	Remarques
			échanges. Différences concernant notamment l'accès au marché pour les produits agricoles (cf. ch. 5.1).
Russie/ Biélarus/ Kazakhstan	Nouvel ALE	2011 / 11	Négociations suspendues depuis mars 2014 en raison de la situation en Ukraine.
Thaïlande	Nouvel ALE	2005 / 2	Négociations suspendues depuis 2006 en raison de la situation politique intérieure.
Turquie	Révision de l'ALE de 1991 ¹¹⁸	2013 / 6	Modernisation/développement des dispositions de l'accord en vigueur. Nouveauté : dispositions étendues sur les services, chapitres sur le commerce et le développement durable, sur la facilitation des échanges, sur la procédure de règlement des différends. Négociations closes en substance
Vietnam	Nouvel ALE	2012 / 15	Différences substantielles concernant notamment l'accès au marché des produits industriels et agricoles, les marchés publics et la propriété intellectuelle.

8.1.3 Commissions économiques mixtes et missions économiques

Visites d'Etat à l'étranger avec délégation économique

Partenaire	Forme, lieu et date
Argentine	Visite d'Etat de la présidente de la Confédération (Buenos Aires, du 17 au 19 avril)
Pérou	Visite d'Etat de la présidente de la Confédération (Lima, 20 et 21 avril)
Inde	Visite d'Etat de la présidente de la Confédération (Delhi, du 31 août au 1 ^{er} septembre)

Principales missions économiques et rencontres bilatérales de travail du chef du DEFR et de la secrétaire d'Etat à l'économie

Partenaire	Forme, lieu et date
Chine	Table ronde économique du chef du DEFR avec le président Jinping Xi et rencontre bilatérale avec le ministre du commerce Hucheng Gao dans le cadre de la visite d'Etat (Berne, 16 janvier)
Allemagne	Visite de travail du chef du DEFR auprès du premier ministre Winfried Kretschmann (Stuttgart, 20 février)
Ghana	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le président Nana Akufo-Addo (Genève, 21 mars)
Royaume-Uni	Visite de travail du chef du DEFR auprès du secrétaire d'Etat au commerce international Liam Fox et de la ministre de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales Andrea Leadsom (Londres, 31 mars)
Cuba	Rencontre de travail du chef du DEFR avec la ministre de l'industrie alimentaire María del Carmen Concepción Gonzalez (Berne, 11 avril)
Nigéria	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le ministre de l'industrie, du commerce et des investissements Okechukwu Enelamah (Berne, 27 avril)
République tchèque	Mission économique de la secrétaire d'Etat à l'économie (Prague/Ostrava, 2 au 4 mai)
Kirghizstan	Rencontre de travail de la secrétaire d'Etat à l'économie avec le ministre de l'économie Arzybek Kojoshev (Berne, 10 juillet)
Russie	Mission économique du chef du DEFR (Moscou/Ekaterinbourg, 10 au 11 juillet)

Indonésie	Mission économique et scientifique du chef du DEFR (Jakarta, 13 au 14 juillet)
Arabie saoudite	Mission économique du chef du DEFR (Djeddah, 15 au 16 juillet)
Etats-Unis	Visite de travail du chef du DEFR auprès du secrétaire au commerce Wilbur Ross, de la secrétaire à l'éducation Betsy Devos et du secrétaire au travail Alexander Acosta (Washington, 17 au 18 juillet)
Allemagne	Rencontre de travail du chef du DEFR avec la ministre de l'économie et de l'énergie Brigitte Zypries (Ascona, 6 août)
Liechtenstein	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le vice-chef du gouvernement Daniel Risch et la ministre Dominique Gantenbein (Berne, 25 août)
Géorgie	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le vice-premier ministre Aleksandre Jejelava (Berne, 29 août)
Italie	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le ministre du développement économique Carlo Calenda (Rome, 8 septembre)
Vietnam	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le vice-premier ministre Vuong Dinh Hue (Berne, 13 septembre)
ANASE	Rencontre de travail de la secrétaire d'Etat à l'économie avec le secrétaire général Le Luong Minh (Berne, 14 septembre)
Équateur	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le ministre du commerce extérieur Pablo Campana (Berne, 28 septembre)
Territoires palestiniens occupés et Israël	Mission économique et scientifique du chef du DEFR (Ramallah/Jérusalem/Tel Aviv, 27 au 30 octobre)
Finlande	Rencontre de travail du chef du DEFR avec le ministre de l'économie Mika Lintilä (Berne, 10 novembre)
Chine	Mission économique de la secrétaire d'Etat à l'économie (Pékin/Chengdu, 27 novembre au 1 ^{er} décembre)
Égypte	Mission économique de la secrétaire d'Etat à l'économie, (Le Caire, 11 au 14 décembre)

Sessions des commissions économiques mixtes sous la direction de la responsable du centre de prestations Relations économiques bilatérales du SECO

Etat partenaire	Cycle de dialogue, lieu et date
Allemagne	Hambourg, 21 et 22 février
Chine	24 ^e session, Zurich, 20 et 21 mars
Arabie saoudite	10 ^e session, Riyad, 2 mai
Afrique du Sud	7 ^e session, Berne, 8 mai
Russie	18 ^e session, Moscou, 29 et 30 mai
Serbie	8 ^e session, Belgrade, 20 juin
Italie	10 ^e session, Rome, 26 juin
Indonésie	5 ^e session, Jakarta, 13 juillet
Autriche	Vienne, 18 septembre
Moldavie	6 ^e session, Berne, 30 novembre

8.1.4 Exportations dans le cadre de la loi sur le contrôle des biens

Du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, les demandes d'exportation et les exportations soumises à l'obligation de déclarer au titre de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens¹¹⁹ et de l'ordonnance du 21 août 2013 sur le contrôle des produits chimiques¹²⁰, ont été les suivantes (des statistiques détaillées des permis établis et des demandes d'exportation refusées se trouvent sur le site Internet du SECO¹²¹) :

Catégorie des biens	Nombre	Valeur (en millions de CHF)
– Annexe 2, partie 1 OCB – Liste des biens nucléaires	25	25,1
– Annexe 2, partie 2 OCB – Liste des biens à double usage	2083	463,3
– Annexe 3 OCB – Liste des biens militaires spécifiques	526	303,9
– Annexe 5 OCB – Biens qui ne sont pas soumis aux régimes internationaux de contrôle à l'exportation	453	8,2
– Convention sur les armes chimiques (CAC) – Produits chimiques utilisables à des fins civiles et militaires	40	0,08
– Permis selon l'art. 3 al. 4 OCB	3381	1236
– Certificats d'importation	818	177,8
– Licences générales d'exportation		
– LGO	202	–
– LGE	88	–
– LGE produits chimiques	12	–
– Refus de demandes d'exportation	10	0,5

¹¹⁹ RS 946.202.1

¹²⁰ RS 946.202.21

¹²¹ www.seco.admin.ch > Contrôles à l'exportation.

Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017

Partie II : Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017

Annexe selon les art. 10, al. 4, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures, 13 de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes, 6a de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés et 4, al. 2, de la loi du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires (pour approbation)

Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017

du 10 janvier 2018

1 Condensé

Par le 44^e rapport sur les mesures tarifaires, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale les mesures tarifaires prises en 2017 en vertu de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes. Durant l'année sous revue, aucune mesure n'a été décidée en vertu de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés et de la loi du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires.

Il appartient à l'Assemblée fédérale de décider, le cas échéant, s'il convient de maintenir, de compléter ou de modifier ces mesures.

1.1 Mesures basées sur la loi sur le tarif des douanes

Afin de fournir les quantités de plants de pommes de terre nécessaires à la culture compte tenu de la faible offre indigène, le contingent tarifaire partiel n° 14.1 a été augmenté temporairement de 2500 t dans l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles (OIAgr), pour être porté de 4000 t à 6500 t.

Afin de garantir un approvisionnement suffisant du marché, le contingent tarifaire partiel n° 14.3 de pommes de terre de table est passé de 6500 t à 21 500 t par une augmentation temporaire de 15 000 t déjà inscrite dans l'OLAgr l'année précédente, avec effet au 1^{er} janvier 2017. En dépit de cette mesure, il a fallu combler le manque d'approvisionnement en pommes de terre de table avant la nouvelle récolte indigène par une augmentation temporaire de 8000 t du contingent tarifaire partiel, lequel a fini par se monter à 29 500 t.

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a déjà adapté en 2016, dans le cadre du système des prix-seuils de l'OLAgr, les valeurs indicatives d'importation des aliments pour animaux aux caractéristiques actuelles sur le plan des valeurs nutritives et biologiques. Ces valeurs indicatives ont été examinées une nouvelle fois dans l'année sous revue pour neuf produits et adaptées par le DEFR. Les modifications correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2017, en même temps que celles approuvées en 2016.

La réglementation de la procédure d'attribution du contingent tarifaire partiel n° 07.3 de divers produits laitiers («contingent de yogourt») a été adaptée en prévision d'une répartition conforme aux délais et répondant aux besoins. Par ailleurs, le contingent tarifaire partiel n° 07.3 est passé de 200 t à 210 t. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

A titre de simplification administrative, le régime du permis général d'importation (PGI) pour les semences de tomates et de chicorée rouge (cicorino rosso) a été supprimé au 1^{er} janvier 2018.

Afin d'assurer un approvisionnement intérieur suffisant, le contingent tarifaire partiel n° 09.1 d'œufs de consommation a été augmenté temporairement de 1000 t pour décembre 2017, passant ainsi de 16 428 t à 17 428 t. Le 1^{er} janvier 2018, pour la même raison, ce contingent partiel a été augmenté de 1000 t à titre permanent et, en contrepartie, le contingent tarifaire partiel n° 09.2 des œufs de fabrication a été réduit. Les quantités de contingent partiel s'élèvent désormais à respectivement 17 428 t (n° 09.1) et 16 307 t (n° 09.2).

La récolte de céréales panifiables ayant été très bonne en Suisse en 2017, les quantités libérées pour le contingent tarifaire n° 27 de céréales panifiables pour l'année 2018 ont été partiellement reportées du premier au second semestre.

1.2 Publication de l'attribution des contingents tarifaires

L'attribution des contingents tarifaires et leur utilisation sont publiées uniquement sur Internet¹.

1.3 Modifications de la charge douanière à la frontière pour le sucre, les céréales et les produits soumis au prix-seuil

Les modifications de la charge douanière à la frontière pour le sucre, les céréales et les produits soumis au prix-seuil sont publiées sur Internet².

2 Rapport

Aux termes des art. 13, al. 1, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)³, 6a de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés⁴ et 4, al. 2, de la loi du 9 octobre 1981 sur les préférences tarifaires⁵, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures tarifaires prises au cours de l'année sous revue.

Cela concerne, durant l'année sous revue, les mesures décidées en vertu de la LTaD. Aucune mesure n'a été décidée en 2017 en vertu de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés et de la loi sur les préférences tarifaires.

¹ www.import.ofag.admin.ch

² www.import.ofag.admin.ch

³ RS 632.10

⁴ RS 632.111.72

⁵ RS 632.91

Il appartient à l'Assemblée fédérale de décider, le cas échéant, s'il convient de maintenir, de compléter ou de modifier ces mesures. Les actes sur la base desquels les mesures ci-dessous sont entrées en vigueur ont été publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO). Ils ne sont donc pas publiés une nouvelle fois dans le présent rapport.

2.1 Mesures basées sur la LTaD

Ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles (RS 916.01)

Modifications des 13 février et 27 mars 2017 (RO 2017 639 2245)

Augmentations temporaires du contingent tarifaire de pommes de terre et produits à base de pommes de terre

En raison de la faible récolte de 2016 suite aux mauvaises conditions météorologiques, l'offre indigène de plants de pommes de terre était insuffisante pour fournir les quantités nécessaires à l'année de culture 2017. A la requête de l'organisation de branche compétente, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a donc augmenté temporairement de 2500 t le contingent tarifaire partiel n° 14.1 de plants de pommes de terre dans l'OIAgr, lequel est passé de 4000 t à 6500 t.

La faible récolte de 2016 a également empêché un ravitaillement suffisant en pommes de terre de table. Le contingent tarifaire partiel n° 14.3 a donc déjà été augmenté temporairement de 15 000 t à la fin de 2016 pour l'année 2017, passant de 6500 t à 21 500 t. Cette hausse a déjà été signalée dans le rapport sur les mesures tarifaires de 2016⁶. Les quantités supplémentaires importées n'ont toutefois pas permis de couvrir les besoins en pommes de terre de table de l'année sous revue. Ainsi, à la requête de l'organisation de branche compétente, l'OFAG a-t-il une nouvelle fois augmenté temporairement de 8000 t, entre le 15 avril et le 30 juin 2017, le contingent tarifaire partiel n° 14.3 de pommes de terre de table, pour le porter au total à 29 500 t.

Les modifications des 13 février et 27 mars 2017 étaient limitées à fin 2017. L'Assemblée fédérale ne doit pas se déterminer à ce sujet puisque les mesures sont déjà levées (art. 13, al. 2, LTaD).

6 FF 2017 1073

Modification du 9 juin 2017
(RO 2017 3499)

Adaptation des valeurs indicatives d'importation des aliments pour animaux dans le cadre du système des prix-seuils

Se fondant sur l'art. 20, al. 3, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁷, le DEFR a déjà adapté en 2016, dans le cadre du système des prix-seuils, les valeurs indicatives d'importation des aliments pour animaux aux caractéristiques actuelles sur le plan des valeurs nutritives et biologiques. L'ordonnance modifiée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

A la requête des organisations de branche concernées, plusieurs valeurs indicatives d'importation ont été réexaminées après coup. Ce contrôle a mis au jour la nécessité d'adapter neuf numéros du tarif (cf. tableau ci-dessous). Ces modifications, entérinées par le DEFR et figurant dans l'annexe 1, ch. 14, OIAgr, ont aussi pris effet le 1^{er} juillet 2017.

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Valeur indicative d'importation 2017 (modif. du 16 sept. 2016) (CHF/100 kg)	Valeur indicative d'importation 2017 (modif. du 8 juin 2017) (CHF/100 kg)	Modification (CHF/100 kg)
1102.9046	Farine de seigle pour l'alimentation des animaux	49.00	41.00	-8.00
1103.1112	Gruaux et semoules de blé dur	45.00	48.00	+3.00
1103.1192	Gruaux et semoules de froment	45.00	46.00	+1.00
1103.1320	Gruaux et semoules de maïs	43.00	44.00	+1.00
1103.1912	Gruaux et semoules de seigle, de méteil ou de triticale	43.00	46.00	+3.00
1103.1922	Gruaux et semoules d'avoine	37.00	50.00	+13.00
1103.1993	Gruaux et semoules d'autres céréales	45.00	46.00	+1.00
1104.2230	Autres grains travaillés d'avoine	37.00	50.00	+13.00
2302.1010	Sons de maïs/farine fourragère de maïs	34.00	45.00	+11.00

La modification du 9 juin 2017 n'a pas changé les prix-seuils, mais a simplement fixé des valeurs indicatives d'importation. Etant donné que la compétence pour fixer les prix-seuils est dévolue au DEFR (art. 20, al. 3, LAgr), l'Assemblée fédérale ne doit pas se déterminer à ce sujet.

⁷ RS 910.1

Modifications du 18 octobre 2017 (RO 2017 6107)

Modification des dispositions dans la procédure d'attribution et augmentation des quantités du contingent tarifaire partiel de divers produits laitiers

Jusqu'à présent, les parts d'un contingent tarifaire étaient attribuées dans l'ordre d'arrivée des demandes auprès de l'OFAG, et celles-ci pouvaient être présentées uniquement à partir du premier jour ouvrable du mois de décembre précédant le début de la période contingente. Or, le Conseil fédéral a modifié la procédure d'attribution pour le 1^{er} janvier 2018 en vue d'assurer une répartition des contingents tarifaires conforme aux délais et répondant aux besoins. Cette modification permet de déposer les demandes dès le premier jour ouvrable du mois d'octobre. Pour les contingents tarifaires et les contingents tarifaires partiels qui sont divisés en plusieurs tranches et pour les augmentations temporaires des contingents, les demandes peuvent être présentées à compter du premier jour ouvrable du troisième mois précédant le début de la libération. Les modifications prendront effet à compter de la période contingente 2019. Les demandes d'attribution de parts contingentes pour 2018 ont été présentées pour la dernière fois à partir du 1^{er} décembre 2017.

Cette modification rend désormais également possibles des réglementations spécifiques par produit concernant l'attribution de parts d'un contingent tarifaire «dans l'ordre d'arrivée des demandes auprès de l'OFAG». Celles-ci figurent au chap. 4 de l'OIAgr et dans les ordonnances spécifiques par produit relatives à l'organisation du marché.

Les critères de répartition du contingent tarifaire partiel n° 07.3 de divers produits laitiers («contingent de yogourt») ont également été révisés. Outre la condition actuelle selon laquelle les produits importés sous le contingent tarifaire partiel n° 07.3 ne doivent être utilisés que pour l'alimentation humaine, les règles suivantes s'appliquent dorénavant:

- des parts d'un contingent ne sont attribuées qu'à des personnes ayant un numéro d'identification des entreprises (IDE) ;
- 200 t du contingent tarifaire partiel sont attribuées aux requérants en mesure de prouver qu'ils ont importé pour leur compte, dans les douze mois précédant le dépôt de la demande, des marchandises du contingent tarifaire partiel n° 07.3 d'un poids brut d'au moins 100 kg ;
- 10 t du contingent tarifaire partiel sont réservées aux requérants auxquels aucune part du contingent n'a été attribuée au cours des trois dernières périodes contingentes, et qui n'ont déposé aucune demande pour les 200 t mentionnées dans la règle ci-dessus ; ces requérants se voient attribuer une part de 1000 kg brut au maximum par an, part qu'ils ne sont pas autorisés à transférer à d'autres importateurs en vertu d'ententes sur l'utilisation d'une part de contingent (art. 14 OIAgr).

Dans la foulée, le contingent tarifaire partiel n° 07.3 de divers produits laitiers a été augmenté à titre permanent de 10 t, passant de 200 t à 210 t.

Suppression du régime de l'autorisation pour l'importation de semences de tomates et de chicorée rouge

L'importation de semences de tomates et de chicorée rouge (*cicorino rosso*) du numéro du tarif 1209.9100 était jusqu'ici soumise au régime du permis général d'importation (PGI), qui avait été introduit pour empêcher l'importation de variétés génétiquement modifiées. Plus aucune de ces variétés n'étant négociée, le régime du PGI pour les semences de tomates et de chicorée rouge a été supprimé au 1^{er} janvier 2018.

Augmentation permanente du contingent partiel des œufs de consommation et réduction permanente du contingent partiel des œufs de fabrication

Les importations d'œufs en coquille du contingent tarifaire partiel n° 09.2 d'œufs de fabrication destinés à l'industrie alimentaire ont affiché un recul constant au cours de ces dernières années. Cette tendance tient particulièrement au fait que les fabricants de pâtes alimentaires ont déplacé leur production à l'étranger. Le contingent tarifaire partiel n° 09.2 d'œufs de fabrication n'était plus utilisé qu'à 67 % en 2016, quelque 5700 t n'ayant pas été sollicitées. En revanche, les besoins en œufs de consommation se sont régulièrement accrus dans le sillage de l'évolution démographique. Même si la production indigène a augmenté, les besoins supplémentaires en œufs de consommation n'ont pas pu être entièrement couverts par des œufs suisses.

Afin d'assurer un approvisionnement intérieur suffisant, le contingent tarifaire partiel n° 09.1 des œufs de consommation a été augmenté à titre permanent de 1000 t au 1^{er} janvier 2018, passant de 16 428 t à 17 428 t. Par la même occasion, le contingent tarifaire partiel n° 09.2 des œufs de fabrication a été réduit à titre permanent de 1000 t, passant de 17 307 t à 16 307 t. En définitive, la quantité totale du contingent tarifaire n° 09 d'œufs d'oiseaux en coquille se monte toujours à 33 735 t.

Modification du 18 octobre 2017
(RO 2017 6113)

Augmentation temporaire du contingent partiel des œufs de consommation

Le contingent tarifaire partiel n° 09.1 des œufs de consommation a été augmenté temporairement de 1000 t en 2013, 2015 et 2016. Si la consommation de ces œufs par habitant est relativement constante, la croissance démographique lui fait prendre une courbe ascendante. Malgré une plus grande production d'œufs suisses, il n'est pas possible de couvrir entièrement les besoins accrus en œufs de consommation par des œufs indigènes. Ainsi, afin de garantir un approvisionnement suffisant du marché, le contingent tarifaire partiel n° 09.1 d'œufs de consommation a été une nouvelle fois augmenté à titre temporaire de 1000 t dans l'OIAgr en décembre 2017 ; il est passé de 16 428 t à 17 428 t.

La modification du 18 octobre 2017 était limitée à fin 2017. L'Assemblée fédérale ne doit pas se déterminer à ce sujet puisque la mesure est déjà levée (art. 13, al. 2, LTaD).

Modification du 6 novembre 2017 (RO 2017 6417)

Contingent tarifaire de céréales panifiables : fixation des quantités libérées

Durant l'année sous revue, la récolte indigène de céréales panifiables a été, en qualité et en quantité, supérieure à la moyenne, si bien qu'il conviendra, d'ici à la récolte 2018, d'en importer une plus petite quantité que durant les années affichant une production moyenne. Ainsi, à la requête de la branche, l'OFAG a-t-il partiellement réparti pour 2018 les 70 000 t libérées du contingent tarifaire n° 27 de céréales panifiables du premier au deuxième semestre (à savoir 10 000 t au 1^{er} janvier, 1^{er} mars, 1^{er} avril et 1^{er} juillet, et 15 000 t au 1^{er} septembre et 1^{er} novembre). Les parts du contingent tarifaire sont réparties comme à l'ordinaire dans l'ordre des déclarations en douane.

2.2 Publication de l'attribution des contingents tarifaires

Les principes régissant les contingents tarifaires, leur répartition et leur publication sont définis dans les art. 21 et 22 LAgr. En ce qui concerne la publication, l'ordonnance (art. 15, al. 1 et 2, OIAgr) prévoit que les indications suivantes soient publiées dans le rapport sur les mesures tarifaires :

- a. le contingent tarifaire ou le contingent tarifaire partiel ;
- b. le mode de répartition de même que les charges et les conditions liées à l'utilisation des contingents ;
- c. le nom et le siège ou le domicile de l'importateur ;
- d. les parts de contingent ;
- e. le type et la quantité de produits agricoles effectivement importés dans les limites de la part de contingent.

Vu leur volume, les données ne sont pas publiées directement dans le présent rapport, mais sur le site Internet de l'OFAG⁸.

2.3 Modifications de la charge douanière à la frontière pour le sucre, les céréales et les produits soumis au prix-seuil

Les directives détaillées consignées dans les art. 5, al. 1, 6, al. 1, et 9 OIAgr n'offrent qu'une faible marge de manœuvre à l'OFAG pour procéder à l'adaptation périodique de la charge douanière à la frontière pour le sucre, les céréales destinées à l'alimentation humaine ainsi que pour les produits soumis au prix-seuil (aliments pour animaux, oléagineux et autres céréales que celles destinées à l'alimentation humaine). Par conséquent, ces modifications sont publiées sur le site Internet de

⁸ www.import.ofag.admin.ch > Publication de l'attribution des contingents tarifaires.

l'OFAG, en plus de leur publication dans le RO⁹. Par ce renvoi, l'obligation de faire rapport mentionnée à l'art. 13 LTaD est respectée.

⁹ www.import.ofag.admin.ch > Droits de douane sur les céréales panifiables et la farine, sur les aliments pour animaux et sur le sucre.

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

Projet

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 13, al. 2, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes¹,

vu le rapport sur les mesures tarifaires prises en 2017²

contenu dans le rapport du 10 janvier 2018 sur la politique économique
extérieure 2017³,

arrête:

Art. 1

Sont adoptées:

- a. la modification du 18 octobre 2017⁴ de l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles⁵ concernant la procédure d'attribution et l'augmentation du contingent tarifaire partiel de différents produits laitiers, la suppression du régime de l'autorisation pour certaines semences de légumes ainsi que l'adaptation permanente du contingent tarifaire des œufs d'oiseaux en coquille ;
- b. la modification du 6 novembre 2017⁶ de l'ordonnance sur les importations agricoles.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

1 RS **632.10**

2 FF **2018** ...

3 FF **2018** ...

4 RO **2017** 6107

5 RS **916.01**

6 RO **2017** 6417

