

Comment faire face aux défis de la politique de libre-échange suisse des années 2020 ?

Droits de l'homme, environnement et agriculture

Forum Suisse de Politique Internationale
20 avril 2021

PD Ph.D Philippe G. Nell
Ambassadeur Honoraire

Chambre de commerce Suisse-Amérique latine
Professeur invité en Suisse et en Amérique latine

Philippe.nell.1954@gmail.com

Comment la Communauté européenne (CE), la Suisse et ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont-ils conduit la plus grande et la plus complexe négociation de leur histoire ? Initiée par Jacques Delors en janvier 1989, elle prendra les contours d'une adhésion partielle simultanée à la CE pour sept pays : Autriche, Islande, Liechtenstein, Finlande, Norvège, Suède, Suisse. En plus, l'Espace économique européen (EEE) devra résoudre des questions délicates inédites.

Au fil des pages, une brochette d'acteurs prestigieux et engagés nous entraîne au cœur de l'action : espoirs, surprises, coups de théâtres, déceptions et succès, le déroulement est fascinant. Avec la chute du mur de Berlin et la nouvelle géopolitique européenne, les pays neutres se tournent l'un après l'autre vers l'adhésion. Un éclairage unique est porté sur l'art de négocier, le débat politique en Suisse et son cheminement vers une demande d'adhésion. Vingt ans après sa signature à Porto, l'accord sur l'EEE garde une éclatante actualité pour la Suisse, amenée à définir avec l'Union européenne une structure institutionnelle correspondant au haut niveau d'intégration atteint. Cet ouvrage constitue une précieuse référence et une source d'inspiration pour les décideurs d'aujourd'hui. C'est aussi un hommage à tous ceux qui ont donné le meilleur d'eux-mêmes pour, comme le disait Jean Monnet, ne pas coaliser des États mais unir des hommes.

Philippe G. Nell, privat docent, docteur en études internationales, économiste, ministre diplomatique chargé des relations bilatérales entre la Suisse et les Amériques au Secrétariat d'État suisse à l'économie, a participé à un poste clef aux négociations sur l'EEE, publié de nombreux articles de politique d'intégration et commerciale et enseigne notamment dans les universités de Bâle et de Fribourg.

FONDATION
JEAN MONNET
POUR L'EUROPE

SUISSE – COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
Au cœur des négociations sur l'Espace économique européen

FONDATION JEAN MONNET POUR L'EUROPE

Philippe G. Nell

SUISSE – COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Au cœur des négociations
sur l'Espace économique européen



9 782717 864250

ISBN 978-2-7178-6425-0

33 €



ECONOMICA



PLAN

- I. Introduction: Questions clés
- II. Thème 1: Politique de libre-échange sur mesure pour la Suisse
- III. Thème 2: EEE, agriculture
- IV. Thème 3: Suisse, championne des accords de libre-échange
- V. Thème 4: L'enjeu agricole suisse actuel
- VI. Thème 5: Les défis environnementaux de nos partenaires
- VII. Thème 6: La situation des droits de l'homme de nos partenaires
- VIII. Conclusion

Introduction

- La politique de libre-échange suisse a passé par **trois phases** de : 1960-1988; 1989-2015; 2016 à ce jour.
- Pourquoi la Suisse n'est-elle plus dans **la position favorable** de 1960-88?
- Pourquoi est-il devenu beaucoup plus difficile de **progresser** aujourd'hui?
- Combien de temps la politique de libre-échange suisse demeurera-t-elle encore **otage** de la **politique agricole**?
- Les accords de libre-échange sont-ils un instrument approprié pour faire progresser la **politique environnementale** d'autres pays?
- Est-il raisonnable pour la Suisse de vouloir progresser sur des questions **politiques** (droits de l'homme) par le biais d'accords de libre-échange?
- Comment qualifier le traitement des **questions de droits de l'homme** et commerciales dans la stratégie Chine du Conseil fédéral (19.03.21)?

PHASE 1: Le lancement du libre-échange

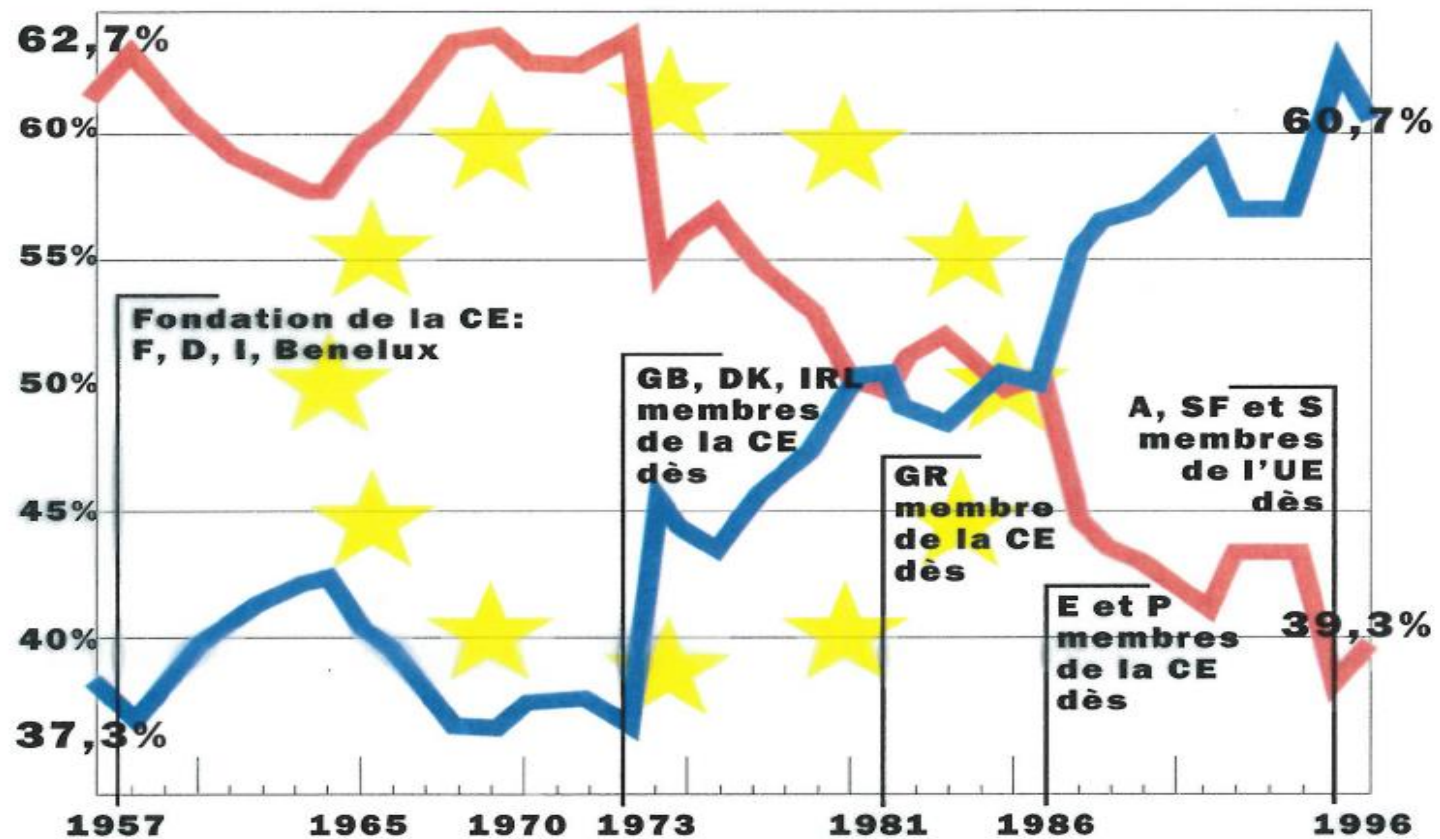
Thème 1 – Politique sur mesure pour la Suisse

De 1960 à 1985, la Suisse a joué de **manière très efficace** la carte de l'intégration européenne dans le cadre de sa **politique de neutralité**.

L'accord de libre-échange avec la CEE de 1972 a permis d'éliminer les **détournements de commerce** ayant résulté de la création de la CEE.

La très faible couverture de **l'agriculture** a parfaitement convenu aux intérêts suisses.

Exportations suisses vers la CEE et d'autres partenaires: 1957-1996



Exportations vers l'UE

Exportations hors de l'UE

PHASE 2: 1989-2015

Accélération et remise en question

Thème 2 –EEE, agriculture

La proposition de Jacques Delors d'offrir l'accès au marché intérieur de l'UE aux pays de l'AELE a remis en question de manière fondamentale la politique **prudente** et **pragmatique** de la Suisse basée sur ses propres intérêts.

Dès ce moment, la Suisse a dû intégrer dans sa stratégie les intérêts offensifs de l'UE avec les points très sensibles de la **libre circulation des personnes**, des **transports routiers** (40 tonnes, interdiction de circuler Samedi et dimanche) et de **l'agriculture**.

Le très faible **contenu agricole** de l'EEE a entraîné un **fond de cohésion** plus élevé.

La Suisse a aussi dû accepter un **régime institutionnel déséquilibré** en droit international.

PHASE 2: Accélération réussie

Thème 3

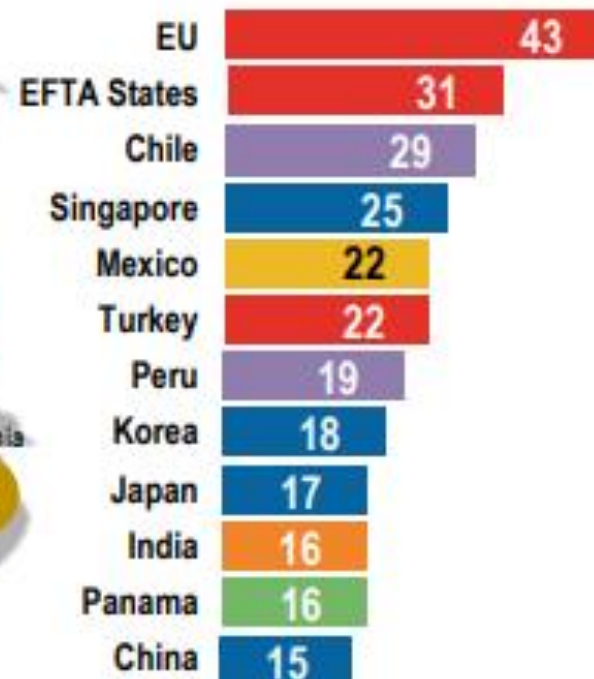
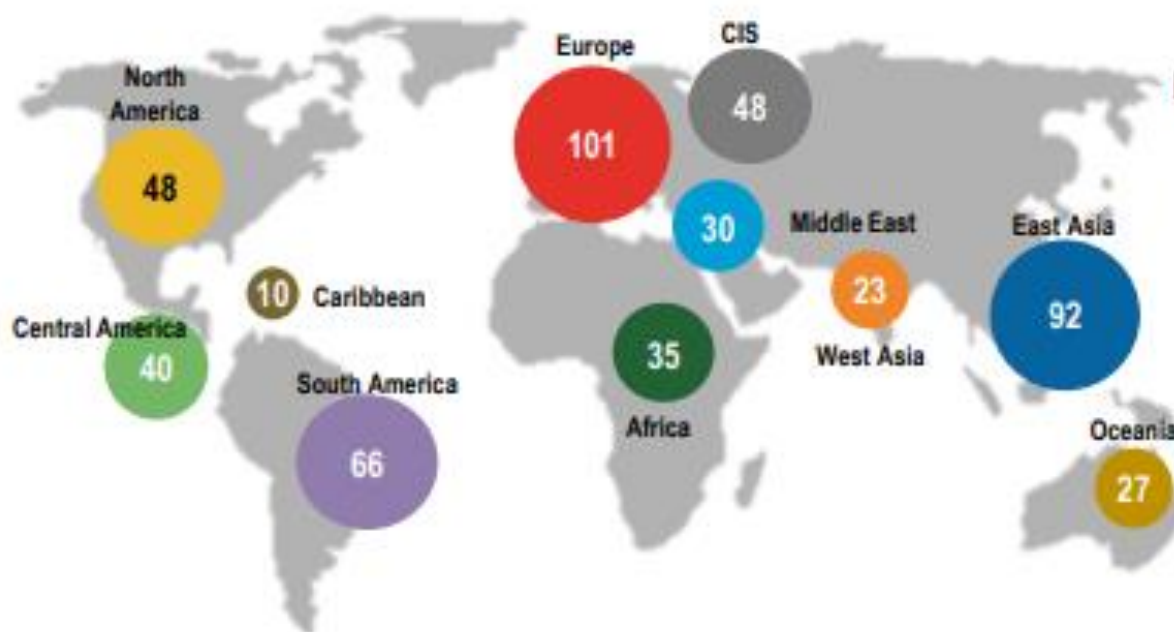
La Suisse est devenue une **championne** des accords de libre-échange. Le résultat est remarquable.

La Suisse a cependant atteint des **limites** liés à ses points sensibles.

Accords régionaux: 2020

Number of RTAs notified and currently in force

The biggest "users" of RTAs



CREDITS: Copyrights (c) WTO (World Trade Organization) 2020

Infographics based on an original idea from AddTwoDigital (www.addtwodigital.com)

Data Collection: WTO Secretariat / RTA Section (rtas@wto.org)

Situation as reported on 30 June 2020. Update every 6 months.

Regional Trade Agreements: 2020



RTAs notified

RTAs notified to the WTO and still in force on 30 June 2020.

Separate notifications on Goods and Services for the same RTA are counted as one.

Trade in Goods
 Trade in Services

5

RTAs notified

- Hong Kong, China – Australia
- EAEU – Iran
- Chile – Indonesia
- EU – Singapore
- Peru – Australia

Total number of RTAs notified

304

492 (if counting

separately all the notifications on goods, services, and accessions)

+ 0 Early announcement (voluntary)

+ 223 Notifications of changes

Changes made to the LAIA 1980 Treaty of Montevideo

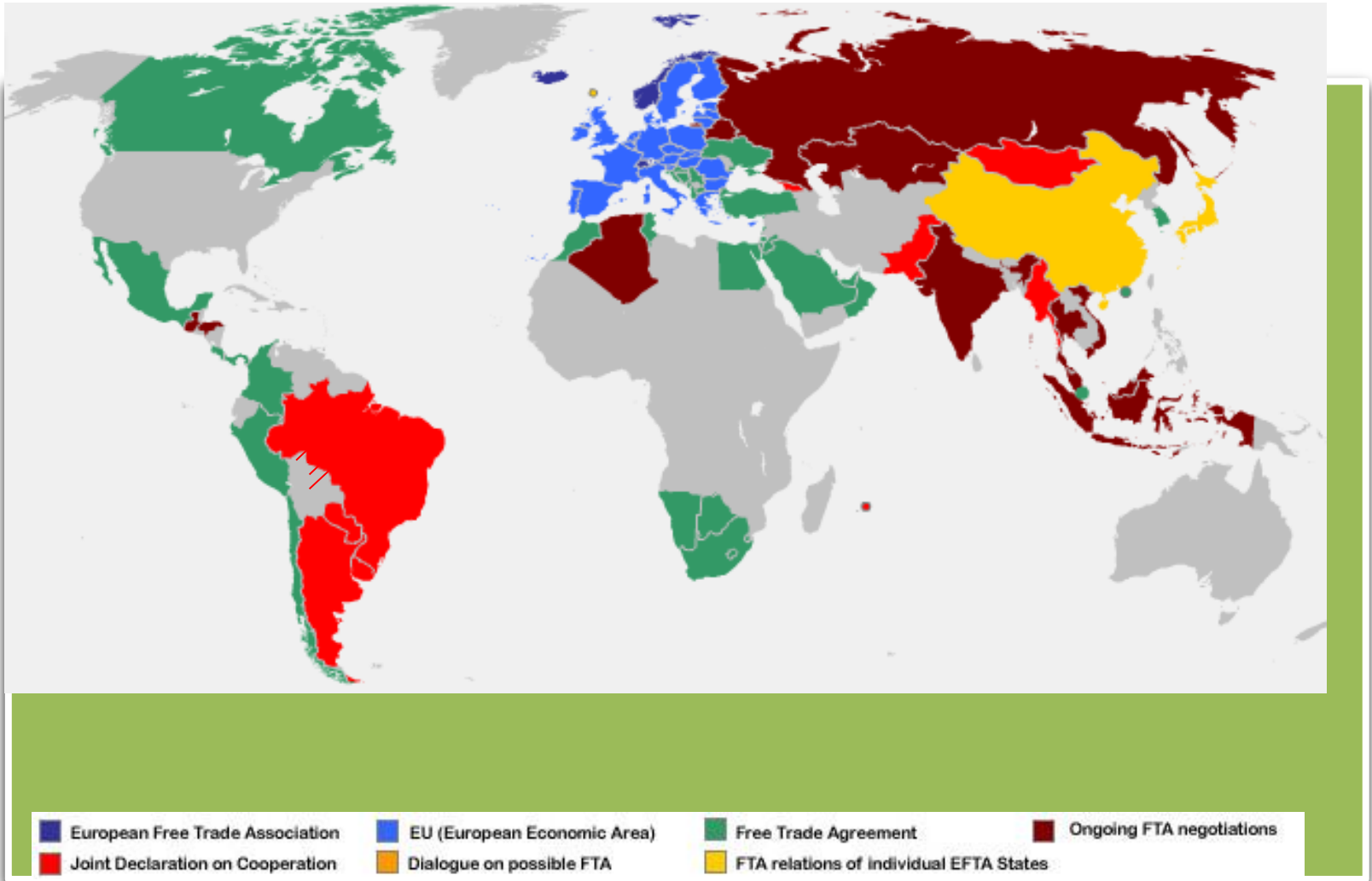
1 EOI report circulated

EOI: End of Implementation

Hong Kong, China – New Zealand

▶ 145 EOI reports due (on 15 April 2020)

Accords de libre-échange : AELE, Suisse



Accords de libre-échange

Accords en vigueur: European Union (28), European Free Trade Association (EFTA: Norway, Iceland, Liechtenstein); Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Ukraine, Georgia, Turkey; Canada, Costa Rica, Mexico, Chile, Colombia, Ecuador, Panama, Peru; China, Japan, Philippines, Singapore, South Korea; Jordan, Lebanon, Israel, Palestinian Authority, Egypt, Tunisia, Morocco, South African Customs Union (SACU); Gulf Cooperation Council

Conclu: Indonesia

Signés: Guatemala

En négociation: India, Malaysia, Mercosur (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay), Vietnam

En attente: Algeria, Thailand, Russia/Belarus/Kazakhstan

En exploration: USA

Chine (accord bilatéral par chaque pays de l'AELE). Japon: seulement Suisse

Phase 3: Blocages

Thème 4

Agriculture/USA, 2006, 2018-19

Otage de l'agriculture, le Conseil fédéral n'ose pas lancer des négociations pour un accord de libre-échange en 2006 avec les USA après 6 mois d'exploration et un intérêt prononcé des USA de négocier.

L'OFAG ne **soutient pas** le processus. Trop de différences au niveau **sanitaire** et **phytosanitaire**, trop d'ouverture du marché suisse avec conséquences très sérieuses sur l'agriculture suisse.

Scénario considéré comme possible pour le DFEP combiné avec les ajustements nécessaires du **Doha Round**.

Point faible: mis à part les industries horlogère et textiles, **aucun intérêt majeur** de l'économie suisse. Les droits de douane US moyens sont inférieurs à 4%.

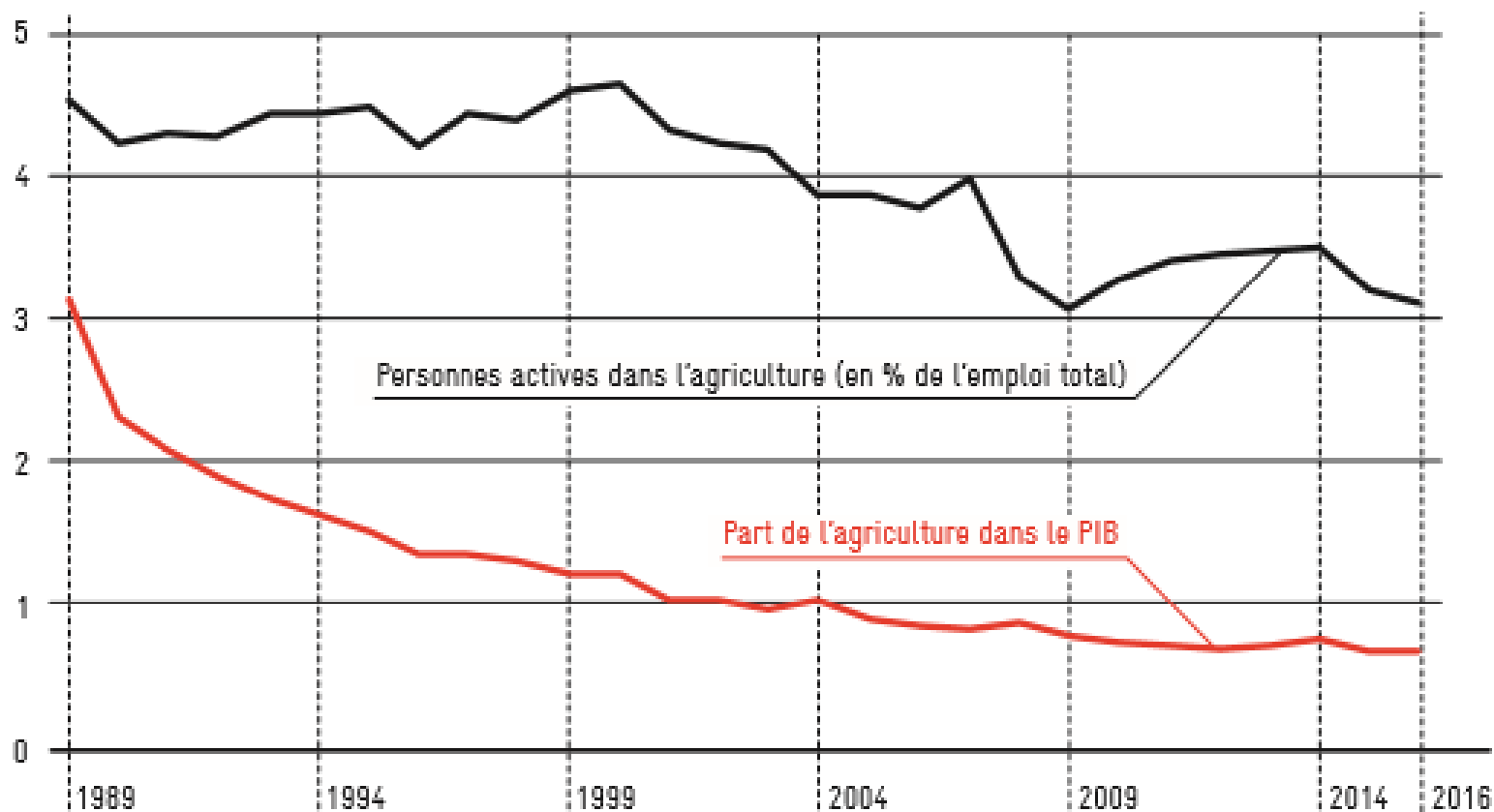
Nouvelle tentative d'exploration: 2018-19; **pas de succès**.

Suisse: part de l'agriculture dans le PIB, 2000-2018

Évolution de la valeur ajoutée brute dans les trois secteurs économiques

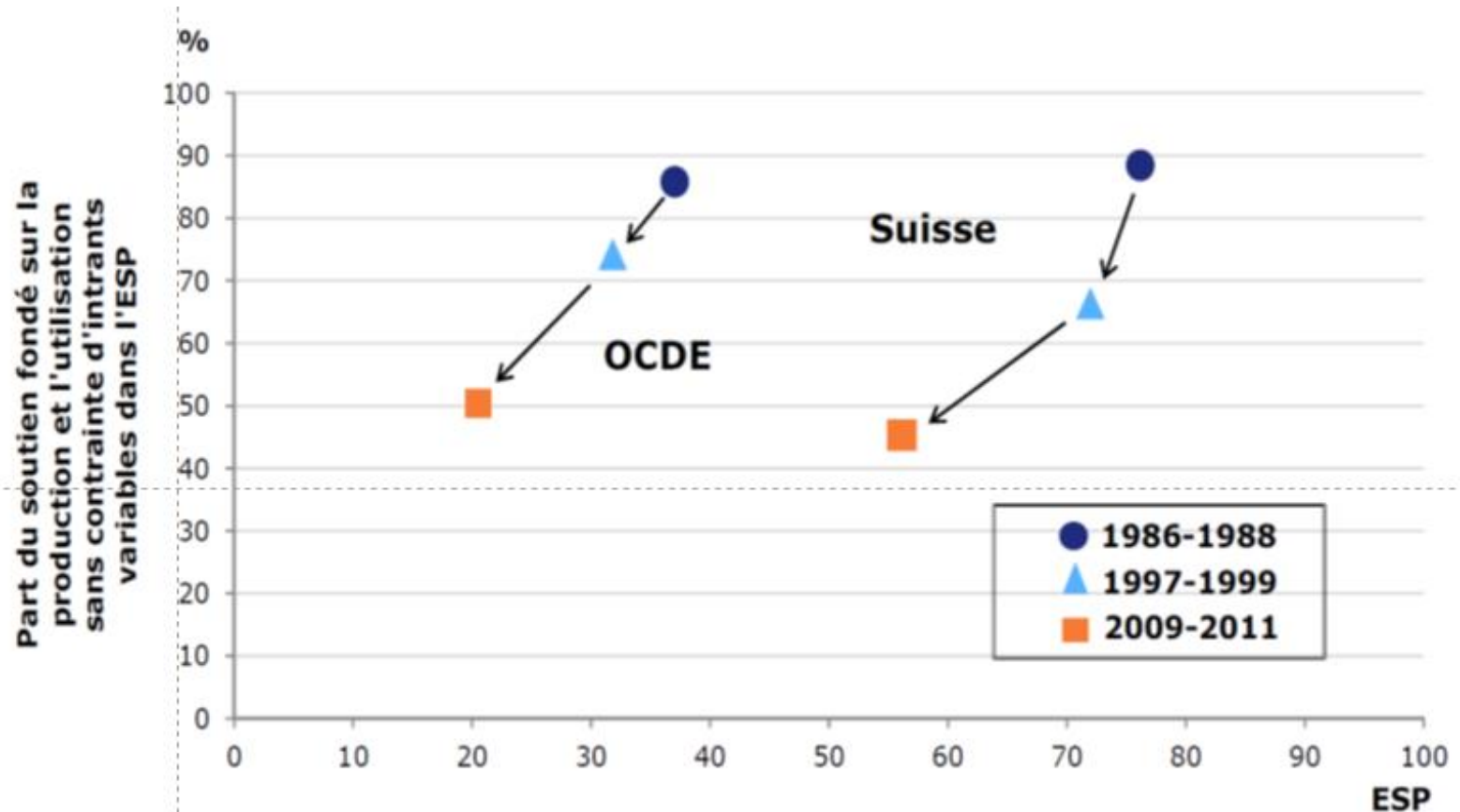
Secteur	2000	2017 ¹	2018 ¹	Part 2018
	mio. de francs	mio. de francs	mio. de francs	%
Secteur primaire	5 300	4 391	4 484	0,7
Secteur secondaire	116 880	168 684	172 466	25,8
Secteur tertiaire	316 518	475 549	492 277	73,6
Total	438 698	648 624	669 226	100,0

Agriculture suisse: part dans l'emploi et le PIB, 1989-2015 (en %)



Source: OCDE 2018a

Niveau et composition du soutien aux producteurs agricoles: Suisse, OCDE, 1986-2011



Note: Le niveau du soutien est exprimé par l'ESP en pourcentage. La composition du soutien est représentée par la part du soutien des prix du marché dans les revenus agricoles bruts, les paiements fondés sur la production et les paiements fondés sur l'utilisation sans contrainte d'intrants variables.

Agriculture/UE

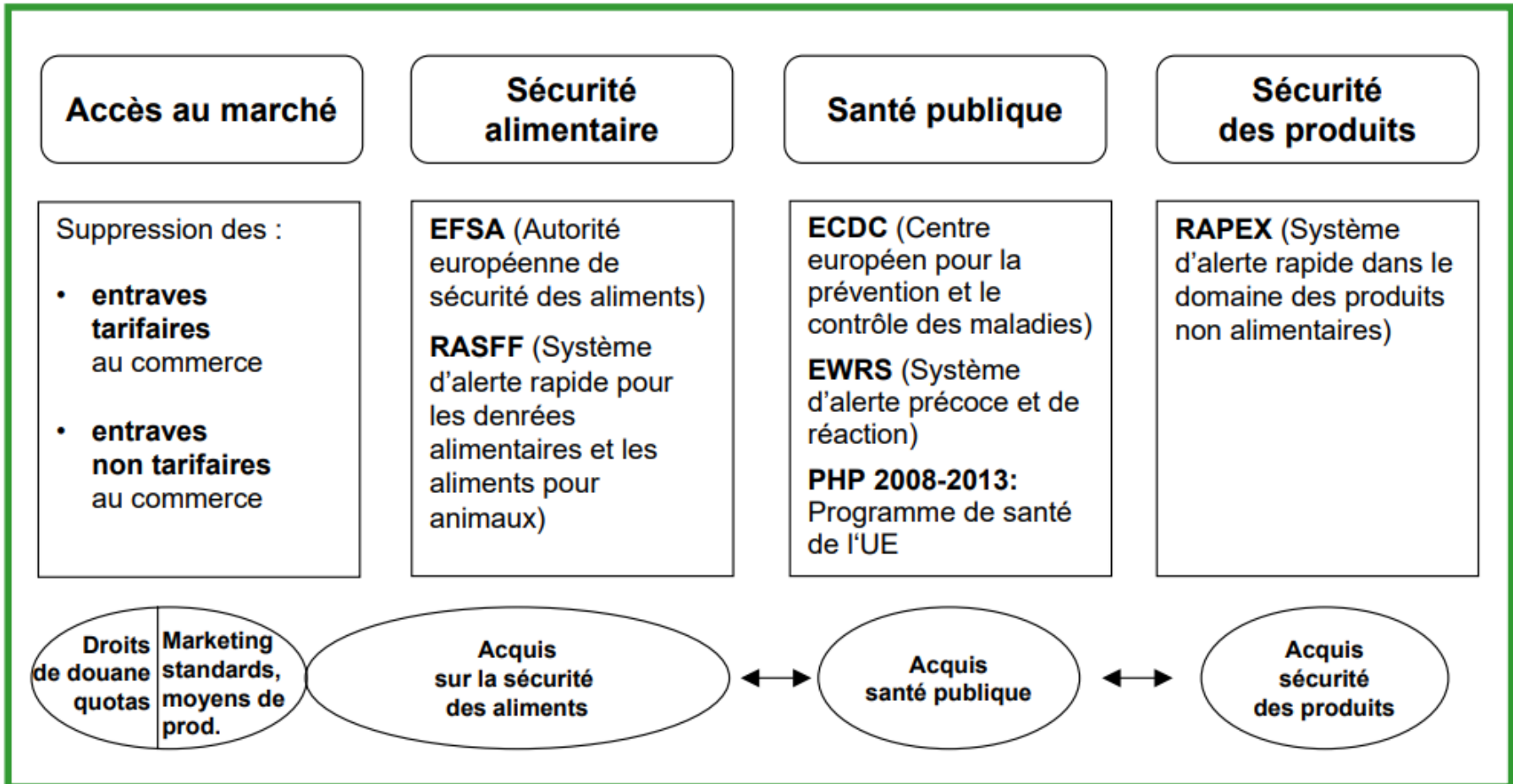
Malgré le soutien de l'Office fédéral de l'agriculture, les négociations pour le **libre-échange agricole** avec l'UE (2008-2012) sont **gelées** par le Parlement avec la motion Darbellay en 2012.

L'OFAG jugeait envisageable une libéralisation de l'agriculture suisse avec l'UE. Elle entraînerait des **ajustements** et aussi des **opportunités** pour la Suisse.

L'application par la Suisse des mêmes **règles sanitaires** et **phytosanitaires** représentait un bon point de départ.

Lobby agricole trop fort.

Accord agricole Suisse-UE: contenu



Agriculture/Canada/Mexique

La modernisation des accords de libre-échange avec le Canada et le Mexique est **bloquée** depuis quelques années en raison de **l'agriculture**.

Le Canada et le Mexique se basent sur leur accord de libre-échange avec **l'UE** (Canada: 2017) et sur sa modernisation avec l'UE (Mexique: 2018) pour la libéralisation additionnelle de l'agriculture.

L'ALE Canada-AELE est un accord de " première génération « .

Il ne comporte pas de nouvelles obligations substantielles dans des domaines tels que les **services**, **l'investissement** et la **propriété intellectuelle**. Des différences d'approches soulèvent aussi des difficultés pour la modernisation.

Les offres de négociation de la Suisse, de la Norvège et de l'Islande en matière agricole sont largement **en-deçà** de celle de l'UE. De plus, la Suisse exige un accès au marché canadien pour ses fromages.

Agriculture/Mexique

- Attentes du Mexique: fondées sur les accords du Comprehensive and Progressive TransPacific Partnership (CPTPP) et avec l'UE; dépassent clairement les possibilités de l'AELE.
- États de l'AELE: visent une **ouverture sélective** du marché sur la base de leurs intérêts fondamentaux respectifs, conformément à leurs politiques agricoles.
- Mexique: vise une **libéralisation complète** du marché agricole (avec des mesures d'accompagnement) avec seulement des exceptions sélectives pour les produits sensibles.
- Tant que le Mexique persiste dans cette position, il n'y a **aucune base** pour poursuivre les négociations.

Agriculture/Mercosur

Les négociations pour un accord de libre-échange AELE-Mercosur ont été **conclues en substance** en août 2019.

- la Suisse octroiera des concessions annuelles aux produits d'exportation importants pour les pays du Mercosur, comme la viande (**3000 t de viande de boeuf, 1000 t de viande de poulet et 200 t de viande de porc**), le fromage, les huiles comestibles (**2000 t d'huiles de soja et d'arachide**), le **froment** pour l'alimentation humaine (1500 tonnes), certains fruits et légumes, le miel, les céréales fourragères, le **vin rouge (35 000 hl)** et divers produits transformés.
- L'ampleur des concessions reste **soutenable** pour l'agriculture suisse.
- La Suisse avait **consulté** les représentants du secteur agricole à cet effet.
- Pour le cas où les concessions accordées au titre de l'ALE engendreraient de **fortes perturbations** sur le marché agricole suisse, l'AELE a négocié un mécanisme de protection efficace qui permet de suspendre temporairement les concessions si la situation l'exige.
- **Prix à payer**: libéralisation partielle dans le domaine industriel.

Agriculture/Mercosur

- Bien que les négociations aient été conclues en substance, le processus est **bloqué**.
- Le nouveau gouvernement argentin soutient l'accord mais exigerait une libéralisation additionnelle pour le **vin**.
- Les questions **environnementales** au Brésil soulèvent également d'importantes questions tant dans les pays de l'AELE que dans l'UE.

Thème 5

Mercosur - Commerce et développement durable

- Reconnaissance que le **développement économique**, le développement **social** et la protection de **l'environnement** sont interdépendants.
- Attachement aux accords et principes **multilatéraux** concernant les normes en matière d'environnement et de travail et réaffirmation des obligations de mettre effectivement en œuvre les obligations internationales respectives dans les lois et règlements nationaux.
- **Engagement** de maintenir des **niveaux de protection** tout en reconnaissant le droit de chaque partie à établir son **propre** niveau de protection de l'environnement et du travail.
- Engagements à promouvoir **l'Agenda pour le travail décent** et à développer et à renforcer les mesures en faveur de conditions de travail décentes, de la sécurité et de la santé au travail, de l'inspection du travail et de la non-discrimination.
- Engagements relatifs à la gestion durable des **forêts**, notamment en ce qui concerne la lutte contre **l'exploitation illégale** des forêts, la promotion de systèmes de **certification** et de mesures de **restauration** des forêts.

Environnement/Mercosur-Amazone

- La Suisse peut-elle **forcer le Brésil** à mener une politique plus écologique dans le bassin de l'Amazonie?
- **Non.** L'accord donne à la Suisse une **plus grande influence** pour aborder avec le Brésil les questions de durabilité qui touchent au commerce dans le cadre de l'accord.
- L'ALE comporte un chapitre contenant des dispositions générales et **contraignantes** sur la thématique « commerce et développement durable ».
- Ces dispositions visent à assurer que le commerce préférentiel régi par l'accord se fasse dans le respect des **droits des travailleurs** et des objectifs de **protection de l'environnement**.
- Des mécanismes institutionnels sont prévus pour **surveiller (Comité mixte)** la mise en œuvre de ces dispositions et pour résoudre les **différends** éventuels.
- Les parties peuvent solliciter l'avis des **organisations** et instances internationales compétentes (accords environnementaux multilatéraux) ou les normes du travail (OIT).
- L'ALE apporte ainsi une valeur ajoutée. Sans accord, le commerce s'effectue quand même, mais **sans cadre de référence spécifique** pour la protection de l'environnement et des droits des travailleurs.

Environnement/Mercosur-soja

- Selon les données de la branche, la part des importations de « soja responsable » représentait en 2018 au moins **90 %** de l'ensemble du marché.
- « Responsable » signifie que le soja a été cultivé **sans OGM**, qu'il provient de zones **sans déforestation** et qu'il est produit dans le respect des droits des **populations indigènes** et locales (source : reseausoja.ch).
- La Suisse joue ainsi un rôle de **pionnier**.

Environnement/Indonésie-huile de palme

- L'accord avec l'Indonésie prévoit certaines **conditions** en matière de production durable des huiles.
- L'huile de palme est un produit **particulièrement délicat** du point de vue du développement durable.
- Or il existe déjà des **chaînes d'approvisionnement** spécifiques à l'huile de palme de production durable (celle-ci est transportée dans des réservoirs ISO de 22 t, ce qui permet notamment de garantir la traçabilité).
- L'huile de palme devra porter le **logo RSPO (feuille de palmier)** et les producteurs devront respecter une liste positive de normes de durabilité.
- Des **critères objectifs** sont disponibles pour vérifier, à l'importation, si la condition posée par la Suisse est bien respectée.
- L'Indonésie bénéficiera de **contingents partiels** avec des rabais de 20 à 40% pour un maximum de 12.500 tonnes.
- Un mécanisme de **sauvegarde** est également prévu si les importations indonésiennes mettaient sous pression le **marché suisse** des oléagineux.

Thème 6

Droits de l'homme, Colombie

Un lien entre les droits de l'homme et le libre-échange est établi pour l'accord de libre-échange avec la Colombie.

« La politique suisse est tout à fait **cohérente**.

Cela ne **sert à rien** de mettre des conditions sur les libertés dans un traité de libre-échange.

Nous sommes convaincus que ce genre d'accord, qui abolit entre autres les tarifs douaniers, permet **d'améliorer le niveau de vie** des Colombiens, et donc la situation dans le pays.»

M.-G. Ineichen, mai 2009.

Droits de l'homme, Chine

- Avec son rapport « Stratégie Chine 2021-2024 », le Conseil fédéral adresse les problématiques délicates du respect **des droits de l'homme**, des minorités ethniques dont les populations **tibétaines** et **ouïghoures** et des restrictions démocratiques à **Hong Kong**.
- Bien que considérés de **politique intérieure** par la Chine, la Suisse ne peut **ignorer** ces développements ni la centralisation du pouvoir politique ou les effets du capitalisme d'Etat sur la compétitivité chinoise.
- Le Conseil fédéral relève cependant que «un **abandon** de la politique menée jusqu'à présent vis-à-vis de Pékin n'aurait **aucune répercussion** positive sur l'évolution de la **situation politique** en Chine.
- Par contre cela **nuirait** aux intérêts de la Suisse et pourrait accroître les incertitudes concernant son positionnement en matière de politique extérieure».

Stratégie Chine

2021–2024



DEBATES
AND DOCUMENTS
COLLECTION
SEPTEMBER 2020

19

**STRATEGY WITH CHINA:
SWISS COOPERATION OR
U.S. CONFRONTATION?
THE SUCCESSFUL SWISS
PATH WITH A FREE TRADE
AGREEMENT**

PHILIPPE G. NELL



Conclusion

- La Suisse n'est plus dans une **position** aussi favorable car le libre-échange a été **approfondi** avec de nouveaux domaines et des compromis sont parfois très difficiles à élaborer (Inde, propr. intell.,...); les ambitions en matière agricole dépassent régulièrement le cadre de notre politique.
- La **politique agricole** tiendra encore longtemps la **politique commerciale** en **otage** pour conclure des accords de libre-échange (USA, l'Australie et la Nouvelle Zélande) ou en moderniser (Canada, Mexique).
- La **politique commerciale** –libre-échange- n'est pas un instrument approprié pour effectuer de la **politique environnementale** ou des **droits de l'homme**. La Suisse peut par contre utiliser son **soft power** pour conduire à des changements.
- La Suisse peut aussi rechercher des résultats au niveau **multilatéral** en travaillant conjointement avec des partenaires «like-minded».
- Avec la Chine, le Conseil fédéral a fait preuve de **courage** en abordant de manière **très critique** la dégradation des **droits de l'homme** et l'augmentation de la **centralisation du pouvoir**.