

**Rapport  
sur la politique économique extérieure 2012  
Messages concernant des accords économiques  
internationaux  
et  
Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2012**

du 9 janvier 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
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. 10.1.1 à 10.1.2).

Nous vous proposons d'en prendre acte (art. 10, al. 1, de la loi) et, simultanément, nous fondant sur l'art. 10, al. 3, de la loi, nous vous soumettons deux messages et projets d'arrêté fédéraux concernant accords économiques internationaux. Nous vous proposons d'adopter:

- la modification de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) (agriculture) par la décision n° 2/2012 du Conseil du 21 juin 2012 (ch. 10.2.1);
- l'accord du 16 octobre 2012 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République Tunisienne concernant la promotion et la protection réciproque des investissements (ch. 10.2.2).

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 fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10), l'art. 6a, de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72) et l'art. 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 2012 (ch. 10.3), en vous proposant d'adopter les mesures énumérées.

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

9 janvier 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

### Les objectifs du Conseil fédéral pour 2012

*Dans les objectifs qu'il s'est assigné pour l'année sous revue, le Conseil fédéral visait notamment un renforcement de l'économie suisse par les meilleures conditions générales possibles et la poursuite de la croissance (cf. objectifs du Conseil fédéral 2012, Objectif N° 2). Pour y parvenir, sur le plan intérieur il a notamment mis en consultation la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays, de même qu'il a adopté le message concernant l'évolution future de la politique agricole. Il attachait également de l'importance à la consolidation des relations avec l'UE.*

*En matière de politique économique extérieure, l'année sous revue a été marquée par les activités visant à l'ouverture des marchés, qui ont été particulièrement intenses. Les négociations concernant les accords de libre-échange entre l'AELE et la Bosnie et Herzégovine sont en voie de finalisation et celles avec certains Etats d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama) sont dans une phase avancée. Les négociations avec l'Inde, l'Indonésie, la Russie (avec le Bélarus et le Kazakhstan), le Vietnam et la Chine (sur le plan bilatéral) se sont poursuivies. Dans le cadre de l'OMC, les efforts des membres ont portés vers l'identification et la négociation de thèmes pour lesquels des chances de conclure apparaissent possibles dans l'optique de la neuvième réunion ministérielle en 2013. Par ailleurs, afin de préserver durablement la voie bilatérale, le Conseil fédéral a soumis à l'UE des propositions en vue de résoudre les difficultés institutionnelles relevées par cette dernière. Dans ce contexte, il a maintenu son approche d'ensemble et coordonnée.*

*Le présent rapport fournit des renseignements détaillés sur ces dossiers et d'autres objets importants sous l'angle de la politique économique extérieure de la Suisse.*

*Le Conseil fédéral présentera en détail dans son rapport de gestion annuel l'avancée des travaux relatifs à ses objectifs pour 2012. En matière de politique économique extérieure, les résultats provisoires indiquent que les objectifs pour l'année sous revue ont été atteints, en particulier en ce qui concerne les accords de libre-échange, même si ces négociations deviennent toujours plus délicates (cf. ch. 4). Pour d'autres dossiers, les efforts sont de longue haleine et par conséquent, il convient de poursuivre les travaux dans les voies engagées de manière conséquente.*

### Le contexte économique pendant l'année sous revue

*Cinq ans après la grande crise financière et économique, la reprise de l'économie mondiale reste faible et fragile. Le chômage a atteint des niveaux historiquement très élevés dans un grand nombre de pays, pouvant ainsi provoquer des tensions sociales, déjà observées dans un certain nombre de pays européens notamment. La source de l'insécurité est à la fin de l'année sous revue toujours fortement concentrée dans la zone euro, dont plusieurs pays se trouvent en récession, parfois même*

---

*en récession marquée. Les raisons de ce fort ralentissement dans certains pays sont multiples: effets du ralentissement de la demande mondiale, faible compétitivité-prix de plusieurs pays du Sud de l'Europe, conséquences de la crise de la dette et du rééquilibrage structurel des budgets publics à long terme.*

*En Allemagne également, qui jusqu'en 2012 a profité d'un fort dynamisme économique, de plus en plus de signes de ralentissements sont apparus durant les derniers mois. Pour les Etats-Unis, le sujet de la «falaise fiscale», soit les conséquences de divers changements dans les exemptions d'impôts et de subventions entrant en vigueur début 2013, a continué d'inquiéter passablement au cours de l'année sous revue. En Europe, le temps supplémentaire accordé à la Grèce pour atteindre les objectifs en termes d'épargne a laissé planer un doute sur le financement de la dette grecque, durant la période intermédiaire.*

*La situation dans plusieurs régions du reste du monde est certes meilleure qu'aux Etats-Unis et en Europe, mais elle n'est pas dénuée de risques non plus. Au cours de l'année sous revue, même l'Asie, la région la plus dynamique du monde, n'a pas été complètement à l'abri de la crise en Europe, avec qui elle entretient des liens financiers et économiques très étroits. Toutefois, il est vrai que la marge de manoeuvre de la politique fiscale est relativement ample dans la plupart des économies asiatiques.*

*Les perspectives conjoncturelles pour l'année 2013 sont largement tributaires de l'évolution de la crise de la dette dans la zone euro et des conséquences des mesures qui seront prises. Le risque d'une accentuation de la crise de la dette dans la zone euro, qui a marqué le premier semestre de l'année sous revue, semble s'être réduit grâce aux décisions prises en septembre par la BCE et aux propositions de la Commission européenne, qui constituent un premier pas vers la création d'une union bancaire. Il est cependant trop tôt pour lever l'alerte. Tant que les pays en crise n'auront pas réalisé, dans leurs processus de réforme, des progrès substantiels vers des finances publiques plus solides et une compétitivité accrue, la crise ne sera pas résolue et le risque de nouvelles pertes de confiance et d'une recrudescence de turbulences sur les marchés financiers ne pourra pas être écarté.*

*La propagation du fléchissement conjoncturel à d'autres régions du monde, qui a été observé dernièrement, représente un autre risque conjoncturel. Vu les liens étroits qui existent au travers des échanges commerciaux et du fait des processus de production au niveau international, cette évolution pourrait freiner le commerce mondial dans une mesure plus importante que prévue. Selon l'expérience, un ralentissement plus marqué pourrait être ressenti dans divers économies asiatiques axées essentiellement sur les exportations. Si l'Asie, dans son ensemble, devait subir non pas un fléchissement de courte durée mais une perte de dynamisme plus marquée, ceci accablait davantage les industries européenne et suisse d'exportation.*

---

## **Le rapport sur la politique économique extérieure 2012**

### **Chapitre introductif (cf. ch. 1)**

*Le chapitre introductif de ce rapport est consacré aux relations économiques avec nos voisins directs, et plus particulièrement à celles dans les régions frontalières, qui revêtent une grande importance pour l'économie suisse. Du point de vue de la promotion économique et de la politique économique extérieure, les relations avec nos voisins directs et notamment avec les moteurs économiques que sont la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la région Rhône-Alpes et la Lombardie sont d'une intensité particulière. L'imbrication économique de ces régions avec les régions frontalières suisses en termes d'innovation, d'intégration et de complémentarité des chaînes de production s'accroît. Une politique adéquate non seulement en matière de politique de promotion de la place économique, de compétitivité, de politique économique extérieure et de marché du travail, mais également en termes d'infrastructures, de formation, de politiques de recherche et d'innovation, comme d'aménagement du territoire s'impose. En conséquence, le Conseil fédéral tenant compte de ces réalités veut maintenir et renforcer les relations avec nos voisins directs; ceci également dans la perspective de nos relations avec l'UE.*

### **Coopération économique multilatérale (cf. ch. 2)**

*Dans un contexte économique difficile, les règles et obligations existantes de l'OMC (ch. 2.1) ont permis aux gouvernements de résister jusqu'à présent à l'introduction de mesures protectionnistes à grande échelle. Toutefois, l'enquête menée dans le cadre de l'organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC a montré que de plus en plus de mesures commerciales faussant les échanges ont été introduites au cours des dernières années. Ce contexte ne favorise pas la recherche de solutions communes dans le cadre du Cycle de Doha qui se trouve bloqué. Afin de sortir de l'impasse, les membres de l'OMC s'attachent notamment à traiter des thèmes spécifiques permettant d'enregistrer des progrès, tels que la facilitation des échanges et dans le cadre plurilatéral l'élargissement de l'accord sur les technologies de l'information. En tant que petite économie ouverte, la Suisse dépend d'un accès libre aux marchés internationaux.*

*Hormis le dossier fiscal qui a été l'occasion de divergences marquées entre la Suisse et l'OCDE (ch. 2.2), la relation entre les deux a été particulièrement fructueuse, contribuant à renforcer notre politique d'ouverture économique et à diffuser des analyses scientifiques, de même que des lignes directrices et des standards économiques communs. Ce faisant la Suisse soutient la politique de partenariat privilégié de l'OCDE envers les nouvelles et principales économies émergentes, telles que le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie ou l'Afrique du Sud.*

*La treizième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED; ch. 2.3) au cours de l'année sous revue a confirmé le mandat de l'organisation pour les quatre prochaines années, portant principalement sur les analyses politiques, la recherche de consensus et la coopération technique dans le domaine du commerce et du développement. Durant cette année également, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI; ch. 2.4) s'est distin-*

---

*guée par diverses initiatives à haut niveau, notamment en matière de production propre et économe en ressources dans les pays en développement. La Suisse soutient activement ces initiatives.*

*En relation avec les travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT; ch. 2.5), la Suisse a adopté une stratégie qui lui permettra de poser les bases d'un engagement concret, crédible et efficace s'articulant autour de trois axes, soit l'engagement pour le renforcement de l'OIT, l'application et la promotion crédibles des normes et principes de l'OIT en Suisse, ainsi que la promotion du travail décent dans le monde. L'année sous revue a été marquée par le blocage du système de contrôle des normes qui a empêché – pour la première fois dans l'histoire de l'OIT – la Commission de l'application des normes de traiter les infractions aux conventions fondamentales de l'OIT.*

*Alors que les décisions du G20 (ch. 2.6) en 2009 avaient clairement un impact sur l'économie mondiale, les années qui ont suivi ont vu, d'une part, un élargissement des thèmes traités par le G20 et, d'autre part, une difficulté croissante due à un agenda toujours plus complexe, de ce dernier à prendre des décisions adéquates par rapport aux problèmes économiques actuels. La Suisse poursuit sa collaboration avec les organisations internationales ayant reçu des mandats du G20 et apporte des contributions ciblées aux travaux du G20.*

### **Intégration économique européenne (cf. ch. 3)**

*Les difficultés économiques et budgétaires auxquelles est confrontée l'UE depuis le printemps 2010 ainsi que les défis posés par la recherche de solutions ne sont pas sans conséquences pour l'économie suisse. En effet, chaque aggravation de la situation dans l'UE est susceptible d'avoir des répercussions sur la Suisse. D'une part, la pression sur la Suisse s'accroît dans le cadre du dossier fiscal, et d'autre part, l'UE est moins disposée à investir des ressources dans l'aménagement de ses relations avec la Suisse. De plus, l'UE conditionne l'approfondissement de la voie bilatérale à un renforcement substantiel des mécanismes institutionnels. Dans ce contexte, il convient de mentionner les négociations en cours sur l'électricité qui doivent également servir à trouver une solution institutionnelle, ce qui permettrait d'avancer sur d'autres dossiers, tels que les négociations sur l'agriculture, la sécurité des denrées alimentaires, la sécurité des produits et la santé publique ou encore la sécurité des produits chimiques.*

### **Accords de libre-échange avec des pays tiers non-membres de l'UE ou de l'AELE (cf. ch. 4)**

*Dans un contexte économique mondial complexe, confronté au franc fort et en l'absence de progrès du Cycle de Doha, le Conseil fédéral poursuit ses efforts visant à ouvrir des marchés au travers de la négociation d'accords de libre-échange. Etant donné le nombre croissant au niveau global de ce type d'accords, la Suisse poursuit ses efforts visant à leur conclusion, afin d'éviter toute discrimination réelle ou potentielle. Au cours de l'année sous revue, les accords avec Hong Kong, l'Ukraine et le Monténégro sont entrés en vigueur. En même temps, les négociations avec la Bosnie et Herzégovine, la Chine, les Etats d'Amérique centrale, l'Inde, l'Indonésie*

---

*et l'Union douanière Russie–Biélorus–Kazakhstan se sont poursuivies. Les négociations avec le Vietnam ont débuté et celles avec la Malaisie ont été officiellement lancées. Les négociations en cours avec les nouveaux partenaires font apparaître de nouveaux défis. La Suisse se trouve de plus en plus confrontée à des demandes qui ne sont pas forcément compatibles avec ses politiques nationales, telles dans le domaine de la fourniture de services par des personnes physiques ou l'accès au marché pour des produits agricoles. Enfin, les tentatives visant à assurer la cohérence entre les buts des politiques économique, sociale, environnementale et la politique des droits de l'homme posent souvent des défis additionnels.*

### **Politiques sectorielles (cf. ch. 5)**

*Les évolutions dans les politiques sectorielles (ch. 5.1 à 5.8) conditionnent l'ensemble de la politique économique extérieure suisse et tous les accords économiques. Elles recouvrent, à titre d'exemples, au cours de l'année sous revue, à côté des négociations de nouveaux accords de libre-échange, les négociations relatives à l'actualisation de plusieurs accords agricoles inclus dans d'anciens accords de libre-échange et dans la Convention AELE, ainsi que la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles pan-euro-méditerranéennes (ch. 5.1), l'extension du champ d'application de l'accord bilatéral Suisse–UE sur la reconnaissance mutuelle au secteur des explosifs à usage civil (ch. 5.2), les travaux en vue du lancement éventuel de négociations plurilatérales sur le commerce des services (ch. 5.3), la révision de la structure et du fonctionnement du point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (ch. 5.4). Conscient des défis que représente l'approvisionnement en matières premières (ch. 5.5.1), la Suisse s'emploie à en minimiser les risques en soutenant les initiatives visant à la transparence dans le commerce des matières premières et en développant ses relations avec les pays exportateurs de matières premières. La Suisse soutient également des initiatives en matière de développement durable dans le domaine des matières premières. Par ailleurs, la Conférence de Rio+20 (ch. 5.5.2) a pour la première fois reconnu au niveau mondial l'économie verte comme un instrument contribuant largement au développement durable. En outre, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 %, par rapport à 1990, d'ici à 2020. Enfin, les négociations achevées relatives à un accord de coopération avec l'UE en matière de concurrence (ch. 5.6) et la révision en cours des législations fédérales et cantonales suite à la conclusion de la révision de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics (ch. 5.7) sont également à relever.*

### **Coopération économique au développement (cf. ch. 6)**

*La Suisse participe à la coopération économique internationale au développement au moyen de mesures d'aide bilatérale et de contributions aux organisations multilatérales de développement. L'année sous revue a été marquée par l'adoption du message 2013–16 sur la coopération internationale suisse qui définit les orientations stratégiques et la base financière de ces activités jusqu'en 2016. Ce message couvre pour la première fois toute la coopération internationale de la Suisse, soit l'aide humanitaire (DDC), la coopération technique et l'aide financière (DDC), les*

---

mesures de politiques économique et commerciale au titre de la coopération au développement (SECO) et l'aide à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (SECO/DDC). Par l'adoption de ce message, le Parlement a confirmé la décision qu'il avait prise en février 2011 d'augmenter graduellement les moyens dévolus à la coopération internationale à hauteur de 0,5 % du RNB d'ici à 2015. En matière de coopération économique au développement, les mesures s'orientent fortement sur les compétences clés du SECO, tout en appuyant la stratégie de politique économique extérieure de la Suisse. La coopération multilatérale est également un pilier important de ce domaine d'activités. Durant l'année sous revue, les banques multilatérales de développement ont mis l'accent sur la poursuite d'une gestion axée sur les résultats, la mise en œuvre concrète des décisions en ce qui concerne le changement climatique et l'agenda énergétique, une croissance durable et inclusive, la création d'emplois et l'engagement dans les Etats fragiles. Enfin, les défis et opportunités d'une économie verte pour les pays en développement ont été soulignés lors de la Conférence de Rio+20, ce qui confirme l'importance du travail que la Suisse a entrepris à travers la mise en œuvre de projets qui contribuent à ce que croissance économique et gestion durable des ressources ne soient pas antinomiques.

### **Relations économiques bilatérales (cf. ch. 7)**

Les principaux partenaires économiques de la Suisse font face à une croissance réduite, parfois même à une récession. Jusqu'à présent la Suisse a bien résisté au ralentissement économique, même si la crise de certains Etats membres de l'UE a eu des conséquences directes pour les entreprises suisses. Dans ce contexte, le renforcement des relations avec les pays voisins de la Suisse (ch. 1), ainsi que l'amélioration des conditions cadres ont une grande importance. Aux Etats-Unis, l'économie continue son lent redressement, ce qui a son importance étant donné que les Etats-Unis représentent le deuxième marché d'exportation après l'Allemagne pour la Suisse. Au cours de l'année sous revue, l'Asie apparaît comme la région la plus dynamique du monde. Pour tenir compte de cette évolution, le Département fédéral de l'économie<sup>1</sup> a adopté une stratégie économique extérieure vis-à-vis de l'Asie. Enfin, les événements dans les pays du «printemps arabe» conduisent à des processus de transition, important pour la Suisse, d'une part du fait de sa proximité géographique, et d'autre part, dans l'optique de ses relations économiques avec ces pays. La Suisse a renforcé son engagement dans différents secteurs à cet égard.

### **Contrôle des exportations et mesures d'embargo (cf. ch. 8)**

Au cours de l'année sous revue la conférence diplomatique réunie à New York pour discuter du «Arms Trade Treaty» (ATT) n'a pas permis aux parties de trouver un terrain d'entente. Malgré cet échec, la Suisse continuera de militer activement en faveur d'un ATT fort et complet. Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG) est engagé dans un processus de révision complète des listes de contrôle jusqu'en 2013. En matière de mesures d'embargo, les événements marquants ont été le nou-

<sup>1</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

---

veau durcissement des sanctions vis-à-vis de l'Iran et de la Syrie, alors que la majorité des sanctions à l'encontre du Myanmar (Birmanie) ont été levées. De nouvelles sanctions sont entrées en vigueur à l'égard de la Guinée-Bissau.

### **Promotion économique (cf. ch. 9)**

*Pendant l'année sous revue, l'économie suisse a continué à être confrontée à la vigueur du franc.*

*L'Osec continuait d'offrir un soutien ciblé aux entreprises exportatrices. Le commerce international pose des défis toujours plus complexes, notamment en ce qui concerne l'intégration des PME suisses dans les chaînes de valeur ajoutée internationales. Il est donc important que l'Osec reste flexible et s'adapte aux nouveaux besoins des PME.*

*Les produits que l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) offre depuis 2009 ont contribué à couvrir les principaux besoins de liquidité des entreprises qui sont souvent mises à mal par la force du franc. L'examen de durabilité sociale et écologique de ses activités revêt une grande importance pour l'ASRE. La recommandation de l'OCDE, revue en 2012, portant sur des approches communes pour le devoir de diligence environnementale et sociale est déterminante à cet égard.*

*En ce qui concerne les activités de la promotion de la place économique à l'étranger, les nouveaux accords de prestations que les cantons et la Confédération ont conclus avec l'Osec, entrés en vigueur au début de l'année sous revue, ont jeté des bases solides pour relever les défis à venir.*

### **Perspectives pour l'année à venir**

*Malgré une légère amélioration de la situation économique, des risques de dégradation de la croissance en Suisse et à l'étranger sont possibles. Le Conseil fédéral continuera à porter une grande attention à la politique économique en 2013. Dans le domaine de la politique économique extérieure, il veillera à ce que l'accès aux marchés garanti par les accords existants soit davantage développé. Il s'attachera aussi à combattre les tendances et les mesures protectionnistes. En outre, il poursuivra les négociations relatives à de nouveaux accords de libre-échange et à de nouveaux accords de promotion et de protection réciproque des investissements.*

*Il est prévu de conclure en 2013 les négociations relatives à un accord de libre-échange de l'AELE avec la Bosnie et Herzégovine, les Etats d'Amérique centrale et avec l'Inde ainsi que les négociations bilatérales entre la Suisse et la Chine. Les négociations entre l'AELE et les membres de l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan, l'Indonésie, de même que le Vietnam seront poursuivies, tandis que de nouvelles négociations commenceront avec la Malaisie dans le cadre de l'AELE. Par ailleurs, l'AELE poursuivra ses efforts en vue d'une reprise des négociations avec la Thaïlande et l'Algérie. Les contacts exploratoires avec les Etats du Mercosur et les Philippines se poursuivront. L'actualisation et l'approfondissement d'anciens accords de libre-échange, notamment avec le Chili, le Mexique et Singa-*



---

*pour se poursuivre. En matière d'accords de promotion et de protection réciproque des investissements, les négociations en cours avec l'Indonésie, la Russie et la Géorgie se poursuivront.*

*La croissance économique des pays industrialisés devrait continuer à être freinée par un système financier affaibli et un processus de consolidation des dettes d'Etat. La croissance faible dans les pays industrialisés, de même qu'un sentiment d'incertitude généralisé ont également des effets négatifs sur les marchés émergents. Les développements dans la zone euro continueront à avoir une influence déterminante pour l'économie suisse. Raison pour laquelle le chef du Département fédéral de l'économie, la formation et la recherche (DEFR), ainsi que la directrice du Secrétariat d'Etat à l'économie soigneront, en particulier, les relations avec les Etats voisins de la Suisse. Par ailleurs, des missions économiques bilatérales contribueront à renforcer nos relations économiques avec des pays aux marchés émergents. La première mission du chef du DEFR, en tant que ministre de l'économie et de l'éducation accompagné d'une délégation de représentants de l'économie privée et de scientifiques se déroulera en Afrique du Sud. Les marchés dynamiques d'Amérique latine demanderont également de l'attention. A cet égard, une mission économique mixte du chef du DEFR est déjà prévue au Mexique.*

*Dans le cadre de l'OMC, les membres s'efforceront d'enregistrer des progrès dans le domaine de la facilitation des échanges, celui de l'accord sur les technologies de l'information. En décembre 2013, la neuvième conférence ministérielle aura lieu à Bali.*

*De nombreux travaux sont en cours dans le cadre d'autres forums économiques multilatéraux. La mise en œuvre des stratégies transversales de l'OCDE (innovation, croissance verte, compétences et développement global) va se poursuivre, et les nouvelles initiatives lancées en 2012, l'une sur les nouvelles approches face aux défis économiques et l'autre sur les nouvelles sources de croissance basées sur les actifs immatériels seront débattus lors de la ministérielle de 2013. De plus, les discussions sur le processus d'adhésion de la Russie à l'OCDE se poursuivront jusqu'en 2014 au moins. La présidence russe du G20 en 2013 va poursuivre les travaux lancés par les précédentes présidences tout en tentant de recentrer les débats sur des thématiques économiques et financières. A l'OIT, les décisions relatives aux propositions de réformes internes du nouveau Directeur général, de même que les efforts de déblocage de la Commission de l'application des normes demeureront au centre de l'attention. Pour la Suisse, l'entrée en vigueur de la convention du travail maritime en août 2013, ainsi que la ratification de la convention N° 122 sur la politique de l'emploi, auront leur importance.*

*S'agissant des développements de la politique européenne en 2013, le Conseil fédéral considère la consolidation de la voie bilatérale comme prioritaire. A cet égard, l'approfondissement des discussions sur les questions institutionnelles vise au déblocage des négociations en cours. Parallèlement, une solution pour le différend concernant la fiscalité des entreprises pourrait être trouvée. Par ailleurs, des négociations concernant l'extension de l'Accord sur la libre-circulation des personnes à la Croatie devraient être entamées. L'accord de coopération Suisse-UE en matière de concurrence pourrait être signé en 2013. Cet accord contribuera à une*

---

*lutte plus efficace contre les pratiques anticoncurrentielles transfrontières. Les travaux en vue de la ratification de l'accord sur les marchés publics révisé seront poursuivis en 2013.*

*S'agissant des politiques sectorielles, il convient notamment de noter que, si toutes les conditions sont réunies, la Suisse participera aux négociations portant sur un accord plurilatéral sur le commerce des services entre pays intéressés. Il reviendra aux points de contact nationaux de soutenir les entreprises afin de mettre en œuvre l'actualisation des directives OCDE relatives aux entreprises multinationales. A cet effet, celui-ci va collaborer étroitement avec les groupes d'intérêt concernés. En relation avec les questions relatives aux matières premières le Conseil fédéral procédera à une mise à jour de la stratégie relative aux matières premières du DEFR. Les travaux en vue de concrétiser un régime climatique global pour 2020 se poursuivront. La Suisse de même que les autres pays qui se sont engagés pour une 2<sup>ème</sup> période contractuelle-Kyoto procèdent à la ratification de ces engagements au niveau national. Enfin, à côté de la poursuite de ses efforts en vue d'assurer une meilleure et proportionnée protection des droits de la propriété intellectuelle dans les organisations internationales et dans les négociations de libre-échange, la Suisse s'efforcera de renforcer la protection des indications géographiques, que ce soit au niveau plurilatéral ou bilatéral.*

*En 2013, la mise en œuvre du nouveau message sur la coopération internationale au développement figurera au premier plan. Les négociations concernant la reconstitution des fonds des banques multilatérales de développement (l'IDA du Groupe de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement de la Banque Africaine de Développement) constitueront également un moment fort. En outre, l'aide au développement (SECO/DDC) sera soumise à l'examen par les pairs du comité d'aide au développement de l'OCDE, lequel fera part de ses recommandations sur les modalités et l'efficacité des mesures de l'aide au développement. En outre, les préparatifs seront lancés en vue d'une prolongation de la loi sur la coopération avec les pays de l'Est.*

*En mars 2013 aura lieu une conférence finale relative à la négociation de l'Arms Trade Treaty à New York. La Suisse poursuivra ses efforts afin d'établir un régime du commerce des armes conduisant à un commerce des armes responsable et assurant une lutte contre le trafic d'armes efficace.*

*La promotion des exportations et les offres de l'assurance contre les risques à l'exportation continueront d'être demandées par les PME en 2013. Une couverture la plus effective possible des besoins de l'économie d'exportation, notamment l'accompagnement de leur intégration dans les chaînes de production mondiale doit être assuré dans le futur. Si cela s'avère nécessaire de nouveaux services seront développés à cet effet.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>15</b>
<b>1 L'importance des régions frontalières de la Suisse dans l'optique de la promotion économique et de la politique économique extérieure</b>	<b>16</b>
1.1 Contexte	17
1.2 Ancrage thématique	18
1.2.1 Spécificités des régions frontalières	18
1.2.2 Importance économique des pays voisins et des régions limitrophes pour la Suisse	19
1.2.3 Importance des régions frontalières dans certaines politiques fédérales	21
1.3 Principaux champs d'action de la Confédération	23
1.3.1 Amélioration de la qualité de la place économique et de la compétitivité	23
1.3.2 Marché du travail	25
1.3.3 Affaires économiques extérieures	30
1.3.4 Infrastructures	34
1.3.5 Formation, recherche et innovation	36
1.4 Conclusion	37
<b>2 OMC et autres collaborations économiques multilatérales</b>	<b>39</b>
2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)	39
2.1.1 Priorités de la Suisse à l'OMC	39
2.2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	42
2.2.1 Importance de l'OCDE pour la Suisse	42
2.2.2 Politique d'ouverture de l'OCDE	43
2.3 Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUCED)	44
2.4 Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	45
2.5 Organisation internationale du travail	46
2.6 Groupe des 20 (G20)	48
2.6.1 Evolution des Sommets du G20	48
2.6.2 Le positionnement de la Suisse face au G20	49
<b>3 Intégration économique européenne UE</b>	<b>50</b>
3.1 Enjeux actuels pour l'UE	50
3.2 Renouveau de la voie bilatérale: principes applicables aux solutions institutionnelles	51
3.3 Consolidation et développement des relations économiques	52
3.3.1 Consolidation	52
3.3.2 Développement	54
3.4 Questions fiscales Suisse-UE	56
3.5 Contribution à l'élargissement	57

<b>4 Accords de libre-échange avec des pays tiers non-membres de l'UE ou de l'AELE</b>	<b>57</b>
4.1 Tendances mondiales concernant les accords commerciaux préférentiels	58
4.2 Activités de la Suisse dans le domaine des accords de libre-échange	58
4.2.1 Négociations et contacts exploratoires en cours	60
4.2.2 Activités au titre des accords de libre-échange existants	60
4.3 Les défis de la politique suisse en matière de libre-échange	61
<b>5 Politiques sectorielles</b>	<b>62</b>
5.1 Circulation des marchandises industrie/agriculture	62
5.1.1 Statistique du commerce extérieur	62
5.1.2 Règles d'origine	63
5.1.3 Produits agricoles transformés	64
5.2 Entraves techniques au commerce	65
5.2.1 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité Suisse-UE	65
5.2.2 Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce – mise en œuvre du principe <i>Cassis de Dijon</i>	66
5.3 Services	67
5.4 Investissements et entreprises multinationales	68
5.4.1 Investissements	68
5.4.2 Lutte contre la corruption	69
5.4.3 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales	70
5.5 Matières premières et environnement	71
5.5.1 Matières premières	71
5.5.2 Politique environnementale et climatique	74
5.6 Droit de la concurrence	75
5.7 Marchés publics	76
5.8 Protection de la propriété intellectuelle	77
5.8.1 Protection de la propriété intellectuelle dans les organisations internationales	78
5.8.2 Protection de la propriété intellectuelle au niveau bilatéral	79
<b>6 Coopération économique au développement</b>	<b>80</b>
6.1 Les aspects économiques gagnent encore en importance dans la coopération internationale	80
6.2 La coopération de la Suisse avec les banques multilatérales de développement	82
6.3 L'économie verte dans les pays en développement	83
6.3.1 L'économie verte: une chance pour les pays en développement	83
6.3.2 Contribution de la coopération économique suisse au développement	84
6.4 Fiscalité et développement	85
6.4.1 Les défis posés aux pays en développement	85
6.4.2 Contribution de la coopération économique suisse au développement	87

6.5 L'emploi – un levier du développement	87
6.5.1 L'emploi au centre de la politique de développement	87
6.5.2 Contribution de la coopération économique suisse au développement	88
<b>7 Relations économiques bilatérales</b>	<b>90</b>
7.1 Europe: effets de la crise de la zone euro sur le commerce extérieur suisse	90
7.1.1 L'exemple de l'Italie	91
7.2 Etats-Unis: renforcement de la position suisse malgré une situation économique difficile	92
7.3 Asie: la place de la Suisse dans ce nouveau pôle de croissance	94
7.4 Monde arabe: conséquences des bouleversements survenus sur les intérêts économiques de la Suisse	96
7.5 Les plus importantes missions économiques et autres rencontres de travail bilatérales	98
<b>8 Contrôle des exportations et mesures d'embargo</b>	<b>100</b>
8.1 Mesures visant à lutter contre la prolifération de biens pouvant servir à la production d'armes de destruction massive et de leurs systèmes vecteurs ou d'armes conventionnelles	100
8.1.1 Développements politiques sur les plans international et national	100
8.1.2 Exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens	101
8.2 Mesures d'embargo	103
8.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU et des principaux partenaires commerciaux	103
8.2.2 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»	105
<b>9 Promotion économique</b>	<b>106</b>
9.1 Promotion des exportations et assurance contre les risques à l'exportation	106
9.1.1 Promotion des exportations	106
9.1.2 Assurance contre les risques à l'exportation	107
9.1.3 Examen de durabilité des activités de l'ASRE	108
9.2 Promotion de la place économique suisse à l'étranger	110
9.3 Tourisme	111
9.3.1 Election de la Suisse au Bureau du Comité du tourisme de l'OCDE	112
9.3.2 Coopération avec l'OMT	112
9.3.3 Examen de l'intensification des échanges dans le domaine du tourisme avec l'UE	113
9.3.4 Activités dans le cadre de la coopération économique au développement et pour la promotion d'un tourisme durable	113
<b>10 Annexes</b>	<b>114</b>
10.1 Annexes 10.1.1–10.1.2	114
10.1.1 Engagement financier de la Suisse en 2012 à l'égard des banques multilatérales de développement	115
10.1.2 Inspections avant expédition effectuées en Suisse pour le compte d'Etats étrangers et soumises à autorisation	117
10.2 Annexes 10.2.1–10.2.2	119

<b>10.2.1</b>	<b>Message relatif à l'approbation de l'amendement de la Convention AELE relatif aux échanges de produits agricoles et aux règles d'origine</b>	<b>121</b>
	Arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de la Convention AELE relatif aux échanges de produits agricoles et aux règles d'origine ( <i>Projet</i> )	129
	Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)	
	Modification par la décision no 2/2012 du Conseil du 21 juin 2012 portant amendement de la Convention AELE (agriculture)	131
<b>10.2.2</b>	<b>Message relatif à l'approbation de l'accord entre la Suisse et la Tunisie concernant la promotion et la protection réciproque des investissements</b>	<b>135</b>
	Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et la Tunisie concernant la promotion réciproque des investissements ( <i>Projet</i> )	145
	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République Tunisienne concernant la promotion et la protection réciproque des investissements	147
10.3	Annexe	155
<b>10.3</b>	<b>Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2012</b>	<b>157</b>
	Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif de douanes ( <i>Projet</i> )	165

## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
FMI	Fonds monétaire international
G20	Groupe des Vingt <i>Allemagne, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Russie, Turquie, Union européenne</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
Osec	Osec Business Network Switzerland
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

# Rapport

## 1 **L'importance des régions frontalières de la Suisse dans l'optique de la promotion économique et de la politique économique extérieure**

*Les régions frontalières revêtent une grande importance pour l'économie suisse, car c'est avec les zones frontalières étrangères que les échanges commerciaux sont les plus intenses. Comme ces zones comptent parmi les principaux moteurs de l'économie européenne, il est essentiel d'entretenir de bonnes relations avec les pays qui nous entourent, et pas seulement sous l'angle du commerce extérieur. La Suisse s'engage par conséquent pour que les problèmes transfrontaliers soient réglés rapidement et à l'amiable.*

*Le chapitre introductif est consacré aux spécificités des régions frontalières et à l'importance économique des pays voisins et des régions limitrophes. Il examine également la place accordée à ces régions dans une sélection de politiques fédérales. Les explications se concentrent sur les champs d'action de la Confédération qui sont essentiels au développement économique des régions frontalières, à savoir: l'amélioration de la qualité de la place économique et de la compétitivité, le marché du travail, les relations économiques extérieures, les infrastructures et la triade formation-recherche-innovation. L'évolution dans ces domaines influence beaucoup la forme que prennent les relations dans les zones proches des frontières, avec les Etats voisins et avec l'UE tout entière. Il convient à cet égard d'appliquer des stratégies différenciées selon les régions, à l'instar du Projet de territoire Suisse. La répartition fédéraliste des compétences et la bonne collaboration de la Confédération avec les grandes régions et les cantons facilitent la promotion des échanges commerciaux régionaux.*

### **Remarque liminaire**

Par *régions frontalières*, on entend ici les parties du territoire suisse touchant la frontière nationale (Nord-Ouest de la Suisse, cantons frontaliers, p. ex.), respectivement de leurs équivalents étrangers, selon le périmètre des programmes INTERREG IV A de l'UE<sup>2</sup>. Le terme *régions transfrontalières* désigne les zones éligibles transfrontalières selon INTERREG IV A (La zone éligible du Rhin supérieur, p. ex., réunit quatre régions: le Nord-Ouest de la Suisse, l'Alsace, la partie occidentale du Bade-Wurtemberg et le Palatinat méridional.). Enfin, on appelle *régions limitrophes* les grandes régions des pays voisins qui touchent la frontière suisse (*Länder* allemands, régions de France, p. ex.).

<sup>2</sup> Cf. [www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch)> CTE/INTERREG> INTERREG> INTERREG IV A.



## 1.1 Contexte

Du fait de sa petite taille, la Suisse est en quelque sorte un pays de régions frontalières. Quinze des 26 cantons ont une frontière commune avec un pays voisin, ce qui explique l'étroitesse des relations politiques, culturelles et surtout économiques. En 2010, 75 % du PIB nominal de la Suisse a été généré dans les cantons frontaliers. Cela étant, les régions frontalières regroupent de nombreuses réalités différentes, allant des grands centres urbains aux régions alpines.

Les *relations commerciales* avec la *Bavière*, le *Bade-Wurtemberg*, la région *Rhône-Alpes* et la *Lombardie* sont particulièrement dynamiques, parce que ces régions limitrophes comptent parmi les principaux moteurs de l'économie européenne. La prospérité économique de la Suisse doit beaucoup à cette intégration économique régionale transfrontalière.

Les régions frontalières sont propices à la coopération transfrontalière, qui procure des avantages de part et d'autre de la frontière et déploie ses effets au-delà de ces zones. Dans le même temps, ces régions peuvent aussi rencontrer des difficultés particulières ou des difficultés générales qui sont exacerbées au point que les relations avec nos voisins ou l'UE s'en ressentent.

Un cadre institutionnel adapté joue un rôle déterminant dans l'essor économique des régions. Les régions ne sont pas des unités spatiales figées; elles se développent au contraire par les échanges socioéconomiques. Les frontières communales ou cantonales sont d'ailleurs souvent dépassées. Les territoires jouxtant la frontière connaissent des opportunités et des difficultés particulières, car ces processus s'y déroulent de part et d'autre des frontières nationales.

Le présent chapitre s'intéresse au rôle central de l'intégration économique régionale transfrontalière dans la promotion économique, en partant du constat que le développement économique possède une dimension territoriale. L'amélioration de la qualité de la place économique et de la compétitivité de la Suisse exige l'adoption de stratégies différenciées selon les régions (cf. ch. 1.3.1). Il s'agit de mettre en avant les spécificités des lieux d'implantation, autrement dit les qualités qui leur permettent de se démarquer de la concurrence. En outre, la Suisse privilégie de plus en plus l'approche fédéraliste, selon laquelle la Confédération mais aussi les grandes régions et les cantons (entités infranationales) contribuent à une intégration économique régionale accrue.

En outre, d'autres thèmes clés pertinents pour les régions frontalières sont abordés essentiellement sous l'angle des relations économiques (extérieures) (cf. ch. 1.3.2 à 1.3.5). L'analyse privilégie la perspective de la Confédération. Le choix des champs d'action traités se fonde sur les accords bilatéraux avec l'UE, qui sont essentiels au développement des relations avec les régions frontalières. En matière fiscale et financière<sup>3</sup>, les considérations se limitent à l'imposition des frontaliers.

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations, cf. rapport 2013 du Département fédéral des finances sur les questions financières et fiscales internationales ([www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch) > Documentation > Brochures > Rapport 2013 sur les questions financières et fiscales internationales).

## 1.2 Ancrage thématique

### 1.2.1 Spécificités des régions frontalières

#### Dimension politico-institutionnelle

Comme ses cinq voisins, la Suisse est membre de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid de 1980)<sup>4</sup>. Cette convention établit le cadre juridique de la coopération aux niveaux cantonal et communal. En outre, le Conseil fédéral, agissant au nom de plusieurs cantons frontaliers, a signé avec l'Allemagne, la France et le Luxembourg l'Accord de Karlsruhe de 1996<sup>5</sup>, qui contient des dispositions sur la conclusion d'accords de coopération et sur la création d'organismes transfrontaliers (groupements locaux). Un grand nombre d'organismes de ce type, qui assurent et améliorent la cohésion économique et sociale dans les régions transfrontalières, ont vu le jour le long de la frontière suisse. Au Nord et à l'Est, par exemple, cette fonction est remplie par la Conférence trinationale du Rhin supérieur, la Conférence internationale du lac de Constance et la Commission du Haut-Rhin; il convient également de citer le Comité régional franco-genevois (CRFG) ou la Conférence TransJurassienne (CTJ), qui œuvrent à la frontière avec la France, ainsi que la Regio Insubrica, qui cible la région frontalière italo-suisse<sup>6</sup>.

Par ailleurs, les régions frontalières de la Suisse sont particulièrement concernées par l'accord d'association à Schengen du 26 octobre 2004<sup>7</sup> et l'accord d'association à Dublin du 26 octobre 2004<sup>8</sup>. En abolissant le contrôle systématique des personnes aux frontières nationales, ces accords ont contribué à fluidifier le trafic transfrontalier des personnes. Le Corps suisse des gardes-frontière continue toutefois de contrôler les marchandises, puisque la Suisse ne fait pas partie de l'Union douanière européenne.

#### Dimension économique

D'un point de vue économique, les frontières représentent avant tout des barrières occasionnant des coûts. Non seulement elles ralentissent le flux des biens et de services, mais elles restreignent aussi la mobilité des facteurs de production et empêchent dans une certaine mesure les entreprises de tirer avantage de la spécialisation et de réaliser des économies d'échelle<sup>9</sup>. Elles peuvent freiner l'intégration régionale à tel point que les régions jouxtant la frontière risquent de devenir de véritables régions périphériques. Les désavantages d'ordre économique comprennent, entre autres, les interruptions de l'infrastructure de réseau, les barrières aux flux de travail, aux flux commerciaux et aux flux de capitaux, l'existence de diffé-

<sup>4</sup> RS 0.131.1

<sup>5</sup> Cet accord n'est pas publié au RO. Il est disponible (en allemand) sur le site internet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) >Thèmes > Coopération transfrontalière de la Suisse > Bases juridiques > Accord de Karlsruhe.

<sup>6</sup> Cf. [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org); [www.bodenseekonferenz.org](http://www.bodenseekonferenz.org); [www.hochrhein.org](http://www.hochrhein.org); [www.crfginf.org](http://www.crfginf.org); [www.conference-transjurassienne.org](http://www.conference-transjurassienne.org); [www.regioinsubrica.org](http://www.regioinsubrica.org).

<sup>7</sup> RS 0.362.31

<sup>8</sup> RS 0.142.392.68

<sup>9</sup> Cf. van Houtum, Henk, «An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions», *Journal of Borderland Studies*, vol. XV, n° 1, printemps 2000; Frey, René L., «Kooperation in Grenzregionen: am Beispiel der Basler Dreiländerregion», exposé du 30.5.2012.

rents systèmes administratifs ou la segmentation géographique des marchés du travail, des biens et de l'immobilier.

Cependant, la proximité géographique avec les pays voisins peut aussi représenter un avantage comparatif (fonction de contact), lorsque les régions frontalières constituent le point de départ de réseaux transfrontaliers ou assument des fonctions spécifiques, notamment comme carrefours des transports ou comme centres de transbordement. Les frontières offrent également des possibilités d'«arbitrage»: Les agents économiques situés dans ces régions peuvent en effet tirer parti des conditions différentes qui existent de part et d'autre de la frontière, par exemple en matière de prix, de fiscalité, de salaires, de coûts du travail ou de compétences technologiques. Ces possibilités peuvent également être sources de conflits, comme le montre l'exemple de l'achat de terres agricoles par des agriculteurs schaffhousois en Allemagne voisine, ce qui n'a pas manqué de susciter des critiques côté allemand.

### **Dimension socioculturelle**

Dans les régions frontalières se côtoient plusieurs nationalités, avec leurs points communs et leurs spécificités. La physionomie de leurs relations dépend largement de leur volonté de s'ouvrir au voisin. L'identité commune et l'esprit de cohésion<sup>10</sup>, entre autres, jouent un rôle essentiel. Par endroits, un tel sentiment d'appartenance s'est développé par delà la frontière (région du lac de Constance, Rhin supérieur, p. ex.). Ici et là, on observe au contraire des visions divergentes ou une tendance au repli. Le débat actuel sur les frontaliers au Tessin et à Genève et la question du trafic aérien dans le Nord de la Suisse en sont des manifestations.

*Les régions frontalières se caractérisent par une certaine ambivalence. D'un côté, les frontières offrent des perspectives de développement; de l'autre, elles peuvent aussi constituer des obstacles. Dans une perspective macroéconomique, les frontières doivent freiner le moins possible le développement.*

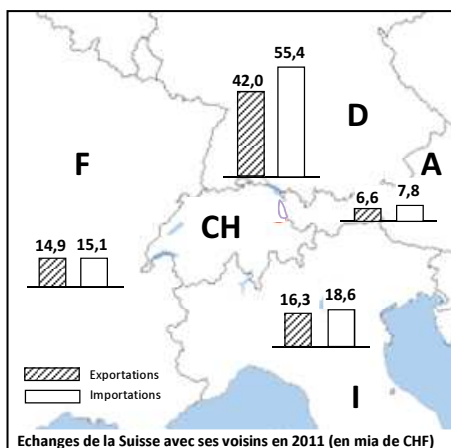
## **1.2.2 Importance économique des pays voisins et des régions limitrophes pour la Suisse**

L'UE demeure le premier partenaire commercial de la Suisse. En 2011, les exportations vers l'UE ont totalisé 118 milliards de CHF (57 % des exportations suisses), alors que les importations ont atteint 136 milliards de CHF (74 % des importations de la Suisse)<sup>11</sup>. La Suisse est le quatrième partenaire commercial de l'UE, après les Etats-Unis, la Chine et la Russie.

Les échanges commerciaux avec les pays limitrophes sont particulièrement significatifs (cf. figure). En 2011, ils représentaient 45,2 % du volume du commerce extérieur suisse, soit la somme des exportations et des importations. A titre de comparaison, les échanges de la Suisse avec l'ensemble de l'UE totalisaient cette même année 65,1 % du volume du commerce extérieur suisse.

<sup>10</sup> Newrly, Petra, *Transnationaler Regionalismus*, Münster/Hambourg/Londres: LIT Verlag, 2002, p. 41.

<sup>11</sup> Administration fédérale des douanes (AFD), statistique du commerce extérieur du 23.10.2012 selon le principe du pays d'origine (non publiée).



Avec un volume commercial de 97,4 milliards de CHF, l'Allemagne est le premier partenaire économique de la Suisse, suivie par l'Italie (34,9 milliards de CHF) et la France (30,0 milliards de CHF). Le volume des échanges avec l'Autriche, qui atteint 14,4 milliards de CHF, fait également de ce pays l'un de nos grands partenaires commerciaux.

Les échanges avec l'Allemagne, l'Italie, la France et l'Autriche représentaient 44,5 % (ensemble de l'UE: 65,5 %) du commerce extérieur suisse en 2010 et 45,8 % (ensemble de l'UE: 66,3 %) en 2009.

En dépit des tendances récessives observées dans la majorité des Etats membres de l'UE, les relations commerciales de la Suisse avec ses voisins (à l'exception de la France) ont progressé en 2011 par rapport à l'année précédente (Allemagne: +4,3 %; Italie: +2,2 %; Autriche: +10,6 %; France: -1,6 %), alors que celles avec nombre d'autres pays européens s'inscrivaient plutôt en recul.

Le volume des investissements directs réciproques (chiffres de fin 2010) témoigne également de l'intensité des liens économiques entre la Suisse et ses voisins: les investissements suisses en Allemagne, en France, en Italie et en Autriche totalisaient 113 milliards de CHF, tandis que les investissements de ces quatre pays en Suisse dépassaient 150 milliards de CHF au total. Les entreprises suisses emploient quelque 540 000 personnes dans ces mêmes pays, alors que les investissements directs des pays voisins en Suisse génèrent l'occupation d'environ 175 000 personnes.

Le poids des régions limitrophes dans le commerce extérieur est considérable. Environ 45 % des exportations vers l'Allemagne et 40 % des importations d'Allemagne en 2011 ont été réalisées avec les *Länder* de Bade-Wurtemberg et de Bavière<sup>12</sup>. Le volume des échanges de la Suisse avec le Bade-Wurtemberg est presque aussi grand que celui du commerce avec les Etats-Unis (31,4 milliards de CHF en 2010). Les échanges de la Suisse avec la Bavière atteignent un volume comparable à celui du commerce avec l'Espagne (11,4 milliards de CHF en 2010) ou le Japon (11,1 milliards de CHF en 2010). S'agissant du commerce avec la France, les exportations vers l'Alsace, la Franche-Comté et la région Rhône-Alpes représentaient en 2009 environ un tiers des exportations totales vers la France et les importations en provenance de ces trois régions limitrophes, environ un quart des importations totales de l'Hexagone<sup>13</sup>. Dans le cas de l'Italie, 49 % des exportations et 53 % des importations ont été réalisées avec les régions frontalières du Piémont, de la Lombardie, de la Vallée d'Aoste et du Trentin-Haut-Adige<sup>14</sup>. En Autriche, la Suisse commerce principalement avec les régions frontalières du Vorarlberg et du Tyrol.

<sup>12</sup> Calculs propres sur la base des chiffres des offices statistiques des *Länder* concernés.

<sup>13</sup> Calculs propres sur la base des chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), disponibles seulement pour 2009.

<sup>14</sup> Chiffres de l'Institut national italien de la statistique (ISTAT).

*Les pays voisins, et plus particulièrement les régions avoisinant la frontière, sont des partenaires économiques extrêmement importants pour la Suisse, du point de vue aussi bien des relations commerciales que des investissements directs. Il est primordial aux yeux du Conseil fédéral que les différentes politiques sectorielles cherchent à exploiter ces potentiels, comme le montre la synthèse ci-après.*

### **1.2.3 Importance des régions frontalières dans certaines politiques fédérales**

#### **Dans l'optique de la promotion économique**

Les qualités particulières d'une région ou d'un site jouent un grand rôle dans son développement économique. Les mesures d'encouragement sont élaborées en tenant compte des caractéristiques des grands centres urbains, des régions industrielles, des destinations touristiques ou encore des régions frontalières. Comme le précise le Conseil fédéral dans son message du 23 février 2011 sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015<sup>15</sup>, la promotion économique a pour objectifs d'augmenter la capacité de ces régions à attirer des entreprises et d'accroître la compétitivité de l'économie nationale, dominée par les PME. La plupart des mesures (avant tout celles de la politique régionale et de la politique touristique) sont donc mises en œuvre de façon différenciée selon les régions.

Pendant longtemps, la coopération transfrontalière dans les régions frontalières a été principalement prise en charge par les cantons. Face à la concurrence mondiale accrue entre places économiques, le nombre des places économiques concurrentielles au niveau international a toutefois tendance à baisser. Du point de vue de la Confédération, l'action de l'Etat doit dès lors privilégier les relations à grande échelle, afin d'atteindre la taille critique nécessaire (coopération des cantons de l'Arc jurassien, p. ex.). La structure fédéraliste de la Suisse représente un avantage à cet égard, car elle permet à la Confédération de s'appuyer sur les grandes régions et les cantons pour intensifier les échanges commerciaux régionaux.

#### **Dans l'optique de la stratégie économique extérieure**

Dans sa stratégie économique extérieure de 2004, le Conseil fédéral montre que la division internationale du travail représente le fondement de la réussite économique de la Suisse (cf. rapport du 12.1.2005 sur la politique économique extérieure<sup>16</sup>). L'amélioration de l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers et une politique du marché intérieur propice à la concurrence sont deux éléments clés de cette stratégie. Le Conseil fédéral tient à souligner une chose: l'amélioration de l'accès au marché n'est pas à sens unique. Elle doit s'accompagner de mesures de libéralisation en Suisse. Comme la stratégie économique extérieure n'opère pas de différenciation géographique, les régions frontalières n'y sont pas expressément évoquées. Pourtant, l'interaction entre politique du marché intérieur et politique économique extérieure y est particulièrement visible, puisque c'est également là que

<sup>15</sup> FF 2011 2175

<sup>16</sup> FF 2005 993

l'économie domestique (construction, commerce de détail, etc.) ressent le plus directement la pression à l'adaptation structurelle qui fait suite à l'ouverture du marché (cf. ch. 1.3.2 et 1.3.3).

### **Dans l'optique de la stratégie de politique étrangère**

Dans sa stratégie de politique étrangère 2012–2015, le Conseil fédéral se concentre également davantage sur les régions frontalières (cf. *Stratégie de politique étrangère 2012–2015*, rapport du CF de mars 2012 sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature<sup>17</sup>). L'axe stratégique 1 consiste en effet dans l'entretien et le développement des relations de la Suisse avec les Etats voisins, en prenant particulièrement soin des relations transfrontalières et en œuvrant à une résolution rapide des différends qui pourraient surgir. Entretenir des relations harmonieuses et équilibrées avec les pays voisins est crucial aux yeux du Conseil fédéral, étant donné que les bons rapports que la Suisse entretient avec eux se répercutent sur ses relations avec l'UE. Il convient de résoudre les «problèmes de voisinage» avant qu'ils ne débouchent sur des crises à plus grande échelle. Ainsi, le remboursement de l'impôt à la source des frontaliers à l'Italie a considérablement amélioré le climat de la coopération avec ce pays (cf. ch. 1.3.2).

### **Dans l'optique de la politique d'organisation du territoire**

Vu l'importance actuelle des interconnexions et de la mobilité, beaucoup d'espaces économiques et de vie, appelés «espaces fonctionnels», ne correspondent plus aux territoires politico-institutionnels établis. Le Conseil fédéral a tenu compte de cet aspect en approuvant le nouveau Projet de territoire Suisse, élaboré conjointement par la Confédération, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses. Ce projet propose de planifier et d'agir selon douze territoires d'action intercantonaux, qui comprennent pour la plupart des zones frontalières étrangères. La définition de ces espaces fonctionnels transfrontaliers profite avant tout aux espaces métropolitains et centres urbains transfrontaliers (Bâle, Genève, Lugano), mais elle peut aussi bénéficier au milieu rural et aux régions de montagne. Les zones concernées peuvent ainsi atteindre la taille critique nécessaire et mieux se positionner face à la concurrence internationale. Les régions frontalières périphériques tirent avantage de leur rattachement à un centre situé de l'autre côté de la frontière nationale (la commune italienne de Chiavenna, p. ex., tient ce rôle pour le val Bregaglia, dans les Grisons).

*Le Conseil fédéral accorde une grande valeur aux régions frontalières dans les relations avec les pays voisins et le développement économique de la Suisse. Les politiques fédérales évoquées en tiennent compte par le biais de solutions différenciées selon les régions et axées sur les besoins spécifiques des uns et des autres.*

<sup>17</sup> Ce rapport est disponible sur le site internet du DFAE: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Documentation > Publications > Publications portant sur la politique extérieure de la Suisse > Stratégie de politique étrangère 2012–2015.

## 1.3 Principaux champs d'action de la Confédération

### 1.3.1 Amélioration de la qualité de la place économique et de la compétitivité

#### Nouvelle politique régionale et INTERREG

Par le biais de la nouvelle politique régionale (NPR)<sup>18</sup>, inscrite dans la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale<sup>19</sup> et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Confédération renforce la compétitivité de certaines régions et les aide à accroître leur valeur ajoutée. A l'instar des régions de montagne et du milieu rural en général, les *régions frontalières* sont des zones éligibles explicites de la politique régionale. Des projets sur mesure permettent de stimuler le développement économique des régions soutenues et d'y créer ou d'y préserver des emplois. Ainsi, en 2011, le centre de compétence du bois du Valposchiavo a mis en place, avec le soutien de la Confédération, une formation transfrontalière pilote suivie par seize étudiants. Ce projet non seulement intensifie la coopération de la région avec l'Italie, mais il permet aussi au canton des Grisons de renforcer sa position en tant que site de formation. La NPR est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les objectifs sont définis pour chaque canton dans des conventions-programmes quadriennales. La sélection, l'élaboration et la réalisation des projets incombent aux cantons. Avec en moyenne 40 millions de CHF de contributions à fonds perdu et 50 millions de CHF de prêts par an, cette approche ascendante apporte une contribution essentielle à la promotion économique régionale (cf. message du 28.2.2007 relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale [NPR] et son financement<sup>20</sup>). La première phase du programme fait actuellement l'objet d'une évaluation. Parallèlement, la Confédération élabore, en collaboration avec les cantons, la stratégie concernant la deuxième phase du programme, à partir de 2016.

Les programmes INTERREG de l'UE<sup>21</sup>, auxquels la Suisse participe dans le cadre de la NPR, sont particulièrement intéressants pour les régions frontalières. Ces programmes, qui s'inscrivent dans la politique de cohésion de l'UE, permettent de soutenir des initiatives régionales des Etats membres. La politique régionale de l'UE met aussi l'accent sur la dimension économique. Bien que la NPR et la politique de cohésion de l'UE n'aient ni les mêmes priorités, ni les mêmes périodes de promotion, ni les mêmes moyens alloués à la promotion, de nombreux projets contribuant directement ou indirectement à l'attrait des régions frontalières suisses ont été lancés et soutenus ces 20 dernières années. Il convient de citer ici le réseau de compétences pour les microtechniques «Minnovarc» dans l'Arc jurassien, le projet «Enerbuild», qui aide les PME de l'Arc alpin actives dans le secteur de la construction à rester compétitives en misant sur l'économie d'énergie, et la plateforme de coopération italo-suisse «SPL Insubria», consacrée aux systèmes de production régionaux.

<sup>18</sup> La documentation relative à la NPR est disponible sur le site internet du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR; Département fédéral de l'économie [DFE] jusqu'au 31.12.2012): [www.defr.admin.ch](http://www.defr.admin.ch) > Thèmes > Economie > Nouvelle politique régionale (NPR). Des informations détaillées figurent également sur le site internet de regionsuisse: [www.regionsuisse.ch](http://www.regionsuisse.ch) > NPR.

<sup>19</sup> RS **901.0**

<sup>20</sup> FF **2007** 2297

<sup>21</sup> Cf. [www.regionsuisse.ch](http://www.regionsuisse.ch) > CTE/INTERREG.

## Tourisme dans les régions frontalières

Le tourisme est une branche importante de l'économie de nombreuses régions frontalières de Suisse, et de quelques régions frontalières étrangères, et apporte une contribution notable à leur performance économique. Les régions frontalières fournissent une part importante de la valeur ajoutée du tourisme au niveau national. Le voisinage de la frontière est notamment un avantage en raison de la proximité de grandes agglomérations étrangères comme Milan ou Munich. Cependant, les régions frontalières voisines se font avant tout concurrence, concurrence qui s'est encore accrue du fait de l'appréciation du franc suisse. Ainsi, une comparaison entre le canton des Grisons et le *Land* autrichien de Vorarlberg révèle de grandes disparités dans le nombre de visiteurs venant de l'autre côté de la frontière: dans le canton des Grisons, les touristes de l'Autriche voisine représentaient environ 1 % des nuitées totales en 2011, contre plus de 10 % pour les visiteurs suisses et liechtensteinois dans le Vorarlberg. Si le produit touristique proposé est globalement homogène, les conditions sont totalement différentes en raison de la frontière.

L'inauguration du *tunnel de base du Gothard* dans le cadre de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et l'exposition universelle *Milano 2015* seront des événements marquants pour le tourisme dans les régions frontalières. L'expérience du tunnel de base du Lötschberg montre que le raccourcissement du temps de parcours peut stimuler le tourisme. Le tunnel de base du Gothard devrait bénéficier surtout au tourisme dans le canton du Tessin. L'exposition universelle de 2015 constitue, pour toutes les régions de l'Arc alpin, une belle occasion de séduire des touristes du monde entier.

## Projets d'agglomération transfrontaliers

Grâce aux projets d'agglomération, la Confédération fournit une contribution importante à l'attrait des zones urbaines pour l'implantation d'entreprises. Le *fonds d'infrastructure* allouera au total 6 milliards de CHF jusqu'en 2025 pour mieux coordonner les transports et l'urbanisation dans les zones urbaines (cf. AF du 4.10.2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure<sup>22</sup>).

Trois des quatre territoires d'action reposant sur de grands centres urbains, à savoir Zurich, Genève-Lausanne et Bâle, sont proches de la frontière. Leur capacité économique dépend des flux transfrontaliers de pendulaires et de marchandises. Le développement de la place économique doit s'opérer de part et d'autre de la frontière, aussi bien dans ces espaces métropolitains que dans les villes frontalières plus petites (comme Schaffhouse). Dans le cadre de la première génération des projets d'agglomération, des contributions fédérales totalisant près de 1 milliard de CHF ont été investies depuis 2008 dans les infrastructures de transport des agglomérations transfrontalières. Des projets urgents sont par ailleurs cofinancés, à l'image de la liaison ferroviaire Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA)<sup>23</sup> dans l'agglomération genevoise (550 millions de CHF). Le CEVA, qui reliera les réseaux ferroviaires suisse et français, deviendra la nouvelle épine dorsale du réseau régional de transports. Cette liaison ferroviaire offre une alternative au trafic individuel, ce qui devrait réduire les problèmes de trafic que connaît la région genevoise. Le CEVA simplifiera le déplacement des voyageurs et accroîtra l'attrait économique de la région.

<sup>22</sup> FF 2007 8019

<sup>23</sup> [www.ceva.ch](http://www.ceva.ch)



*La NPR et INTERREG peuvent encore donner des impulsions économiques notables à la coopération transfrontalière. Dans les régions transfrontalières plus qu'ailleurs, des instruments différenciés selon les régions permettent de répondre aux besoins spécifiques. Comme les moyens du fonds d'infrastructure peuvent aussi être affectés à des mesures en zone frontalière étrangère, la décision de l'Assemblée fédérale, attendue pour 2014, concernant les projets d'agglomération de deuxième génération et les mesures retenus (réalisation à partir de 2015) intéresse aussi beaucoup les régions frontalières.*

### 1.3.2 Marché du travail

#### Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement

L'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>24</sup> est entré en vigueur en 2002. A la suite de cet accord, l'accès au marché suisse du travail a été graduellement libéralisé. En contrepartie, les citoyens suisses ont obtenu le droit de choisir librement leur lieu de travail et de résidence sur les territoires des parties contractantes. Les contingents régulant l'immigration de la main-d'œuvre en provenance des Etats membres de l'UE et de l'AELE ont été progressivement supprimés. Le contrôle préalable des conditions de travail et le principe de la préférence nationale (qui obligeait les entreprises suisses à rechercher en premier lieu des candidats résidant en Suisse avant de pouvoir engager de la main-d'œuvre étrangère) qui influençaient l'octroi des permis de travail ont été supprimés en 2004 pour les ressortissants de l'UE-17<sup>25</sup>, puis en 2011 pour les ressortissants de l'UE-8<sup>26</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP en 2002, près de 370 000 personnes (immigration nette) de l'UE ou de l'AELE se sont établies en Suisse et quelque 60 000 Suisses (émigration nette) ont quitté le pays, ce qui correspond à un taux d'émigration nette légèrement supérieur à la moyenne observée les années précédentes. Il est toutefois difficile d'établir l'influence de l'ALCP sur cette augmentation, étant donné qu'aucune statistique ne recense les pays de destination des émigrés suisses. Selon la statistique des Suisses de l'étranger<sup>27</sup>, environ 60 % des expatriés vivent dans un Etat membre de l'UE ou de l'AELE.

De plus, les travailleurs détachés et les indépendants peuvent, depuis 2002, fournir leurs services en Suisse durant 90 jours par année civile sans devoir demander une autorisation. Ils ont simplement l'obligation de s'annoncer. Depuis l'introduction de l'ALCP, le nombre de prestataires de services soumis à cette obligation a progressé

<sup>24</sup> RS 0.142.112.681

<sup>25</sup> UE-15: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède. UE-17: UE-15 plus Malte et Chypre, qui ont rejoint l'UE en 2004 et qui bénéficient des mêmes conditions que l'UE-15. C'est également le cas des Etats de l'AELE, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

<sup>26</sup> UE-8: Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.

<sup>27</sup> La statistique des Suisses de l'étranger est disponible sur le site internet du DFAE: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Documentation > Publications > Suisses de l'étranger > Statistique des Suisses de l'étranger.

d'année en année pour atteindre près de 90 000 personnes en 2011, ce qui constitue un record.

L'augmentation de l'immigration en provenance des Etats membres de l'UE ou de l'AELE a permis de répondre en grande partie à la forte demande de main-d'œuvre supplémentaire (qualifiée) sur le marché suisse du travail. Les conséquences négatives de l'ALCP sur la population indigène active sont restées limitées, grâce notamment aux *mesures d'accompagnement* visant à protéger les conditions de salaire et de travail en Suisse. Ces mesures prévoient, entre autres, le contrôle *a posteriori* des conditions de salaire et de travail chez les employeurs suisses et les prestataires de services étrangers. Les contrôles liés aux mesures d'accompagnement se sont intensifiés ces dernières années et se situent actuellement à un niveau élevé.

Les expériences faites avec les mesures d'accompagnement ont révélé l'existence de lacunes dans la législation. Pour y remédier, le Conseil fédéral a décidé de mettre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 l'adaptation des mesures d'accompagnement (cf. message du 2.3.2012 concernant la LF portant modification des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes<sup>28</sup>) adoptée par l'Assemblée fédérale durant la session d'été 2012. Les nouveaux instruments permettront avant tout de lutter de façon plus efficace contre les faux indépendants. Par ailleurs, le SECO collabore actuellement avec les organes d'exécution compétents à l'amélioration de l'exécution en vue d'accroître l'efficacité des mesures d'accompagnement (cf. «Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes», avis du CF du 18.1.2012<sup>29</sup> concernant le rapport du 21.10.2011 de la CdG-N et avis du CF du 4.7.2012<sup>30</sup> concernant la prise de position de la CdG-N du 8.5.2012).

### **Effets de la libre circulation des personnes sur l'économie et le marché du travail**

La libre circulation des personnes a amélioré les possibilités de recrutement pour les entreprises suisses et a ainsi exercé une incidence positive sur la croissance économique et la progression de l'emploi au cours de ces dix dernières années. Les conséquences de l'ALCP sur le marché suisse du travail sont exposées en détail dans le 8<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE du 25 mai 2012 intitulé *Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail*<sup>31</sup>. L'immigration a suivi la demande des entreprises, variant en fonction de la conjoncture, et ne concernait principalement que les catégories de professions nécessitant un niveau de qualification élevé et dans lesquelles la main-d'œuvre indigène bénéficiait également d'une offre de travail accrue.

L'introduction de la libre circulation des personnes n'a pas entravé l'augmentation des *salaires réels* et n'a pas déstabilisé la *structure des salaires* en Suisse. Diffé-

<sup>28</sup> FF 2012 3161

<sup>29</sup> FF 2012 1075

<sup>30</sup> FF 2012 6855

<sup>31</sup> Ce rapport est disponible sur le site internet du SECO: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Thèmes > Travail > Libre circulation des personnes CH-UE et mesures d'accompagnement.

rentes études<sup>32</sup> sont toutefois arrivées à la conclusion que l'augmentation de l'immigration a quelque peu freiné l'évolution des salaires réels, étant donné que les entreprises ont eu plus de facilité à trouver de la main-d'œuvre qualifiée, ce qui leur a permis d'éviter une pénurie qui leur aurait été coûteuse. Une certaine pression a pu être observée dans les catégories nécessitant un niveau de qualification élevé, mais pas dans la majorité des emplois ne nécessitant qu'un niveau faible ou moyen de qualification. Cela montre l'efficacité des mesures d'accompagnement pour les bas salaires.

L'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée a également pu contribuer à l'augmentation de la productivité sur le marché suisse du travail. Les effets de l'immigration liée à l'ALCP sur l'économie suisse et en particulier sur les salaires font actuellement l'objet d'une analyse scientifique approfondie.

### **Effets sur les régions frontalières**

La suppression de la préférence nationale et des contrôles préalables des salaires le 1<sup>er</sup> juin 2004 a permis de simplifier les démarches administratives liées à l'engagement de *frontaliers*. La limitation du recrutement de frontaliers à certaines régions a été supprimée (il n'y a jamais eu de contingent dans ce cas). De plus, les personnes concernées avaient la possibilité de travailler en Suisse en tant que résidents à la semaine, ce qui a permis d'augmenter l'attrait des frontaliers pour les employeurs.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, le nombre de frontaliers a nettement crû (+84 000, soit une progression annuelle de 4,8 %). En 2011, les frontaliers étaient au nombre de 245 000. Alors que le nombre de frontaliers n'a que peu augmenté dans le Nord-Ouest de la Suisse et en Suisse orientale, il a fait un bond important dans la Région lémanique, l'Arc jurassien et la Suisse méridionale. Contrairement aux immigrés en provenance de l'UE, qui possèdent un niveau de qualification supérieure à la moyenne, le nombre de personnes exerçant une profession auxiliaire est relativement élevé chez les frontaliers et chez les résidents de courte durée (qui doivent s'annoncer). Par conséquent, l'impact de la libre circulation des personnes est sujet à controverse dans les régions frontalières concernées.

L'évolution de l'emploi indique que les régions ayant connu une forte augmentation du nombre de frontaliers affichaient également une croissance de l'emploi supérieure à la moyenne (cf. chap. 5 du 7<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE du 26.5.2011 intitulé *Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail*<sup>33</sup>). Une étude récente<sup>34</sup> est toutefois arrivée à la conclusion que, durant les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP (jusqu'en 2005), une partie de l'augmentation du nombre de frontaliers a eu une incidence négative sur l'emploi indigène. Le rapport de l'observatoire a également constaté que la progression globale de

<sup>32</sup> Cf. p. ex. Stalder, Peter, «Free Migration Between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy», Zurich: Banque nationale suisse (BNS), 2010; Gerfin, Michael, et Kaiser, Boris, «The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach», Discussion Paper, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Berne, 2010.

<sup>33</sup> Ce rapport est disponible sur le site internet du SECO: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Thèmes > Travail > Libre circulation des personnes CH-UE et mesures d'accompagnement.

<sup>34</sup> Losa, Fabio B. *et al.*, *Libera circolazione: gioie o dolori?*, Office de statistique du canton du Tessin, 2012. L'évolution de l'emploi durant la période 2001–2005 y est analysée en profondeur.

l'emploi dans l'Arc jurassien et en Suisse méridionale était supérieure à la moyenne entre 2001 et 2008, alors que l'évolution de l'emploi au sein de la population résidente au cours de cette même période était en dessous de la moyenne. Néanmoins, ces deux régions affichaient également une croissance différente de la population en âge de travailler, qui a augmenté le taux d'emploi de la population résidente. Toutefois, les taux d'emploi ont également crû dans les régions qui ont connu une progression de l'emploi frontalier, mettant ainsi à contribution la main-d'œuvre indigène. Comparés aux régions non frontalières, le Nord-Ouest de la Suisse, l'Arc jurassien et la Région lémanique ont connu une légère croissance du chômage. De façon générale, les résultats continuent donc de diverger concernant les répercussions de la libre circulation des personnes sur les régions frontalières. Etant donné que l'existence d'éventuels effets d'éviction ne peut pas être exclue, ce point fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie commandée par la Confédération.

Les craintes liées à une augmentation de la *pression salariale* dans les régions frontalières de Suisse sont sans fondement. Toutefois, en raison de la forte appréciation du franc suisse face à l'euro, l'évolution de la pression salariale gagne de l'importance et il convient donc de continuer à l'observer. Du côté des frontaliers, l'appréciation du franc suisse a entraîné une augmentation du salaire réel (en euros). De ce fait, il est possible que l'emploi frontalier soit devenu plus attrayant et que le risque de sous-enchère des conditions salariales usuelles en Suisse se soit accru.

### **Imposition des frontaliers**

La contribution financière des frontaliers est considérable en Suisse. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), les recettes nettes découlant de l'impôt à la source engrangées par la Confédération, les cantons et les communes en 2010 s'élevaient à quelque 3,6 milliards de CHF. A elle seule, la Confédération a reçu 461 millions de CHF<sup>35</sup>.

La question de l'imposition des frontaliers est parfois politiquement sensible, comme en témoignent les rapports entre la Suisse et l'Italie. L'accord en la matière entre les deux pays, qui remonte à 1974, est applicable dans les Grisons, le Tessin et le Valais. Il prévoit qu'environ 40 % de l'impôt à la source perçu sur les salaires des frontaliers soit reversé à l'Italie. En juin 2011, afin d'augmenter la pression pour réviser cet accord, le Tessin a choisi de ne verser à l'Italie plus que la moitié des paiements compensatoires convenus et de placer l'autre moitié sur un compte bloqué. La somme ainsi accumulée (28 millions de CHF) a été finalement débloquée en mai 2012. Le 9 mai 2012, la Suisse et l'Italie ont décidé de créer un groupe de pilotage commun chargé de résoudre les questions financières et fiscales en suspens, notamment la révision de l'accord sur les frontaliers.

### **Prestation de services transfrontalière**

Les données statistiques manquent sur les prestations de services transfrontalières des entreprises suisses dans les Etats membres de l'UE ou de l'AELE. C'est la raison pour laquelle le SECO a réalisé, il y a deux ans, une estimation de ces prestations par le biais des formulaires E 101 déposés. Les données du formulaire E 101 sont récoltées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à l'échelle nationale. Ces données ne sont toutefois que des indicateurs pour évaluer le volume des prestations de services transfrontalières d'une période inférieure à 90 jours, étant

<sup>35</sup> Estimations de l'AFC, sur la base des relevés des cantons.

donné que ce formulaire recense tous les détachements dans un Etat membre de l'UE jusqu'à une durée de un an. Il indique donc également les détachements dépassant 90 jours. En 2009, les prestations de services transfrontalières (soit le nombre de formulaires E 101 déposés) d'entreprises suisses dans les Etats membres de l'UE ou de l'AELE étaient environ trois fois moins nombreuses que dans l'autre sens.

La possibilité de proposer ses services à l'étranger comporte son lot d'avantages et d'inconvénients. D'un côté, les marchés européens sont un débouché potentiel pour les entreprises suisses fournissant des services spécialisés. D'un autre côté, les pays voisins connaissent par exemple une concurrence (étrangère) importante dans le secteur de la construction, où les prestataires de services doivent, de surcroît, surmonter certains obstacles. Ainsi, les entreprises souhaitant proposer des services de construction en Allemagne sont obligées de verser aux caisses des congés payés (*Urlaubskassen*) et des cotisations pour les indemnités de vacances de leurs employés détachés, quand bien même ces indemnités sont déjà réglées en vertu du droit suisse pour toute la durée du détachement. La situation est similaire en Italie, où les employeurs doivent cotiser pour les indemnités de vacances et le 13<sup>e</sup> salaire auprès des caisses correspondantes (*casse edili*). Ces cotisations occasionnent donc des dépenses supplémentaires pour les prestataires de services suisses en Allemagne et en Italie. Enfin, les entreprises souhaitant offrir certains services de construction en France sont dans l'obligation de souscrire une assurance garantie décennale. Or, jusqu'à récemment, les entreprises suisses n'avaient pas la possibilité de souscrire une telle assurance auprès d'une compagnie française ou suisse.

Afin de trouver des solutions pragmatiques, ces obstacles ont été discutés avec nos pays voisins dans le cadre de différents organismes intergouvernementaux, du Comité mixte de l'ALCP et d'un groupe d'experts techniques des autorités compétentes. Ces organismes ont déjà permis de trouver des solutions à un grand nombre de questions ou du moins d'évoquer des solutions possibles. Quant au SECO, il encourage notamment les partenaires sociaux suisses à collaborer avec leurs homologues allemands et italiens, afin de mettre au point des solutions concernant les *Urlaubskassen* et les *casse edili*. Pour ce qui est de la garantie décennale, une solution a été trouvée par l'entremise de la Conférence du Rhin supérieur et avec l'aide de compagnies d'assurance privées. Fin 2010, des compagnies d'assurance ont ouvert des antennes à Genève et à Bâle afin d'aider les entreprises suisses dans leurs démarches relatives à la garantie décennale.

Cela étant, il arrive également que des entreprises étrangères qui fournissent des services en Suisse critiquent certaines mesures qu'elles estiment constituer des obstacles. Ainsi, la caution obligatoire introduite pour les entreprises liechtensteinoises dans la convention collective de travail déclarée de force obligatoire a fait l'objet de vives critiques. Dans l'industrie de la plâtrerie et de la peinture, les partenaires sociaux suisses et liechtensteinois ont néanmoins trouvé une solution en automne 2012, en prenant en charge la caution des entreprises de la Principauté. Il est question d'étendre cette solution à d'autres branches.

*Au cours de la dernière décennie, l'immigration et l'emploi frontalier ont favorisé l'évolution de l'économie et de l'emploi en Suisse. Les entreprises situées dans les régions frontalières ont particulièrement profité de l'embauche facilitée de frontaliers. Alors qu'aucune pression salariale particulière due à l'ALCP n'a pu être constatée dans les régions frontalières suisses, la question d'un éventuel effet d'éviction de la main-d'œuvre indigène par les frontaliers et les immigrés est en cours d'examen. Les évolutions dans ces régions doivent par ailleurs être observées de plus près en raison de la forte appréciation du franc suisse. Par ailleurs, il convient de continuer d'appliquer systématiquement les mesures d'accompagnement et de poursuivre leur optimisation.*

### **1.3.3 Affaires économiques extérieures**

La politique économique suisse vise à garantir un cadre favorable pour le commerce des marchandises avec l'UE. L'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange avec l'UE)<sup>36</sup>, l'adaptation autonome du cadre juridique aux prescriptions européennes et les accords bilatéraux d'accès au marché permettent de réduire de nombreuses entraves à l'intégration économique des régions frontalières, causées par les conditions juridiques et institutionnelles et par les procédures douanières. Cette politique a également un effet sur le commerce avec les régions étrangères limitrophes. Malgré cette situation favorable sur le plan structurel, les accords et les conventions similaires n'offrent aucune garantie quant à la réduction des difficultés dans le commerce des marchandises avec les régions voisines. Outre ces problèmes ponctuels, l'appréciation du franc suisse devient de plus en plus préoccupante. Elle a un effet notable sur les flux commerciaux, et touche particulièrement le commerce de détail (tourisme d'achat).

#### **Procédures douanières**

La Suisse et le Liechtenstein forment une union douanière. Tous les autres pays voisins font partie de l'Union douanière européenne. En dépit de l'accord de libre-échange avec l'UE, toutes les marchandises franchissant la frontière entre les deux unions subissent un double traitement douanier: aussi bien lors de la sortie d'un territoire douanier que lors de l'entrée dans l'autre. Cette double procédure implique des coûts pour l'exportateur et l'importateur, et renchérit le commerce dans les régions frontalières. Le Conseil fédéral a demandé que les coûts de la réglementation, entre autres ceux du dédouanement des marchandises à l'importation et à l'exportation, soient évalués jusqu'en 2013, en exécution des postulats 10.3429 Fournier («Mesure des coûts de la réglementation») et 10.3592 Zuppiger («Mesure des coûts réglementaires»).

La Suisse et l'UE ont manifesté leur intérêt pour simplifier les procédures douanières dans leurs échanges commerciaux bilatéraux. A titre d'exemple, l'accord du 25 juin 2009 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport

<sup>36</sup> RS 0.632.401

des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité<sup>37</sup> réduit la charge supplémentaire engendrée par les nouveaux contrôles de sécurité à la frontière pour les marchandises. Les coûts non négligeables liés aux opérations douanières pour les importateurs et pour les exportateurs des deux parties pourraient encore être abaissés au moyen d'une interaction directe entre le système douanier suisse et celui des Etats membres de l'UE, et d'une meilleure coordination des procédures. L'objectif est qu'un seul enregistrement soit nécessaire pour l'exportation hors d'une union douanière et l'importation dans l'autre. Cette solution serait très profitable aux régions frontalières, qui échangent beaucoup de marchandises. Afin d'améliorer progressivement la situation, la Suisse et l'UE sont en train d'élaborer, dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), deux modules sur l'échange des identités des acteurs économiques agréés et des données de sécurité.

### Prescriptions techniques

Les différences de règlements techniques pour les produits constituent également des obstacles au commerce dans les régions situées de part et d'autre d'une frontière. Différents accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE ont permis d'améliorer les conditions préalables à un accès facilité au marché européen (le rendant similaire à celui des Etats membres) dans les principaux secteurs. Dans ce contexte, il convient de mentionner notamment l'accord du 21 juin 1999 relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité<sup>38</sup>, entré en vigueur en 2002, qui couvre une grande partie des prescriptions techniques industrielles. Grâce à la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques et des évaluations de la conformité, il devient plus facile d'utiliser les chaînes de valeur ajoutée transfrontalières. Pour l'*industrie horlogère*, très importante de part et d'autre de la frontière dans tout l'Arc jurassien, un accord spécifique a été signé en 1967 (accord du 30.6.1967 concernant les produits horlogers<sup>39</sup>). Pour la reconnaissance mutuelle de prescriptions relatives à certains *produits agricoles et au domaine vétérinaire*, un accord agricole a été conclu en 1999 (ac. du 21.6.1999 relatif aux échanges de produits agricoles<sup>40</sup>). Entré en vigueur en 2002, il est régulièrement complété.

En outre, la Suisse mène depuis 1992 une politique visant à éliminer les divergences inutiles entre les prescriptions suisses (notamment dans les procédés de fabrication et dans les prescriptions techniques) et les prescriptions de nos principaux partenaires commerciaux. Les règles et les critères concernant ces prescriptions sont fixés dans la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>41</sup>, entrée en vigueur en 1996 et révisée en 2010. La Suisse a facilité, de manière autonome, l'importation de certains produits qui ne sont pas concernés par les accords mentionnés mais qui sont légalement sur le marché dans l'UE, sans pour autant pénaliser les producteurs suisses.

L'accès réciproque aux marchés limitrophes a donc été continuellement facilité durant les dernières années, mais l'amélioration des conditions-cadre ne peut toutefois empêcher que:

37 RS 0.631.242.05

38 RS 0.946.526.81

39 RS 0.632.290.13

40 RS 0.916.026.81

41 RS 946.51

- la mise en œuvre des accords en vigueur puisse poser des problèmes; le sondage sur l'application des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE<sup>42</sup> effectué en 2010 par le Bureau de l'intégration DFAE/DFE<sup>43</sup> montre que si les accords cités n'ont pas toujours été respectés, des solutions ont été trouvées dans la plupart des cas;
- les accords ne couvrent pas tous les produits pertinents ni la totalité des échanges.

Un exemple de ce dernier aspect est l'exigence italienne, en vigueur depuis 2011, d'effectuer un contrôle radiométrique sur les produits semi-finis métalliques ne provenant pas de l'UE. Ceci touche les entreprises suisses qui livrent leurs produits à l'industrie métallurgique de la Lombardie et du Piémont. Il s'agit d'une procédure lourde qui renchérit les importations provenant de Suisse et désavantage les producteurs suisses par rapport à leurs concurrents de l'UE. La Suisse a démontré que ses prescriptions et sa situation géographique rendent une contamination improbable. Sans accord spécifique, il est malaisé d'obtenir de l'Italie une adaptation de ces règles. C'est pourquoi il convient, tout d'abord, de trouver une solution simplifiant la procédure.

Un autre exemple non couvert par les accords existants peut être identifié dans la prochaine entrée en vigueur du Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (Interdiction de la mise sur le marché de bois et produits en bois issus de coupe illégale). Ce règlement européen affectera notamment les exportateurs suisses de meubles, papier, bois brut, éléments de construction. Eviter les entraves au commerce potentielles dues à cette réglementation européenne implique un arrangement avec l'UE. L'administration est en contact avec les cercles intéressés en Suisse ainsi qu'avec les organes responsables de la Commission européenne.

### **Fermeté du franc**

Le taux de change effectif réel du franc s'est beaucoup apprécié depuis 2009. Un sommet a été atteint au début du mois d'août 2011, lorsque le franc a frisé la parité avec l'euro. La fixation, par la Banque nationale suisse, d'un taux plancher de 1.20 CHF pour 1 EUR a apporté aux entreprises de la sécurité en matière de planification. Malgré tout, si on considère l'indice réel du taux de change, l'appréciation du franc par rapport à l'euro, qui s'élève à environ 20 %, est largement au-dessus de la moyenne.

Jusqu'au milieu de 2012, l'industrie suisse a bien résisté. Au dernier trimestre de 2011, l'indice de la production pour les industries manufacturières était au même niveau que l'année précédente à la même période. La bonne utilisation des capacités de l'industrie suisse jusqu'à l'été 2012 s'explique par la longue durée d'exécution des mandats, qui fait que la production et le chiffre d'affaires réagissent après coup aux variations de la compétitivité-prix. Par ailleurs, il est à noter que certains contrats de livraison ne peuvent pas être résiliés à court terme. Ces deux facteurs ont pour conséquence que les effets négatifs de la vigueur du franc se répercutent avec un certain décalage sur les chiffres relatifs aux exportations. Les répercussions

<sup>42</sup> Ce sondage est disponible sur le site de la Direction des affaires européennes: [www.eda.admin.ch/europe](http://www.eda.admin.ch/europe) > Documentation > Rapports > Evaluation Accords bilatéraux.

<sup>43</sup> A partir du 1 janvier 2013: «Direction des affaires européennes».



négatives du taux de change sur l'industrie ont été fortement amoindries par l'évolution conjoncturelle favorable qu'a connue l'Allemagne, principal marché d'exportation de l'industrie suisse. La dernière phase d'appréciation du franc a en outre montré que certaines branches et entreprises suisses, du fait qu'elles sont bien établies sur le marché mondial, peuvent appliquer des hausses de prix sans voir leur chiffre d'affaires se réduire notablement (p. ex. l'horlogerie, l'industrie chimique et pharmaceutique).

Du fait de l'intensité des échanges entre les entreprises situées en Suisse et celles situées dans les régions étrangères voisines, les régions frontalières sont beaucoup plus concernées que les autres par l'appréciation du franc. Outre l'industrie classique d'exportation, les détaillants et les entreprises actives dans l'hôtellerie ou la construction, par exemple, sont aussi touchées par le franc fort dans les régions frontalières.

### **Tourisme d'achat**

Les consommateurs suisses ont la possibilité d'acheter les mêmes articles ou des articles similaires à moindre coût de l'autre côté de la frontière. Les avantages économiques du tourisme d'achat dépendent, outre des différences de prix d'ordre structurel particulièrement importantes pour les produits agricoles, des fluctuations du taux de change du franc par rapport à l'euro. La frontière sépare deux espaces monétaires et peut donner lieu à des distorsions de la concurrence dans le commerce de détail. Du point de vue de la compétitivité, cette situation, où la concurrence à l'importation dépend du cours de change, est défavorable surtout pour les commerçants. C'est d'autant plus vrai lorsque les commerçants de Suisse ne peuvent pas s'approvisionner chez les mêmes grossistes que leurs concurrents étrangers.

Les dépenses de consommation de l'autre côté de la frontière, estimées entre 3 et 5 milliards de CHF pour 2011, sont relativement faibles par rapport à la consommation totale. Toutefois, si on considère certaines catégories de produits, le tourisme d'achat devient tout à fait significatif, et bien souvent se dégage l'impression que la Suisse est isolée au plan économique. Dans cette sélection, la viande occupe une place particulière, car les différences de prix sont les plus marquées dans cette catégorie de biens de consommation, du fait de la protection agricole suisse. Selon les calculs d'Eurostat, l'office statistique de l'UE, le niveau des prix de la viande en parité de pouvoir d'achat est environ deux fois plus élevé en Suisse que la moyenne des 27 Etats membres de l'UE. Comme c'est là que la différence de prix est la plus importante, la viande représente le facteur principal du tourisme d'achat. Cela se voit également dans la part que cette dernière représente dans les dépenses totales engendrées par le tourisme d'achat. Différentes estimations montrent que l'achat de viande de l'autre côté de la frontière aurait généré à lui seul un chiffre d'affaires d'environ 1 milliard de CHF en 2011, ce qui représenterait une augmentation d'un tiers par rapport à 2009, quand le franc était moins fort. A cela s'ajoute que l'achat de viande de l'autre côté de la frontière est aussi l'occasion d'acquérir d'autres produits, bien que, pour ceux-ci, la différence de prix ne vaille pas la peine de franchir la frontière. La situation, notamment en ce qui concerne la viande, mérite d'être examinée en raison des écarts de prix. L'objectif du Conseil fédéral est toujours d'améliorer l'accès au marché réciproque avec l'UE dans le secteur agroalimentaire au moyen de mesures et de conventions adéquates.

Outre la protection agricole, il existe un deuxième défi économique relevant du droit des cartels, qui, lui aussi, est surtout important dans les régions frontalières. Il s'agit

d'améliorer la mise en application du droit aux livraisons croisées au sein de réseaux commerciaux. Un fabricant ne doit pas être en mesure d'empêcher que le commerçant spécialisé en Suisse soit approvisionné par un grossiste de l'étranger. La révision en cours de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels<sup>44</sup> et l'accord entre la Suisse et l'UE sur la coopération entre les autorités de la concurrence, qui est sur le point d'être signé, promettent des améliorations de ce point de vue (cf. ch. 5.6). Indépendamment de cela, il incombe au secteur privé de développer de nouvelles chaînes d'approvisionnement et de promouvoir des marques concurrentes afin de contrer les discriminations de prix que subissent les commerçants et les consommateurs suisses.

*Les intenses relations économiques avec l'UE et notamment avec les régions voisines ont poussé la Suisse à approfondir et à continuer de développer la voie bilatérale. Néanmoins, un tel cadre ne permet pas d'éviter toutes les entraves au commerce, car les accords ne couvrent pas tous les secteurs et sont susceptibles d'entraîner des problèmes lors de leur mise en œuvre. Par ailleurs, les conditions-cadre favorables convenues dans un accord ne peuvent pas empêcher que le commerce soit entravé par des pratiques privées nuisant à la concurrence, ni qu'il réagisse fortement aux fluctuations du taux de change. Ce sont là des aspects qui relèvent de la politique de la concurrence et de la coopération entre les autorités de la concurrence.*

### 1.3.4 Infrastructures

Afin de garantir l'attrait de la place économique à long terme et la compétitivité dans le domaine des infrastructures, le Conseil fédéral a examiné, pour la première fois en 2010, une vue d'ensemble des réseaux d'infrastructure relevant de la responsabilité de la Confédération dans sa stratégie en matière d'infrastructures (cf. *L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse*, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010<sup>45</sup>). Les lacunes et les défis concernant la qualité du réseau apparaissent avant tout dans les réseaux prioritaires (aussi du point de vue des régions frontalières) que forment la route, le rail, le secteur aérien et l'électricité.

Dans l'ensemble, le *réseau des routes nationales suisses* est bien raccordé au réseau routier transeuropéen. Seul le Nord-Est de la Suisse est mal desservi. Ainsi, on ne peut pas rejoindre directement les autoroutes d'Autriche, bien que le réseau soit achevé du côté suisse. Les projets élaborés jusqu'à présent du côté autrichien n'ont pas été menés à bien en raison de préoccupations écologiques. Actuellement, un groupe de travail suprarégional présidé par le *Land* de Vorarlberg, dans lequel la Suisse est aussi représentée, met au point de nouvelles variantes. Le plus grand défi en ce qui concerne le réseau routier est la considérable augmentation du trafic prévue dans les prochaines décennies. Les goulets d'étranglement sur les routes nationales s'accroîtront massivement d'abord dans les agglomérations et entre les agglomérations, où se superposent le trafic de longue distance, le trafic de transit et le trafic local. Les régions situées près des frontières sont également touchées (la Région lémanique, le Nord-Ouest de la Suisse, dans une moindre mesure le Tessin),

<sup>44</sup> RS 251

<sup>45</sup> FF 2010 7913

même si elles ne sont pas les premières concernées. Des mesures de construction visant à supprimer les goulets d'étranglement critiques sont inévitables et certaines très urgentes.

Pour ce qui est de l'accessibilité par le *rail*, les grandes villes suisses se situent seulement dans la moyenne européenne. La Confédération prévoit d'investir, d'ici à la fin de 2020, environ 1,1 milliard de CHF dans le réseau ferroviaire afin d'améliorer le raccordement au réseau européen à grande vitesse. Dans ses projets, elle sort des sentiers battus en cofinçant ou en préfinçant des aménagements ferroviaires dans les régions étrangères limitrophes (p. ex. la liaison entre Genève et Bourg-en-Bresse, le TGV Rhin-Rhône, la liaison entre Lindau et Munich). D'ici à 2019, les tunnels de base du Saint-Gothard et du Monte Ceneri doivent être opérationnels. En outre, de grands projets seront réalisés dans les agglomérations (p. ex. les liaisons entre Genève et Annemasse et entre Mendrisio et Varèse). En ce qui concerne le trafic de marchandises, le tunnel de base du Saint-Gothard offre certes de nouvelles capacités, mais des efforts importants sont encore nécessaires s'agissant de la mise à disposition de voies d'accès de part et d'autre de la frontière.

Le *secteur aérien* est primordial pour que la Suisse soit accessible aux pays du monde entier. Comme les trois aéroports nationaux sont situés près des frontières, ils attirent également énormément de passagers venant des régions étrangères limitrophes. Les capacités des aéroports de Genève et de Zurich atteignent leurs limites. La marge de manœuvre de Zurich, surtout, est d'autant plus limitée que l'aéroport est tenu de respecter les créneaux horaires très stricts qui régissent l'utilisation de l'espace aérien allemand. Le Conseil fédéral attend de l'accord avec l'Allemagne signé le 4 septembre 2012 une solution au contentieux avec ce pays concernant le bruit du trafic aérien et une sécurité juridique pour l'aéroport de Zurich. Il faut s'attendre à une forte augmentation de la demande, qui, notamment dans le cas de Zurich, ne pourra pas être satisfaite, même en parvenant à une efficacité optimale. C'est pourquoi, à long terme, on peut envisager par exemple que les compagnies aériennes se tournent vers d'autres *hubs* à l'étranger (Milan, Munich, etc.).

Pour ce qui est des *réseaux électriques*, le raccordement de la Suisse aux pays voisins est relativement bon du point de vue des capacités, du fait de son rôle de pays de transit. Cependant, la structure du réseau ne répond pas intégralement aux exigences d'un réseau intégré européen. La plupart des goulets d'étranglement dans les régions frontalières se situent dans la Région lémanique, en Valais, au Tessin et dans la région de Zurich et en Argovie. Etant donné le tournant énergétique engagé par le Conseil fédéral, il devient prioritaire d'améliorer le raccordement du réseau national à haute tension au réseau européen. A cet égard, la nouvelle plateforme énergétique instituée par la convention alpine permettra aux pays alpins d'échanger leurs expériences quant aux défis communs liés au développement des infrastructures énergétiques.

*De manière générale, le raccordement des infrastructures suisses à celles des pays voisins correspond à peu près au degré d'interdépendance des économies et des sociétés. Dans les domaines où les besoins et les priorités ne sont pas toujours les mêmes, notre pays doit collaborer étroitement avec ses voisins, afin de trouver des solutions mutuellement convenues. Cette collaboration est dans l'intérêt de la Suisse et plus particulièrement dans celui des régions frontalières les plus exposées.*

### **1.3.5 Formation, recherche et innovation**

Dans le domaine de la formation, le thème des étudiants étrangers qui suivent une formation universitaire en Suisse rencontre un écho politique considérable. Il ne s'agit certes pas d'un phénomène spécifiquement frontalier, mais il est plus frappant dans les régions proches des frontières. Du point de vue de la Confédération, la présence d'étudiants étrangers en Suisse, comme tout signe d'internationalité, est une bonne chose pour les milieux universitaires. Elle peut devenir problématique quand elle contribue à surcharger les établissements de formation et par là même à faire baisser la qualité de la formation. Elle présente un autre aspect négatif: les étudiants étrangers participent aux coûts de leur formation seulement par les taxes d'études, alors que, dans le cas des étudiants venant d'un autre canton, le canton d'origine assume la majorité des coûts. Les hautes écoles réagissent différemment à cette évolution. Depuis des années, Saint-Gall a instauré un quota de 25 % et les places concernées sont attribuées sur la base d'un examen. A Bâle, l'étudiant étranger doit fournir un certificat de son pays d'origine attestant qu'il a été reçu, pour autant que la matière souhaitée soit soumise à un *numerus clausus* dans ce pays. En revanche, au Tessin, les étudiants étrangers font partie de la stratégie de croissance de l'université.

Les instruments nationaux et internationaux destinés essentiellement à la promotion de la recherche et à l'innovation basée sur la recherche s'engagent et développent des initiatives afin de renforcer les systèmes d'innovation régionaux. Citons les réseaux thématiques nationaux mis en place par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Un élément essentiel des réseaux approuvés par la CTI est l'assurance d'un transfert de savoir et de technologie entre les acteurs nationaux d'un thème d'innovation et les partenaires européens dans le cadre du programme de promotion de l'UE le plus approprié ou de processus de transferts bilatéraux. On peut citer comme exemple le réseau thématique national *Carbon Composites*, qui facilite la coopération en matière de recherche entre les fournisseurs suisses de matériaux composites en fibre de carbone et leurs partenaires allemands travaillant dans l'industrie automobile.

Les régions sont elles aussi de plus en plus actives dans le domaine de l'innovation. Le centre de compétence pour la technologie de l'emballage *International Packaging Institute* à Schaffhouse ou le programme commun de mise en œuvre de la NPR par les cantons romands sur le thème de l'innovation et de l'entrepreneuriat sont des exemples présentant un volet transfrontalier. Le succès des mesures régionales d'encouragement de l'innovation dépend essentiellement d'une proximité suffisante avec les acteurs de l'innovation (notamment des entreprises) et de l'existence d'une

échelle spatiale suffisamment grande. Cela signifie que, rapporté à la Suisse, une approche cantonale ne va souvent pas assez loin et qu'une réflexion portant sur des espaces fonctionnels plus grands est beaucoup plus appropriée.

Dans ce contexte de nombreuses régions frontalières suisses ont la possibilité d'engager une coopération au sein de grandes régions transfrontalières. L'évolution économique et le dynamisme de la Suisse profitent dans une large mesure des échanges internationaux et notamment des échanges transfrontaliers. Les produits et les services franchissent plusieurs fois la frontière au cours du cycle du produit. Des efforts déterminants en matière de recherche et d'innovation sont accomplis dans les régions proches des frontières et les régions frontalières suisses ne se trouvent pas dans une relation de dépendance unilatérale vis-à-vis des pays qui les entourent. Leurs impulsions sont au moins aussi importantes pour le développement économique des zones frontalières étrangères. Financièrement parlant, les principaux projets de recherche et d'innovation sont consacrés aux sciences de la vie (pharmacie, chimie, biotechnologie).

Ce propos est bien illustré par les efforts de la région métropolitaine du Rhin supérieur, qui visent à développer les réseaux d'acteurs et d'innovation dans cette région trinationale pour en faire des pôles de compétitivité transfrontaliers. Ces pôles sont des réseaux qui réunissent des entreprises, des instituts de formation et de recherche et des institutions publiques. Le domaine prioritaire est naturellement la branche des sciences de la vie. A titre d'exemple, le projet *BioValley*<sup>46</sup> soutenu par la Confédération entre dans cette catégorie. Le développement des pôles transfrontaliers doit permettre d'accroître encore la compétitivité de cette branche et la qualité de la place économique de la région frontalière au niveau international. Il convient également de citer le centre de recherche pour élèves *phaenovum*<sup>47</sup>, qui, grâce à une offre de formation pratique, vise à encourager une relève qualifiée dans la région.

*La formation, la recherche et l'innovation constituent un domaine axé sur le long terme. La collaboration transfrontalière dans les domaines de la formation professionnelle, de la formation continue, de la mobilité des enseignants et des personnes en formation et de la communication interculturelle ainsi que le développement de pôles de compétitivité communs renforcent les régions frontalières dans la concurrence internationale entre les places économiques. En outre, ils favorisent l'esprit de cohésion et peuvent, d'une manière générale, avoir des effets positifs sur les relations entre Etats voisins.*

## 1.4 Conclusion

Pour la prospérité économique de la Suisse, il n'y a pas que les relations commerciales internationales de grande envergure tissées dans le sillage de la mondialisation qui comptent; le renforcement de la coopération entre les régions frontalières et les régions limitrophes est tout aussi important. Il convient à cet égard d'adopter des stratégies différenciées selon les régions. La répartition fédéraliste des compétences

<sup>46</sup> [www.biovalley.com](http://www.biovalley.com)

<sup>47</sup> [www.phaenovum.de](http://www.phaenovum.de)

et la bonne collaboration de la Confédération avec les grandes régions et les cantons facilitent la promotion des échanges commerciaux régionaux.

Il est vrai que, au plan régional, les régions frontalières suisses sont en partie en concurrence avec les régions limitrophes des Etats voisins. Cependant, dans la concurrence avec les autres pôles de croissance européens et extra-européens, ces mêmes régions sont aussi partenaires. Plus on abolit d'obstacles dans les régions frontalières, plus ces espaces économiques deviennent concurrentiels à l'échelle européenne ou mondiale. Dans ce contexte, il s'agit de renforcer les territoires d'action transfrontaliers prévus dans le Projet de territoire Suisse<sup>48</sup>.

Du point de vue de la Confédération, cinq thèmes doivent être soulignés: l'amélioration de la qualité de la place économique et de la compétitivité, le marché du travail, les relations économiques extérieures, les infrastructures et la triade formation-recherche-innovation. L'évolution de ces domaines influence beaucoup la forme que prennent les relations dans les zones proches des frontières et avec les Etats voisins. Les projets qui créent des situations gagnant-gagnant pour les partenaires et sont d'une grande utilité pour les citoyens doivent avoir la priorité.

Les organismes transfrontaliers jouent un rôle central en tant que médiateurs et donnent des impulsions. D'une part, il convient de réexaminer la forme de la participation de la Suisse aux programmes INTERREG. Les Chambres fédérales se pencheront, probablement en 2015, sur les aspects financiers et sur le contenu de la politique régionale, y compris les modalités d'une éventuelle participation de la Confédération aux futurs programmes INTERREG de l'UE. D'autre part, on pourrait examiner l'utilisation d'instruments s'apparentant aux groupements européens de coopération territoriale, qui visent à faciliter, sur le plan juridique, la coopération entre leurs membres et à l'encourager.

Parfois, la coordination entre les espaces de vie et les espaces économiques dépasse largement les frontières nationales, au profit des régions situées de part et d'autre de la frontière. Le champ d'application de nombreux instruments de promotion de la Confédération se limite cependant au territoire national. Toutefois, les réseaux thématiques nationaux mis en place par la CTI changeront, pour la première fois, la donne dans la promotion de l'innovation. Comme dans les cas de la promotion économique et de la politique des agglomérations, les efforts en vue de concevoir des instruments transfrontaliers, dans les limites de ce qu'autorise la législation, s'intensifieront aussi dans la promotion de l'innovation scientifique de la Confédération.

Du point de vue du Conseil fédéral, les régions frontalières sont une des clés des relations harmonieuses avec les Etats voisins et l'UE. Par ailleurs, elles contribuent largement au renforcement de la place économique suisse. La Suisse doit pleinement s'engager afin que l'intégration transfrontalière à petite échelle déploie complètement ses effets.

<sup>48</sup> [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Organisation et aménagement du territoire > Projet de territoire Suisse

## **2 OMC et autres collaborations économiques multilatérales**

### **2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)**

*L'OMC contribue par son système de règles contraignantes pour ses membres à limiter de manière déterminante le protectionnisme. Des instruments encourageant la transparence des politiques économiques nationales évitent des différends commerciaux. L'accession de nouveaux membres est importante (au cours de l'année sous revue Monténégro, Samoa, Russie et Vanuatu) dans la perspective d'une application globale des règles du commerce mondial. Le développement du cadre réglementaire est difficile dans l'environnement actuel. Du point de vue suisse, il faut s'efforcer de poursuivre la libéralisation du système commercial au moyen d'approches innovatrices.*

#### **2.1.1 Priorités de la Suisse à l'OMC**

L'OMC, en tant que fondement légal et institutionnel du système commercial multilatéral, est la seule organisation internationale, qui règle au niveau global les relations commerciales transfrontalières. C'est pourquoi le maintien et le développement de l'OMC reflétant les évolutions de l'économie globale sont impératifs.

##### **Maintien du système**

La Suisse dépend d'un accès, dans la mesure du possible, sans entraves aux marchés internationaux. Les règles et les obligations du système commercial multilatéral sont acceptées et en principe suivies par les membres de l'OMC. Les politiques commerciales des membres sont formulées dans le cadre de l'ordre commercial international, ce qui permet le respect des engagements en matière d'ouverture des marchés.

L'application des règles de l'OMC est entre autre garantie par le mécanisme de règlement des différends. Cette possibilité est particulièrement importante pour de petits Etats tels que la Suisse, car grâce à une procédure de règlement des différends ce n'est pas la loi du plus fort qui prévaut. Depuis 1995, plus de 450 procédures de règlement des différends ont été ouvertes, dont un tiers ont été décidées par un panel arbitral. La décision a été portée devant l'instance d'appel dans le deux tiers des cas. D'après les statistiques de l'OMC, la fréquence des procédures est demeurée stable ces dernières années. Ces chiffres prouvent une utilisation soutenue de cet instrument. A quelques exceptions près, la mise en œuvre des décisions par les membres témoigne en outre de l'acceptation et du bon fonctionnement du système.

Les règles et obligations de l'OMC ainsi que le mécanisme de règlement des différends pour faire respecter les règles ont permis jusqu'à présent aux gouvernements de résister à l'introduction de mesures protectionnistes étendues malgré la crise financière et économique. Néanmoins, l'enquête menée dans le cadre de l'organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC a montré que de plus en plus de mesures commerciales faussant les échanges ont été introduites au cours des dernières années. Certaines de ces mesures peuvent être appliquées dans le cadre de la marge de manœuvre des membres et ne sont ainsi pas contraires au droit commercial

mondial. C'est pourquoi la Suisse fait campagne contre une expansion de ces activités au niveau bilatéral et multilatéral.

L'instrument de l'examen de la politique commerciale de l'OMC contribue à la mise en œuvre des accords OMC en favorisant la transparence, en ce sens que le régime commercial des membres de l'OMC de même que leurs effets sur le système commercial multilatéral sont jugés régulièrement sous la forme d'un examen par les pairs. L'examen de la politique commerciale de la Chine au cours de l'année sous revue a, par exemple, été l'occasion de tirer le bilan de la mise en œuvre des obligations contractées par cette dernière lors de son accession. Les membres ont salué la manière dont la Chine a promu la dimension du développement à l'OMC, mais ont critiqués quelques aspects de la politique commerciale chinoise et ont réclamés des réformes supplémentaires.

L'accession de nouveaux membres joue aussi un rôle important dans le développement du système commercial multilatéral et des avantages qui y sont liés pour la Suisse. Celle-ci s'engage en faveur de l'intégration des pays les moins développés dans le système commercial multilatéral en les soutenant dans le cadre de la coopération technique au cours de leur processus d'accession. Avec l'accession du Monténégro, de Samoa, de la Russie et du Vanuatu au cours de l'année sous revue, l'OMC compte 157 membres. 26 pays<sup>49</sup> supplémentaires sont dans un processus d'accession.

La Russie est le nouveau membre le plus important. Après un processus d'accession qui a duré plus de 18 ans, la Russie est le dernier pays BRIC qui a accédé à l'OMC. Ainsi toutes les grandes économies sont désormais membres de l'OMC. D'un point de vue systémique, l'accession de la Russie est une étape importante pour le système commercial multilatéral puisque les règles commerciales mondiales s'appliqueront ainsi pratiquement dans le monde entier. La Russie fait partie, moins pour des raisons statistiques commerciales que pour des raisons géopolitiques, des membres stratégiquement important de l'OMC et est donc à l'avenir susceptible de jouer un rôle important dans le système commercial multilatéral. Cependant, seule une mise en œuvre effective des obligations d'accession de la Russie apportera les effets escomptés sur le commerce.

L'accession de la Russie à l'OMC signifie un meilleur accès à l'espace économique russe ainsi qu'un climat amélioré et plus transparent des affaires et des investissements pour la Suisse. La Russie a l'obligation de reprendre les normes internationales pour les produits et les règles OMC dans les domaines des procédures douanières, de l'attribution des licences d'importation, de la protection de la propriété intellectuelle ainsi que de la réduction de ses droits de douane. De plus, la Suisse a signé avec la Russie un accord sur la reconnaissance mutuelle des poinçons officiels sur les montres en métaux précieux (accord sur le poinçonnage) dans le cadre de l'accession. Cet accord a été ratifié par la Suisse en février alors que la ratification par la Russie est encore pendante. La reconnaissance mutuelle des poinçons officiels sur les montres en métaux précieux est d'une grande importance pour l'industrie horlogère suisse.

<sup>49</sup> Afghanistan, Algérie, Andorre, Azerbaïdjan, Bahamas, Bélarus, Bhutan, Bosnie et Herzégovine, Comores, Ethiopie, Guinée équatoriale, Iran, Irak, Kazakhstan, Laos, Liban, Liberia, Libye, Ouzbékistan, Sao Tomé et Príncipe, Serbie, Seychelles, Soudan, Syrie, Tadjikistan et Yémen.



## **Développement du cadre légal du commerce international et élargissement de l'accès au marché**

La crise économique mondiale a eu pour conséquence le scepticisme de certains membres face à une libéralisation supplémentaire du commerce mondial. La compréhension pour des gains de bien-être à long terme grâce à une libéralisation des échanges est troublée par une vision protectionniste à court terme. Ceci contribue à ce que la volonté politique en faveur d'une libéralisation multilatérale fasse de plus en plus défaut.

Les conditions-cadres pour le développement du système commercial international ont changé depuis le début du siècle. L'ordre mondial n'est plus le même et trouver une solution commune devient de plus en plus difficile. Les tensions entre les grands blocs économiques augmentent et la crise économique mondiale favorise la réticence envers une libéralisation accrue du commerce international. Aussi, pour ces raisons, le Cycle de Doha ne s'est pas révélé efficace en tant que vaste instrument de négociation. Malgré ces développements, l'OMC constituera aussi à l'avenir la plateforme pertinente pour le développement du système commercial, parce que des règles multilatérales sont indispensables. Les thèmes vont se réduire à un choix limité.

Cependant, des négociations ont actuellement lieu à l'OMC en particulier dans le domaine de la facilitation des échanges. La Suisse s'engage, dans ces négociations, pour une simplification et une harmonisation des formalités commerciales et douanières ainsi qu'en faveur d'une réduction des coûts de transaction dans les échanges internationaux. Les pays en développement demandent un soutien financier supplémentaire ainsi que le transfert des connaissances pour mettre en œuvre d'un accord dans ce sens. En outre, ils lient leur approbation de l'accord à des concessions sur d'autres thèmes de négociations. Les négociations sur la facilitation des échanges se sont poursuivies tout au long de l'année sous revue au niveau des experts et le texte d'un accord éventuel a été rédigé pas à pas.

En parallèle aux négociations multilatérales, la négociation d'accords dans un contexte plurilatéral entre Etats, qui prennent clairement fait et cause en faveur de la poursuite de la libéralisation du commerce dans des domaines choisis, est fréquemment discutée. Ainsi, le blocage des négociations par des Etats manquant d'ambition devrait être évité. Deux sortes d'accords sont à distinguer dans l'approche plurilatérale:

- Les obligations souscrites dans le cadre d'un accord plurilatéral s'appliquent envers tous les membres de l'OMC – y compris envers les membres qui ne sont pas partie à l'accord. L'accord sur les technologies de l'information (ATI) est un exemple d'un tel accord. Les premières discussions pour l'extension de l'ATI ont commencé. Elles concernent d'abord la couverture des produits et ensuite, si possible, la participation de nouveaux membres.
- Les préférences négociées dans l'accord doivent uniquement être accordées envers les parties à l'accord. En raison du blocage des négociations de Doha, des discussions ont lieu à ce sujet à Genève dans le domaine des services. Elles concernent la manière dont pourrait être concrétisées les négociations plurilatérales en vue de la poursuite de la libéralisation des services (cf. ch. 5.3).

La Suisse participe activement aux négociations visant au développement du cadre réglementaire et à l'extension de l'accès au marché. En ce qui concerne l'approche plurilatérale, il est pour elle central qu'une masse critique de membres soit atteinte dans tous les domaines ou qu'il y ait suffisamment d'incitation pour que les membres qui n'en font pas partie adhèrent à un tel accord à une date ultérieure et que ce dernier puisse ainsi être «multilatéralisé». C'est pourquoi les accords plurilatéraux doivent être conçus de la manière la plus ouverte possible.

## 2.2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

*Sur fonds de défis globaux, l'OCDE s'est fixé pour but d'impliquer les grandes économies émergentes dans ses travaux et conserver ainsi la pertinence de ses analyses et de ses recommandations. Cette politique d'ouverture s'est concrétisée dès 2007 par la décision d'associer systématiquement l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie à ses activités. La Russie ayant souhaité adhérer à l'OCDE, le processus en cours ne devrait pas se finaliser avant 2014. Très intégrée dans l'économie mondiale, la Suisse a soutenu cette politique d'ouverture de l'OCDE. Elle a apporté sa contribution active aux débats.*

### 2.2.1 Importance de l'OCDE pour la Suisse

Fidèle à ses principes fondateurs, l'OCDE aide depuis une cinquantaine d'années ses membres à mener une politique d'ouverture économique en préparant et diffusant des analyses scientifiques ainsi que des lignes directrices et des standards économiques communs. L'originalité de l'OCDE réside principalement dans ses méthodes de travail fondées sur le dialogue et les revues par les pairs, débouchant sur des instruments plus ou moins contraignants. Au cœur du système, les experts envoyés des capitales se réunissent en comités au siège parisien pour débattre des politiques économiques et élaborer des recommandations sur la base des bonnes pratiques. Parmi les publications de l'OCDE, ce sont sans doute les études PISA et leur évaluation des connaissances des élèves que l'on connaît le mieux. Elles ont influencé les politiques nationales, également en Suisse où elles ont déclenché une concurrence entre les cantons. Dans d'autres domaines, les Objectifs du Millénaire pour le développement, le principe du pollueur-payeur ou encore les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (cf. ch. 5.4.3) ont également eu un impact sur les décisions des acteurs privés et publics.

L'approche orientée vers l'ouverture des marchés de l'OCDE, ses décisions consensuelles, le caractère scientifique de ses travaux et le bien-fondé de ses recommandations ont coïncidé dans presque tous les domaines avec l'attitude de la Suisse, qui a, elle aussi, pris un rôle actif dans l'élaboration de nombreux codes et standards de l'OCDE. Cette relation fructueuse entre la Suisse et l'OCDE a néanmoins été chahutée ces dernières années par le dossier fiscal. La Suisse continue de s'investir pleinement dans les travaux novateurs de l'Organisation. Elle s'implique, par exemple, activement dans les nouvelles initiatives transversales décidées par les Ministres de

l'OCDE en juin portant sur les nouvelles approches face aux défis économiques (intégration du volet social dans la croissance), et sur les nouvelles sources de croissance basées sur les actifs immatériels. En outre, la Suisse soutient le nouveau projet relatif à la mesure du commerce international en termes de valeur ajoutée. Enfin, notre pays s'est engagé, avec les autres pays membres, en faveur de la Stratégie de l'OCDE pour le développement, outil propre à assurer que les travaux de l'organisation dans ce domaine soient renforcés et aptes à répondre à l'évolution rapide de la réalité internationale où des pays à différents stade de développement peuvent contribuer à une croissance durable, partout dans le monde.

## 2.2.2 Politique d'ouverture de l'OCDE

L'OCDE a très rapidement compris que l'essor économique fulgurant des pays émergents allait engendrer un rééquilibrage de l'économie mondiale. Dans ce contexte, la Suisse s'est associée aux autres ministres de l'OCDE pour décider, en 2007 déjà, d'associer systématiquement les cinq principales économies émergentes – Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Indonésie – à ses activités dans le cadre de la politique d'engagement renforcé de l'OCDE. L'OCDE changeait ainsi de paradigme: auparavant les pays intéressés demandaient à adhérer. Or, les nouveaux pays émergents, conscients de leur poids économique, se sont montrés peu enclins à un rapprochement avec l'OCDE. Elle a dû repenser son approche à l'égard de ces pays. La coopération avec ces cinq partenaires clés repose sur une approche individualisée et située exclusivement au niveau des comités techniques. Afin de mettre ces partenaires sur un pied d'égalité lors des discussions, l'OCDE dispose d'instruments tels que la formule du *forum* mondial. Ce format pourrait être élargi et institutionnalisé comme cela été fait pour la première fois en 2009 pour le Forum mondial sur la transparence et l'échanges de renseignements à des fins fiscales<sup>50</sup>, qui s'était penché sur des questions très importantes pour la Suisse. Cette manière de procéder présente l'avantage de rassembler autour d'une table tous les grands acteurs de chaque sujet, au-delà des limites de l'OCDE. Les pays partenaires-clés peuvent également être invités à participer aux comités techniques et adhérer sur une base volontaire aux différentes recommandations émises par ceux-ci. Si elle décidait de poursuivre sur cette voie, l'OCDE deviendrait une organisation à «géométrie variable». Dans le cadre de sa politique d'ouverture, l'OCDE intègre également les préoccupations du G20. Elle contribue activement à différents niveaux (sherpas, groupes de travail), et, est devenue, à ce titre, une source fiable d'informations relatives aux activités de ce groupe informel.

Bien qu'elle ait été consciente de l'impact majeur et non définitif que ne manquerait pas de provoquer l'adhésion de la Russie à l'OCDE, la Suisse fut en 2007 parmi les premiers pays à soutenir cette demande d'adhésion. Les exigences de l'OCDE en termes d'adaptation des règles et de mise à niveau des standards russes n'étant pas négociables, le processus avance lentement. Les autorités russes ont désormais acquis une meilleure compréhension du processus. Les récentes adhésions de la Russie à l'OMC et à l'Agence pour l'énergie nucléaire, et, la ratification par la Russie de la convention sur la lutte contre la corruption de l'OCDE, représentent des étapes importantes et des signaux encourageants. Cependant, plusieurs dossiers

<sup>50</sup> Le Forum mondial sur la fiscalité comprend à ce jour 116 membres (pays et juridictions fiscales).

nécessitent d'importantes adaptations au niveau de la législation russe, et au-delà des aspects purement techniques, la question du respect de l'Etat de droit demeure un principe fondamental défendu par les pays de l'OCDE. Alors que l'adhésion était envisagée pour l'automne 2013, les retards accumulés et les difficultés rencontrées par les partenaires russes ont débouché sur une prise de conscience de leur part. L'adhésion ne devrait pas intervenir avant fin 2014.

### 2.3 **Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUCED)**

*La treizième conférence ministérielle de la CNUCED qui s'est tenue en avril à Doha (Qatar) a adopté, avec le concours de la Suisse, le mandat de Doha, sur lequel l'organisation fondera ses travaux ces quatre prochaines années. Durant l'année sous revue, l'examen de la gestion de la CNUCED a également eu lieu. Un rapport de l'inspection interne de l'ONU avait en effet constaté des manquements considérables en matière de gestion. La Suisse s'est engagée pour que le rapport soit discuté et que des mesures correctives soient prises.*

La CNUCED, sise à Genève, a pour objectif d'intégrer les pays en développement à l'économie mondiale par l'intensification des échanges commerciaux. Au sein du système des Nations Unies, elle est l'institution spécialisée dans les questions relatives au commerce et au développement.

En avril, la treizième Conférence ministérielle des Nations Unies sur le commerce et le développement a eu lieu à Doha, au Qatar, sur le thème «Une mondialisation centrée sur le développement: vers une croissance et un développement équitables et durables». Organe de décision suprême de la CNUCED, la conférence a adopté le mandat de Doha, qui fixe les priorités et les principes d'action de l'organisation pour les quatre prochaines années. Le mandat confirme les principales tâches de l'organisation (analyses politiques, recherche de consensus et coopération technique dans le domaine du commerce et développement). Il est globalement plus ciblé que le mandat précédent et reconnaît la nécessité de collaborer avec d'autres acteurs internationaux. Porte-parole du groupe des pays industrialisés non-membres de l'UE, la Suisse s'est engagée en faveur d'un mandat concis et de l'utilisation des synergies avec d'autres acteurs. Elle a par ailleurs organisé à Doha diverses manifestations avec ses partenaires de la CNUCED, dont le lancement d'un nouveau *forum* des Nations Unies sur les standards de durabilité.

En amont de la conférence ministérielle, le rapport de l'inspection interne des Nations Unies<sup>51</sup> publié à la demande expresse des pays industrialisés a mis en lumière des manquements considérables dans la gestion de l'organisation. En dépit du mandat clair, confié par la conférence ministérielle au Conseil du commerce et du développement, de mettre en œuvre les recommandations du rapport, les travaux demeurent poussifs. La volonté d'engager des réformes est faible au sein du secrétariat, et les membres ne parviennent pas à s'accorder sur les mesures à prendre. La

<sup>51</sup> Review of Management and administration in the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Joint Inspection Unit (JIU), Geneva, 2012.

Suisse, Etat du siège de l'organisation et partenaire bilatéral important dans le domaine de la coopération technique, a grand intérêt à ce que la CNUCED soit crédible, efficace et axée sur les résultats. Elle s'est par conséquent engagée activement en faveur d'un renforcement de la gestion et de l'administration. Il est probable que ce sujet occupera aussi le successeur du secrétaire général de la CNUCED, Supachai Panitchpakdi, dont le mandat arrivera à échéance en septembre 2013.

## 2.4 Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

*Durant l'année sous revue, diverses initiatives à haut niveau ont permis à l'ONUDI de se distinguer dans le domaine de l'utilisation industrielle efficace de l'énergie et des matières premières dans les pays en développement. Les approches promues, élaborées avec le soutien actif de la Suisse, contribuent à rendre le développement industriel dynamique des pays partenaires à la fois plus durable et plus respectueux du climat.*

L'ONUDI est une institution spécialisée de l'ONU dont le but est de promouvoir le développement industriel durable des pays en développement et des pays en transition, de manière à améliorer les conditions de vie dans les pays les plus pauvres.

Durant l'année sous revue, la Suisse partageait avec le Costa Rica la présidence du groupe de travail informel sur l'avenir de l'ONUDI, ce qui lui a permis de mettre à l'ordre du jour d'importantes réformes de l'ONUDI. Le groupe de travail a réalisé, avec le concours des pays membres, une analyse des forces et des faiblesses de l'institution qui servira de base pour déterminer les priorités de l'ONUDI et la rendre plus efficace.

Compte tenu des prix des matières premières, qui demeurent élevés sur les marchés internationaux, l'industrie des pays en développement ne peut rester concurrentielle que si elle optimise continuellement sa consommation d'énergie et de matières premières. A cet effet, le réseau des *Cleaner Production Centers*, développé depuis plus de dix ans par la Suisse avec l'ONUDI, déploie une activité de conseil importante et présente des solutions pour les entreprises et les gouvernements. La Suisse est le principal donateur du programme de production propre et économe en ressources (*Resource Efficient and Cleaner Production Program*). Le programme a été lancé durant l'année sous revue en Tunisie. Grâce aux précieuses expériences de terrain réunies dans le cadre de ce programme, l'ONUDI a joué un rôle-clé dans les initiatives mondiales suivantes:

- Durant l'année sous revue, l'ONUDI a créé la plateforme de l'industrie verte (*Green Industry Platform*), une plateforme de travail entre gouvernements et secteur privé destinée à échanger des concepts prometteurs dans l'optique d'une industrie verte. Elle vise par ailleurs à promouvoir les partenariats public privé. La Suisse participe à cette nouvelle plateforme depuis ses débuts.
- L'initiative énergie durable pour tous (*Sustainable Energy for All*), lancée également durant l'année sous revue par le Secrétaire général de l'ONU,

visé entre autres l'accès des pays et groupes de population pauvres à l'énergie durable. Elle cherche surtout à coordonner et à renforcer les synergies entre le système onusien et les banques multilatérales de développement. Elle est placée sous la direction d'un secrétariat composé d'une trentaine de personnes, établi à Vienne, et emmené par l'actuel directeur général de l'ONUDI, Kandeh Yumkella.

- Dans le cadre des négociations de l'ONU sur le climat, la Conférence des Parties qui s'est tenue à Durban fin 2011 a décidé d'intensifier le transfert technologique en matière climatique par la création d'un centre et d'un réseau des technologies du climat opérant à l'échelle mondiale. En consortium avec le PNUD et d'autres partenaires, l'ONUDI a posé sa candidature au statut d'institution responsable et a obtenu la meilleure évaluation. Ce choix a été confirmé lors de la Conférence des Parties en décembre 2012 à Doha.

L'excellente coopération relevée dans le cadre des initiatives mentionnées et les intérêts communs de la Suisse et de l'ONUDI ont été confirmés lors de la rencontre du directeur général de l'ONUDI et de la Secrétaire d'Etat à l'économie en mai, à Berne.

## 2.5 Organisation internationale du travail

*L'élaboration d'une stratégie permet à la Suisse de poser les bases d'un engagement concret, crédible et efficace au sein de l'Organisation internationale du Travail. Durant l'année sous revue, cette dernière a connu un blocage de son système de contrôle des normes, lequel menace l'efficacité et la crédibilité de l'organisation.*

Au cours de l'année sous revue, la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT a approuvé la stratégie «Pour la justice sociale: l'engagement suisse à l'Organisation internationale du Travail» élaborée par le Département fédéral de l'économie<sup>52</sup>. Cette stratégie, qui doit permettre à la Suisse de poser les bases d'un engagement concret, crédible et efficace au sein de l'OIT, s'articule autour de trois axes prioritaires: un engagement pour le renforcement de l'OIT, l'application et la promotion crédibles des normes et principes de l'OIT en Suisse, ainsi que la promotion du travail décent dans le monde. La plupart des travaux visant la mise en œuvre de la stratégie ont pu débiter. Ils seront consolidés en 2013, puis la phase opérationnelle de la stratégie pourra être achevée au cours de la même année.

Les récentes évolutions au sein de l'OIT durant l'année sous revue reflètent le caractère actuel de cette stratégie, et surtout des efforts prescrits pour renforcer le système de contrôle des normes de l'OIT. En effet, pour la première fois depuis la création de l'OIT, les représentants des travailleurs et des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail n'ont pas pu se mettre d'accord sur une liste des cas à traiter. La commission n'a donc pas pu

<sup>52</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

remplir sa mission principale et n'a pas été en mesure de traiter les cas les plus graves d'infractions aux conventions fondamentales de l'OIT. Ce désaccord est attribuable aux divergences d'opinion quant au rôle des différents acteurs du système de contrôle des normes, et notamment de la Commission d'experts. La Suisse trouve cette évolution regrettable et considère qu'elle menace la crédibilité de l'organisation, le système des normes et le contrôle crédible de l'application des normes par les Etats membres étant au cœur de l'OIT. Dans ce contexte, le Conseil d'administration de l'OIT a chargé son président de mener des consultations informelles, afin de résoudre ces blocages.

Au cours de l'année sous revue, le nouveau Directeur général de l'OIT, Guy Ryder, a en outre été élu. Il présentera en mars 2013 ses propositions pour le programme et le budget 2014–2015 en fixant des priorités mieux ciblées et centrées sur le mandat de l'OIT, à savoir la promotion de la justice sociale et du travail décent. Il entend accompagner ses propositions budgétaires de toute une série de réformes visant une amélioration du management interne de l'organisation. Il appartiendra aux organes de l'OIT, à savoir le Conseil d'administration et la Conférence internationale du Travail, de décider sur les propositions du nouveau directeur général. La Suisse participera activement aux discussions y relatives.

L'entrée en vigueur de la convention du travail maritime (*Maritime Labour Convention*, MLC, FF 2009 8173) en 2013, après sa ratification au cours de l'année sous revue par le nombre requis d'Etats membres, aura des conséquences économiques directes pour la Suisse. La MLC définit des standards minimaux pour les conditions de travail dans la navigation maritime à l'échelon mondial et renforce ainsi les droits des travailleurs pour 1,2 million de marins. La Suisse a ratifié la convention en février 2011, soutenant ainsi son économie, facilitant la libre circulation des importations et des exportations de marchandises et garantissant l'approvisionnement du pays. La convention prévoit que tout bâtiment faisant escale dans le port d'un Etat ayant ratifié la convention pourra être soumis à une inspection conformément aux dispositions de cette dernière. Les navires battant pavillon d'un Etat non-membre de la convention sont susceptibles d'être soumis à une inspection plus méticuleuse dans les ports avec, pour conséquences éventuelles, des retards dommageables au niveau des opérations de déchargement et de chargement du fret, ainsi que des désavantages pour les armateurs.

Fin septembre, l'Assemblée fédérale a autorisé le Conseil fédéral à ratifier la convention n° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi (FF 2012 3949), ce qu'il fera début 2013. Cette convention vise à la création de conditions-cadres adaptées à la promotion du plein emploi productif et librement choisi, et accorde une grande importance aux consultations entre l'ensemble des parties concernées par la politique de l'emploi. La politique économique et les instruments de la politique active du marché du travail en Suisse, ainsi que son système de partenariat social, remplissent largement les exigences de la convention.

Donnant suite à l'initiative parlementaire 07.455 Maury-Pasquier, l'Assemblée fédérale a autorisé le CF en décembre 2012 à ratifier la convention n° 183 de l'OIT sur la protection de la maternité (FF 2012 1615). La convention assure une protection étendue à toutes les femmes salariées, y compris celles qui se trouvent dans des situations de travail atypiques, et fixe le congé de maternité à 14 semaines. Le droit suisse remplit presque intégralement les exigences de la convention. Seule la question de la rémunération des pauses d'allaitement n'est pour l'instant pas réglée d'une manière claire. Sur ce point, l'Assemblée fédérale a suivi l'opinion du Conseil

fédéral qui propose de régler cette question en modifiant une disposition de l'Ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1; RS 822.111). Une fois le délai référendaire échu, le Conseil fédéral saisira de cette question la Commission fédérale du travail. Sur la base de cette discussion, il sera en position de décider de modifier l'OLT et il déposera, ensuite, l'instrument de ratification auprès du Directeur général de l'OIT.

## 2.6 Groupe des 20 (G20)

*Dans les premières années après la création du G20<sup>53</sup> lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Washington en 2008, le G20 a prouvé qu'il était capable de répondre à la crise économique et financière d'alors. Faisant désormais face à une augmentation des défis de long terme, il peine à remplir le rôle qu'il s'était lui-même assigné de forum de la coopération économique mondiale. La Suisse, qui n'en fait pas partie, continue à défendre activement ses intérêts économiques et financiers auprès du G20, et à contribuer à la recherche de solutions aux problèmes internationaux.*

*Les priorités de la présidence mexicaine du G20 ont repris en grande partie les thèmes «traditionnels» du G20 axés sur la croissance forte et équilibrée et le renforcement du système financier et de l'architecture financière internationale. Les débats du Sommet de Los Cabos en juin ont été fortement altérés par l'aggravation de la crise de la dette souveraine dans l'UE. Tout en poursuivant les travaux entamés par les présidences précédentes, la nouvelle présidence russe de 2013 souhaite se recentrer sur les questions économiques et financières.*

### 2.6.1 Evolution des Sommets du G20

En 2009 lors des Sommets de Londres et de Pittsburgh, la rapidité et l'effet de surprise suscité ont permis aux premières décisions de politique fiscale et réglementaires du G20 d'avoir un impact sur l'économie mondiale. Cela s'est traduit par la définition de nouvelles règles et un certain alignement des politiques nationales sur les orientations décidées par le G20. Celui-ci a notamment à son actif la création du Conseil de stabilité financière, la recapitalisation du FMI et des banques multilatérales de développement, la liste noire des juridictions fiscales non coopératives ainsi que l'adoption des règles de Bâle III. La présidence coréenne de 2010 a opéré un glissement des préoccupations d'économie pure vers une approche plus globale, intégrant de nouvelles thématiques (changement climatique, développement). Cette

<sup>53</sup> Le G20 comprend 19 Etats (l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les Etats Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la République de Corée, le Royaume-Uni, la Russie et la Turquie) ainsi que l'UE, laquelle est représentée par la présidence du Conseil et sa Banque centrale. Le FMI et la Banque mondiale ont un statut d'observateur. Les organisations internationales spécialisées (OCDE, OIT, OMC) et l'ONU sont invitées sur une base *ad hoc*.



tendance à la diversification s'est intensifiée sous les présidences française et mexicaine lors des années suivantes.

Les résultats du Sommet de Los Cabos reflètent d'ores et déjà les difficultés du G20 à trouver des solutions adéquates aux problèmes économiques urgents. Si des avancées sont visibles au niveau du renforcement du système financier et de la transparence des marchés, la recherche de solutions communes à la relance de la croissance économique mondiale et à la libéralisation des échanges commerciaux ne présente pas de résultats tangibles. Confronté à un agenda de plus en plus chargé et complexe auquel est venu s'ajouter la problématique de la crise de l'endettement européen, le G20 parvient de plus en plus difficilement à déterminer le cap. Par ailleurs, l'absence de socle de valeurs partagées et de vision commune complique la prise de décision au sein du groupe.

Présidant le G20 en 2013, la Russie va poursuivre la mise en œuvre des décisions prises préalablement à Los Cabos dans le Cadre pour la croissance forte et équilibrée. Elle souhaite également continuer les travaux sur la réforme de l'architecture financière internationale (FMI), le renforcement de la régulation financière, l'amélioration du système commercial multilatéral et le développement. La Russie va également lancer deux nouvelles initiatives portant sur le financement de l'investissement et la gestion de la dette.

## **2.6.2 Le positionnement de la Suisse face au G20**

La Suisse continue de collaborer activement avec les organisations internationales auxquelles le G20 a confié des mandats et des travaux de mise en œuvre. Elle adopte une approche pragmatique lui permettant de défendre au mieux ses intérêts économiques et financiers. Comme d'autres pays non-membres du G20, la Suisse promeut l'idée d'une «géométrie variable», qui prône l'implication ponctuelle de pays non-membres en fonction de thèmes spécifiques. Ainsi, la Suisse s'implique particulièrement dans le domaine financier par le biais du CSF, du FMI, et d'initiatives sectorielles telles que la mise sur pied de conférences (p. ex. sur l'inclusion financière ou sur le système monétaire international). La Suisse soutient également activement les travaux prioritaires de la présidence mexicaine du G20, en élaborant des contributions relatives à des thèmes, tels que le désendettement, la lutte contre la corruption ou le commerce, pour la troïka du G20 (France, Mexique, Russie), qui montrent clairement l'intérêt de la Suisse aux travaux du G20 et sa volonté d'y participer. La Suisse œuvre activement, avec d'autres Etats non-membres, en faveur d'une amélioration de la transparence et des flux d'informations entre le G20 et les organisations internationales. Dans le contexte onusien, elle revendique des processus plus transparents de la part du G20 dans le cadre de son appartenance au groupe informel *Global Governance Group* (G3)<sup>54</sup>.

La Suisse poursuit, par ailleurs, sa politique active auprès des présidences du G20. Elle a déjà noué des contacts avec la présidence russe du G20 (participation à des séminaires, dialogue, etc.) afin de faire connaître ses vues sur les thèmes prioritaires du G20.

<sup>54</sup> Le G3 comprend 27 pays membres des Nations Unies, dont la Suisse, et a pour objectif l'amélioration de l'implication de l'ONU dans les processus de décision du G20.

*Les difficultés économiques et financières de l'UE se sont poursuivies au cours de l'année sous revue. Le ralentissement de l'activité économique du principal partenaire commercial de la Suisse risque d'affecter encore plus l'économie suisse. L'appréciation du franc suisse est toujours fortement sous pression. Cela a engendré un ralentissement de l'activité de certains secteurs, en particulier dans l'industrie d'exportation. Pour limiter ces effets négatifs, la Suisse soutient les efforts de l'UE pour surmonter la crise de la dette, notamment au travers de sa contribution au FMI.*

*Dans ce contexte difficile, les relations entre la Suisse et l'UE se sont caractérisées par la transmission de la Suisse à l'UE, en juin, de propositions de solutions pour les questions institutionnelles. À tester dans le cadre de l'accord sur l'électricité en négociation, ces propositions devraient permettre de débloquer l'ensemble des dossiers en discussion et créer de nouvelles opportunités pour la conclusion de futurs accords dans le domaine de l'accès au marché de l'UE. Le dialogue sur la fiscalité des entreprises a été lancé. En outre, l'UE a transmis à la Suisse une demande de négociation de l'élargissement de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie.*

### **3.1 Enjeux actuels pour l'UE**

Depuis le printemps 2010, l'UE est enlisée dans une crise de la dette souveraine, qui a pris l'envergure d'une crise de l'union monétaire. Les marchés sont de plus en plus réticents à refinancer les dettes de nombreux Etats membres de la zone euro. L'augmentation des taux d'intérêt qui en résulte grève le service de la dette et remet en question la capacité des Etats, même de ceux qui disposent d'un potentiel de croissance, à réduire leur endettement.

La mauvaise situation budgétaire de nombreux Etats membres de la zone euro ne représente qu'un aspect du problème fondamental inhérent à l'union monétaire, qui n'a pas réussi jusqu'à présent à concilier des politiques économiques et financières nationales hétérogènes. La Banque centrale européenne se trouve confrontée au défi de définir une politique monétaire unique pour l'ensemble de la zone euro. La crise de l'euro a rappelé la nécessité d'une meilleure coordination aussi bien de la politique économique que de la politique financière au sein de l'UE. Les signes précurseurs d'un tel rapprochement se sont également manifestés durant l'année sous revue: avec la proposition de la Commission européenne d'un mécanisme de surveillance unique pour les banques, l'UE fait un pas important vers la création d'une union bancaire.

Compte tenu des liens étroits entre la Suisse et l'UE, les difficultés économiques dans l'UE ont des conséquences négatives pour l'économie suisse. Chaque aggravation de la crise est susceptible d'avoir des répercussions en Suisse en provoquant une baisse de la demande globale en provenance de l'UE, et de renforcer la pression à la hausse sur le cours du franc. Par conséquent, la Suisse a un intérêt particulier à une

bonne résolution de la crise. Dans ce contexte, la Suisse participe aux mécanismes de stabilisation internationaux (avant tout dans le cadre du FMI).

Le fait que l'UE soit fortement absorbée par la crise de la dette dans la zone euro n'est pas sans poser des défis concrets dans le cadre des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. D'une part, les problèmes financiers dans la zone euro ont accentué la pression sur la Suisse dans les dossiers fiscaux (cf. ch. 3.4). D'autre part, l'UE semble moins disposée à engager des ressources pour l'aménagement des relations avec un Etat tiers comme la Suisse. Toutefois, la Suisse se doit de maintenir des relations durables avec son principal partenaire économique. Ainsi, le renouvellement et l'approfondissement de la voie bilatérale en vue d'assurer l'accès sectoriel au marché intérieur représente une pierre angulaire de l'orientation de la politique économique extérieure suisse.

### **3.2                                   Renouvellement de la voie bilatérale: princípios applicables aux solutions institutionnelles**

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des accords bilatéraux fonctionne bien. Au vu de l'intensité des relations entre la Suisse et l'UE, il arrive toutefois que certaines divergences d'interprétation apparaissent. Les dissonances de la Suisse et de l'UE sont les plus visibles dans le domaine de la libre circulation des personnes (mesures d'accompagnement, activation de la clause de sauvegarde). Il subsiste également un potentiel de frictions dans le cadre de la libre circulation des marchandises (p. ex. avec l'Italie; cf. ch. 7.1.1). Toutes ces questions sont abordées au sein des Comités mixtes des accords respectifs et dans d'autres enceintes de discussion bilatérales, mais avec des résultats parfois insatisfaisants. Ces dernières années, l'UE a d'ailleurs démontré une disponibilité moindre à résoudre de manière pragmatique ces questions selon les mécanismes prévus par les accords.

La voie bilatérale sectorielle, qui a permis par le passé de conclure de nombreux accords dans des domaines d'intérêt mutuel, est aujourd'hui remise en question par l'UE, qui conditionne la poursuite de cette approche à un renforcement substantiel des arrangements institutionnels<sup>55</sup>. Ces derniers concernent le développement du droit des accords, l'interprétation uniforme des accords, les mécanismes de surveillance et d'application de même que le règlement des différends. Ces mécanismes institutionnels doivent être développés pour les nouveaux accords d'accès au marché (agriculture, sécurité des denrées alimentaires, sécurité des produits et santé publique [ALEA&ASP], sécurité des produits chimiques [REACH] et électricité).

Fort de ces constatations, la Suisse a décidé en 2011 que la consolidation et le développement de la voie bilatérale s'appuieraient sur une approche d'ensemble et coordonnée des dossiers en discussion avec l'UE, devant garantir des progrès parallèles dans tous les domaines de coopération. Dans le cadre de la concrétisation de cette approche, la Suisse et l'UE ont convenu le 20 mars de discuter des solutions pour les questions institutionnelles sur la base de propositions que ferait la Suisse. Suite à de larges consultations internes, le Conseil fédéral a transmis le 18 juin à l'UE ses propositions de solutions pour ces questions. Le Conseil fédéral considère que les propositions suisses constituent un pas substantiel susceptible de faire pro-

<sup>55</sup> Cf. notamment les conclusions du Conseil de l'UE sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE du 14 décembre 2010.

gresser les discussions sur les dossiers actuels avec l'UE. Elles ont pour objectif d'assurer l'homogénéité du droit applicable dans le cadre de futurs accords d'accès au marché, évitant des entraves au marché ou des discriminations de certains acteurs économiques par rapport à d'autres et assurant la sécurité juridique. Avec 57 % des exportations suisses à destination de l'UE et 74 % des importations suisses en provenance de l'UE, l'Union reste de loin le premier partenaire économique et commercial de la Suisse, raison pour laquelle il est primordial de conserver les instruments contractuels qui permettent de faciliter et d'intensifier les échanges commerciaux de manière accrue entre les deux parties.<sup>56</sup>

La position de l'UE se reflète dans les conclusions du Conseil de l'UE de fin décembre sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE. S'il souligne l'étroitesse et l'importance de ces dernières et son souhait de poursuivre, consolider et approfondir les nombreux domaines de cette fructueuse coopération, il n'en réitère pas moins sa position selon laquelle de nouveaux accords d'accès au marché dépendent d'une solution horizontale sur les questions institutionnelles actuellement ouvertes. A ce propos, le Conseil relève les efforts faits par la Suisse en matière de propositions institutionnelles et critique certains points et indique sa volonté de poursuivre les discussions en cours sur cette base.

### **3.3 Consolidation et développement des relations économiques**

#### **3.3.1 Consolidation**

Afin d'assurer à la Suisse l'accès au marché intérieur de l'UE garanti par les «accords bilatéraux I<sup>57</sup> et II<sup>58</sup>» de 1999, resp. 2004, le développement et la mise à jour régulière des accords existants est nécessaire. L'accord de libre-échange de 1972 (ALE)<sup>59</sup> est l'instrument de base pour l'accès au marché du commerce des produits industriels. Des questions concrètes relatives à cet accès sont discutées dans le cadre de la rencontre annuelle du Comité mixte institué par l'accord. Pour le Conseil fédéral, il est essentiel de soulever au sein des comités compétents les problèmes d'accès au marché existant dans certains Etats membres de l'UE, et d'y apporter une solution (cf. ch. 7.1.1). L'ALE est complété par l'accord sur la reconnaissance mutuelle entre la Suisse et l'UE des évaluations de conformité, qui élimine les entraves techniques au commerce pour la plupart des produits industriels. Une mise

<sup>56</sup> Cf. statistiques du commerce extérieur suisse de l'Administration fédérale des douanes selon le principe du pays d'origine, 23 octobre 2012, cf. ch. 5.1.1.

<sup>57</sup> Accord sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**), accord sur les marchés publics (RS **0.172.052.68**), accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS **0.946.526.81**), accord agricole (RS **0.916.026.81**), accord sur le transport aérien (RS **0.748.127.192.68**), accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par le rail et par la route (RS **0.740.72**), accord sur la recherche (RS **0.420.513.1**).

<sup>58</sup> Accord d'association à Schengen/Dublin (RS **0.362.31**), accord sur la fiscalité de l'épargne (RS **0.641.926.81**), accord de lutte contre la fraude (RS **0.351.926.81**), accord sur les produits agricoles transformés (RS **0.632.401.23**), accord sur l'environnement (RS **0.814.092.681**), accord statistique (RS **0.431.026.81**), accord sur la participation au programme MEDIA 2007 (RS **0.784.405.226.8**), accord sur la formation (RS **0.402.268.1**), accord sur les pensions (RS **0.672.926.81**).

<sup>59</sup> RS **0.632.401**

à jour régulière de l'accord est essentielle pour garantir le commerce sans obstacles des produits industriels avec l'UE (cf. ch. 5.2).

Une circulation des marchandises sans accroc ne peut s'effectuer qu'au moyen de procédures douanières efficaces et favorables aux opérateurs économiques. Dans ce contexte, il est important que l'accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité<sup>60</sup> soit appliqué correctement. Sur la base de cet accord et dans le cadre du projet *Globally Networked Customs* de l'Organisation mondiale des douanes, la Suisse et l'UE ont examiné au cours de l'année sous revue les possibilités offertes par des systèmes électroniques de dédouanement.

L'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec les Etats membres de l'UE et certains aspects de la libre prestation de service sont réglés dans l'ALCP. Le 4 juillet, le Conseil fédéral a adopté un rapport détaillé sur les conséquences de la libre circulation des personnes et de l'immigration en Suisse. Il arrive à la conclusion que la libre circulation des personnes a des effets positifs sur le développement économique de la Suisse et favorise sa prospérité. En outre, le Conseil fédéral dispose d'instruments pour piloter l'immigration en cas de besoin. En ce qui concerne l'application de l'accord, des divergences d'interprétation relatives aux mesures d'accompagnement ont à nouveau été soulevées lors de la réunion du Comité mixte de cette année. A cet égard, des solutions spécifiques aux problèmes d'application sont recherchées dans le cadre de contacts réguliers avec les pays voisins concernés. Avec l'adhésion de la Croatie à l'UE, prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2013, se posera la question de l'extension de l'ALCP à la Croatie, qui n'est pas automatique et requiert au contraire la négociation d'un nouveau protocole à l'ALCP. L'UE a transmis à la Suisse une demande allant dans ce sens en octobre. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation le 7 décembre, sous réserve de la consultation des Commissions de politique extérieure, de la Conférence des gouvernements cantonaux et des partenaires sociaux.

Les autres développements survenus en cours d'année relatifs aux accords bilatéraux sont présentés ci-après sous forme de tableau.

Accord	Actualités de l'année sous revue
Agriculture (RS 0.916.026.81)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 3 mai relatif à la modification de l'annexe 7 (commerce de produits viti-vinicoles).  Décision n° 2/2012 du Comité mixte du 3 mai relatif à la modification de l'annexe 8 (boissons spiritueuses).
Facilitation et sécurité douanières (RS 0.631.242.05)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 11 septembre portant adoption du règlement intérieur et instituant un groupe d'experts.

<sup>60</sup> RS 0.631.242.05

Accord	Actualités de l'année sous revue
Libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 31 mars concernant la mise à jour de l'annexe II, coordination des systèmes de sécurité sociale.
Entraves techniques au commerce (RS 0.946.526.81)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 17 décembre portant sur l'incorporation d'un chapitre sur les explosifs à usage civil et sur l'adaptation du chapitre sur les jouets.
Protocole n° 2 de l'ALE (commerce de certains produits agricoles transformés)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte de l'ALE entre la Suisse et l'UE du 15 mars portant sur l'adaptation des prix de référence au 1 <sup>er</sup> avril 2012 pour les produits soumis au mécanisme de compensation des prix selon le protocole n° 2.
Statistique (RS 0.431.026.81)	Décision n° 1/2012 du 26 mars approuvant le programme annuel statistique 2011. Décision n° 2/2012 du 7 septembre approuvant le programme annuel statistique 2012.
Transport aérien (RS 0.748.127.192.68)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 10 mai remplaçant l'annexe de l'accord. Décision n° 2/2012 du Comité mixte modifiant/remplaçant l'annexe de l'accord du 30 novembre.
Transports terrestres (RS 0.740.72)	Décision n° 1/2012 du Comité mixte du 16 mai concernant l'octroi d'un rabais sur la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations aux véhicules de la classe d'émission EURO VI.

### 3.3.2 Développement

En sus de la consolidation des traités existants, le Conseil fédéral a aussi pour priorité de renforcer l'accès au marché de l'UE par la conclusion de nouveaux accords dans des domaines choisis. Au cours de l'année sous revue, les négociations pour un accord sur l'électricité ont été au premier plan. Comme convenu le 20 mars entre la présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf, et le président de la Commission, José Manuel Barroso, ces négociations doivent servir à trouver des solutions pour les questions institutionnelles (cf. ch. 3.2). Dans le cadre des négociations en cours depuis 2007, plusieurs rencontres entre experts ont eu lieu au cours de l'année sous revue. A l'occasion d'une rencontre en marge du Forum économique mondial à Davos en janvier, le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Doris Leuthard, et le commissaire

européen à l'énergie, Günther Oettinger, ont réaffirmé leur intérêt mutuel à une conclusion rapide des négociations.

L'accord sur l'électricité doit garantir le rôle important de la Suisse dans le commerce transfrontalier d'électricité en Europe, de même que créer les conditions qui permettront à la Suisse de participer au façonnement de l'avenir du marché européen de l'énergie. Cela passe par l'organisation à la frontière des procédures en cas de congestion et par une éventuelle participation de la Suisse dans les nouveaux groupes européens de régulateurs (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) et de réseaux de transport (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*). La décision d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire rend la participation sans entraves au marché européen de l'électricité d'autant plus importante. A long terme, le futur accord pourrait se développer en un véritable accord énergétique en incluant d'autres thèmes (p. ex. l'efficacité énergétique, l'infrastructure énergétique, les interventions d'urgence dans le secteur du gaz). Les solutions qui seront trouvées pour les questions institutionnelles dans le cadre des négociations sur l'électricité devraient par ailleurs permettre de faire avancer les discussions avec l'UE dans d'autres domaines importants d'accès au marché (ALEA&ASP, REACH).

Dans le domaine ALEA&ASP, plusieurs interventions parlementaires ont été à l'agenda du Parlement au cours de l'année sous revue<sup>61</sup>. Le Conseil fédéral va en temps voulu procéder à une évaluation de la situation en tenant compte des différentes positions et opinions, et examiner les options possibles pour une ouverture du marché. Il reste convaincu que pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire suisses, les réformes prévues dans le cadre de la politique agricole 2014–2017 doivent s'accompagner d'une ouverture progressive réciproque avec notre marché le plus important. Une imbrication plus forte des marchés agricoles de la Suisse et de l'UE apporterait de nombreux avantages à l'agriculture et l'industrie alimentaire suisses. Le tourisme d'achat ne diminuera pas si les différences de prix existantes se maintiennent. Par ailleurs, le mécanisme de compensation des prix à l'exportation de produits agricoles transformés constitue une solution incomplète (cf. ch. 5.1.3). Le maintien de l'attrait de la Suisse pour l'industrie alimentaire de même qu'une agriculture suisse productive exigent une diminution de la différence de prix des matières premières entre la Suisse et l'étranger, en particulier l'UE. Un accès au marché de l'UE est en ce sens primordial.

Une collaboration avec l'UE dans le domaine de la sécurité des produits chimiques (REACH) simplifierait l'accès au marché pour les entreprises suisses qui exportent des produits dans l'UE. Au cours de l'année sous revue, l'UE a toutefois maintenu sa position selon laquelle une ouverture des négociations dans le domaine des produits chimiques est subordonnée à des solutions pour les questions institutionnelles.

<sup>61</sup> A la suite du Conseil national, le Conseil des Etats a adopté le 7 mars la motion Darbellay (Mo.10.381861), qui demande la suspension des négociations aussi longtemps que le Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas été conclu, et l'a renvoyée au Conseil fédéral. Il a au contraire rejeté l'abandon définitif des négociations. Le 26 septembre, le Conseil national a rejeté une motion du Conseil des Etats (Mo. CER-E 12.301461), qui demande au Conseil fédéral de procéder à un état des lieux des négociations relatives à un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agro-alimentaire et de présenter des solutions pour une ouverture contrôlée autres que celles actuellement en discussion dans le cadre des négociations. En même temps, le parlement a approuvé une intervention qui mandate le Conseil fédéral d'analyser une ouverture réciproque des marchés avec l'UE pour tous les produits laitiers.

A côté des dossiers d'accès au marché, l'année sous revue a également été marquée par des discussions avec l'UE sur une coopération plus étroite dans des domaines d'intérêt commun. Il faut relever à cet égard l'accord prévu pour régler la collaboration entre les autorités en matière de concurrence (cf. ch. 5.6). Un accord au niveau des négociations a pu être trouvé au cours de l'année sous revue. La suite de la procédure dépendra de l'évolution générale de la politique européenne.

### 3.4 Questions fiscales Suisse–UE

Au cours de l'année sous revue des discussions ont eu lieu sur le «différend fiscal», qui pèse sur les relations entre la Suisse et l'UE depuis 2005. L'UE reproche à la Suisse de pratiquer une concurrence fiscale dommageable au moyen de certains régimes fiscaux cantonaux, ce qui la priverait de recettes fiscales et constituerait une violation de l'ALE. Dans ce contexte, la Suisse insiste sur le fait qu'il n'existe pas de règle conventionnelle entre la Suisse et l'UE qui obligerait notre pays à adapter son système d'imposition des entreprises à celui des Etats membres de l'UE.

La solution dégagée en 2009 sur la base d'un dialogue entre la Suisse et l'UE tourna court face à l'opposition de certains Etats membres de l'UE. En 2010, l'UE a demandé que la Suisse reprenne le Code de conduite sur la fiscalité des entreprises. Une reprise de cet instrument interne à l'UE est hors de question pour la Suisse. Suite à des discussions exploratoires dans le cadre d'un «dialogue sur un dialogue», et après avoir consulté les commissions parlementaires compétentes et les cantons, le Conseil fédéral a finalement adopté le mandat relatif au dialogue à mener avec l'UE au sujet des régimes fiscaux des entreprises le 4 juillet. Les discussions se concentrent sur le «*ring-fencing*», qui désigne le fait de taxer différemment les bénéficiaires nationaux et étrangers. En contrepartie, le dialogue porte également sur l'analyse de mesures fiscales des Etats membres de l'UE qui affectent négativement la Suisse. En engageant ce dialogue, la Suisse vise à trouver une solution qui soit acceptée au niveau international tout en renforçant la place économique suisse et en préservant l'équilibre budgétaire de la Confédération et des cantons.

La Suisse soutient les efforts internationaux entrepris en vue de garantir une imposition juste, notamment dans un contexte transfrontalier, par exemple concernant les revenus du capital. Elle n'a pas d'intérêt à attirer des fonds étrangers non déclarés. Dans ce contexte, l'accord sur la fiscalité de l'épargne, en prévoyant une retenue à la source, constitue une solution adéquate et efficace qui permet aux Etats d'imposer légitimement leurs contribuables tout en préservant la vie privée des individus. C'est, d'une part, pour garantir la protection de la vie privée des contribuables, et d'autre part, pour éviter les difficultés administratives liées à la grande quantité de données échangées que la Suisse refuse l'échange automatique d'informations. Les accords sur l'imposition à la source négociés par la Suisse avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche constituent un développement de cette approche.

Depuis 2008, l'UE a entamé une procédure de révision de sa directive sur la fiscalité de l'épargne, qui est à la base de l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE<sup>62</sup>. Outre combler certaines failles, la Commission européenne de même que la majorité des Etats membres de l'UE veulent mettre définitivement fin à la période transitoire pour la retenue d'impôt anonyme dans l'UE. La Commission européenne

<sup>62</sup> RS 0.641.926.81



n'a pas encore obtenu de mandat pour adapter l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec la Suisse.

### **3.5 Contribution à l'élargissement**

La Suisse contribue depuis 2007 avec 1 milliard de CHF à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. Au cours de l'année sous revue, ce montant, alloué aux dix Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 (Europe centrale et orientale, pays baltes, Chypre et Malte), a été totalement engagé au 14 juin. La Suisse va désormais accompagner les pays bénéficiaires afin que les 210 projets qui ont pu être sélectionnés au cours de cette période soient efficacement mis en œuvre lors des cinq prochaines années.

La phase de sélection des projets qui a débuté en 2009 dans le cadre de la contribution de 257 millions de CHF en faveur de la Roumanie et la Bulgarie se poursuit jusqu'à fin 2014. Le rythme d'approbation des projets s'est intensifié durant l'année sous revue (cf. ch. 6.1).

Avec la phase de mise en œuvre qui débute, la contribution suisse devient plus concrète et visible. Il s'agit d'une étape majeure dans l'optique de la consolidation des relations bilatérales avec les pays bénéficiaires et l'UE dans son ensemble.

## **4 Accords de libre-échange avec des pays tiers non-membres de l'UE ou de l'AELE**

*Au cours de l'année sous revue les accords de libre-échange AELE avec l'Ukraine, le Monténégro ainsi qu'avec Hong Kong sont entrés en vigueur. La Suisse dispose ainsi d'un réseau de 26 accords de libre-échange.*

*Grâce à un total de dix-sept cycles de négociations et à de nombreuses autres rencontres, les négociations avec la Bosnie et Herzégovine, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Etats d'Amérique centrale et l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan se sont poursuivies.*

*Des négociations en vue de conclure des accords de libre-échange ont récemment été engagées avec le Vietnam et avec la Malaisie.*

Dans un contexte économique marqué par les turbulences qui agitent les marchés financiers internationaux et la vigueur du franc suisse, les mesures visant une plus grande ouverture des marchés d'exportation revêtent une importance capitale dans le cadre de la politique de croissance axée sur le long terme du Conseil fédéral. A cet égard, les accords de libre-échange (ALE) continuent de jouer un rôle-clé.

Un système commercial mondial ouvert et régi par des règles claires et équitables est le fondement du maintien de la compétitivité et de la prospérité de la Suisse. L'objectif de la politique du Conseil fédéral en matière de libre-échange est d'améliorer l'accès aux marchés étrangers aux entreprises suisses et à leurs produits et services, tout en facilitant l'importation de marchandises, y compris de matières premières et de produits intermédiaires pour les consommateurs et les producteurs

suisses. Cet aspect est particulièrement essentiel à l'attractivité et à la compétitivité de la place économique d'un pays pauvre en ressources naturelles comme la Suisse.

Les droits de douane ou les obstacles non tarifaires, qui entravent l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises suisses et renchérissent les marchandises importées en Suisse, diminuent la compétitivité des entreprises, augmentent les prix pour les consommateurs et réduisent le choix de produits. Des discriminations pèsent sur les entreprises suisses dans les pays avec lesquels la Suisse ne dispose pas d'un accord préférentiel, mais qui ont conclu de tels accords avec ses principaux concurrents (p. ex. l'UE, les Etats-Unis ou le Japon). Les entreprises concurrentes issues de ces pays disposent ainsi de meilleures conditions d'accès au marché que les entreprises suisses. Ces dernières s'en trouvent défavorisées et, à moyen ou à long terme, sont moins compétitives et perdent des parts de marché.

#### **4.1 Tendances mondiales concernant les accords commerciaux préférentiels**

Depuis les années 90, les accords commerciaux préférentiels ont constamment augmenté. Les membres de l'OMC notifient ces accords à l'organisation. Jusqu'à présent, plus de 500 accords commerciaux régionaux et suprarégionaux ont été notifiés à l'OMC ou à l'instance qui l'a précédée, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont 319 sont actuellement en vigueur<sup>63</sup>.

L'augmentation des accords commerciaux préférentiels constitue le contre-pied de la stagnation des progrès au niveau des pourparlers multilatéraux de l'OMC (cf. ch. 2.1). Elle s'explique aussi par le fait que les Etats asiatiques surtout, mais aussi d'autres pays émergents ou en développement multiplient les négociations d'ALE suprarégionaux, après avoir au préalable conclu plutôt des accords régionaux (p. ex. ANASE<sup>64</sup>). L'UE, les Etats-Unis et le Japon étendent eux aussi leur réseau d'ALE en dehors du cadre régional originel. Citons par exemple l'ensemble des négociations en vue de l'Accord de partenariat transpacifique (cf. ch. 7.3).

Pour la Suisse, ces évolutions à l'échelle internationale représentent un risque grandissant d'être désavantagée sur des marchés étrangers prépondérants. Afin d'éviter ces discriminations et d'agir contre l'érosion de la compétitivité internationale de la place économique suisse, il est indispensable de continuer de développer le réseau d'ALE de la Suisse. Par ailleurs, les ALE contribuent à diversifier et à dynamiser les relations économiques extérieures, ainsi qu'à améliorer et à renforcer au plan juridique les conditions-cadre de l'activité économique internationale.

#### **4.2 Activités de la Suisse dans le domaine des accords de libre-échange**

Les critères de la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral lors du choix d'un éventuel partenaire de libre-échange sont (1) le poids économique actuel et potentiel du pays partenaire, (2) l'étendue des discriminations existantes et poten-

<sup>63</sup> Cf. [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/region\\_f/region\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm).

<sup>64</sup> *Association des nations de l'Asie du Sud-Est*: Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

tielles qui résultent d'un accord de libre-échange entre le pays partenaire et d'importants concurrents de la Suisse, (3) la volonté du pays partenaire de négocier et les perspectives de succès, et (4) la cohérence avec les objectifs de la politique étrangère de la Suisse (p. ex. la contribution escomptée d'un ALE à la stabilisation et au développement économiques d'un éventuel partenaire)<sup>65</sup>.

Outre la convention AELE<sup>66</sup> et l'ALE avec l'UE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau de 26 ALE<sup>67</sup> avec 35 partenaires. Il s'agit, pour la plupart, d'accords négociés et conclus dans le cadre de l'AELE. Les accords avec le Japon et avec les Iles Féroé, que la Suisse a conclus de manière bilatérale, font figure d'exception.

Des études montrent que le commerce s'est développé de façon plus dynamique avec les partenaires de libre-échange qu'avec les autres pays<sup>68</sup>. Si le commerce extérieur global (somme des exportations et des importations) de la Suisse a augmenté en moyenne de 5,7 % par année entre 1988 et 2008, les échanges de la Suisse avec ses partenaires de libre-échange ont enregistré une hausse annuelle supérieure à 10 % en moyenne au cours des quatre années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALE considéré. Les ALE produisent également des effets positifs sur les investissements directs de la Suisse. Si les investissements directs à l'étranger ont augmenté en moyenne de 12,6 % par année entre 1988 et 2007, l'augmentation de capital dans les pays partenaires de libre-échange s'est élevée à 18 % par année en moyenne au cours des quatre années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALE considéré. Lorsque les chiffres ne sont pas disponibles, comme dans les domaines du commerce des services (cf. ch. 5.3), de la protection intellectuelle (cf. ch. 5.8.2) ou des marchés publics, une évaluation qualitative peut être effectuée. Les ALE, précisément dans ces domaines, améliorent le cadre réglementaire, aident à réduire les discriminations et procurent ainsi aux acteurs économiques suisses un accès aux marchés étrangers plus stable, plus prévisible et garanti sur le plan juridique.

<sup>65</sup> La stratégie économique extérieure du Conseil fédéral, le rapport sur la politique économique extérieure 2004, FF 2005 993.

<sup>66</sup> Accord du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), RS 0.632.31.

<sup>67</sup> Accords de libre-échange AELE: Macédoine (1.5.2002) RS 0.632.315.201.1; Croatie (1.9.2002) RS 0.632.312.911; Serbie (1.10.2010) RS 0.632.316.821; Albanie (1.11.2010) RS 0.632.311.231; Ukraine (1.6.2012) RS 0.632.317.671; Monténégro (1.9.2012) RS 0.632.315.731; Turquie (1.4.1992) RS 0.632.317.631; Israël (1.7.1993) RS 0.632.314.491; Autorité palestinienne (1.7.1999) RS 0.632.316.251; Maroc (1.12.1999) RS 0.632.315.491; Jordanie (1.9.2002) RS 0.632.314.671; Tunisie (1.6.2006; application provisoire depuis le 1.6.2005) RS 0.632.317.581; Liban (1.1.2007) RS 0.632.314.891; Egypte (1.9.2008; application provisoire depuis le 1.8.2007) RS 0.632.313.211; Mexique (1.7.2001) RS 0.632.315.631.1; Singapour (1.1.2003) RS 0.632.316.891.1; Corée (1.9.2006) RS 0.632.312.811; Canada (1.7.2009) RS 0.632.312.32; Chili (1.12.2004) RS 0.632.312.451; SACU (Union douanière d'Afrique australe: Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland) (1.5.2008) RS 0.632.311.181; Colombie (1.7.2011) RS 0.632.312.631; Pérou (1.7.2011) RS 0.632.316.411; Hong Kong (1.10.2012) RS 0.632.314.161; CCG (Conseil de coopération du Golfe: Bahreïn, Qatar, Koweït, Oman, Arabie saoudite, Emirats arabes unis) signé le 22.6.2009; accords de libre-échange bilatéraux de la Suisse: Iles Féroé (1.3.1995) RS 0.632.313.141; Japon (1.9.2009) RS 0.946.294.632.

<sup>68</sup> Marianne Abt (2009) Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU, étude du SECO: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) <> Themen > Freihandelsabkommen (disponible uniquement en allemand).

### **4.2.1 Négociations et contacts exploratoires en cours**

Pendant l'année sous revue, les négociations de libre-échange dans le cadre de l'AELE avec la Bosnie et Herzégovine, l'Inde, l'Indonésie ainsi que les Etats de l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan (RuBeKa) se sont poursuivies. Le processus de négociation de l'AELE engagé avec les Etats d'Amérique centrale a avancé rapidement. Les négociations ont été entamées en février, et étaient dans une phase avancée en décembre après cinq cycles de négociations. Sur le plan bilatéral, les négociations avec la Chine ont substantiellement progressé.

Les Etats de l'AELE ont lancé des négociations de libre-échange avec le Vietnam en juillet et avec la Malaisie en novembre. Avec la Thaïlande, les contacts ont été continués à être entretenus en vue d'une éventuelle reprise des négociations pour un ALE interrompues depuis 2006.

Au cours de l'année sous revue, des déclarations de coopération AELE ont, en outre, été signées avec la Géorgie et le Pakistan. Sur cette base, les possibilités d'intensifier les relations économiques pourront être examinées conjointement. Les contacts actuels avec les Philippines doivent être entretenus dans la même intention.

En 2013, l'accent sera donc maintenu sur l'Asie en matière de politique de libre-échange. La Suisse travaille à une conclusion rapide des négociations avec la Chine. Les négociations de l'AELE avec l'Inde, l'Indonésie et l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan constituent une autre priorité. L'objectif est de clore les négociations avec l'Inde au début de 2013. Cela dépendra toutefois également du déroulement des négociations de libre-échange menées en parallèle entre l'Inde et l'UE et que l'Inde veut conclure au cours de la même période.

Sur la base de la déclaration de coopération entre l'AELE et le MERCOSUR de 2000, la Suisse continuera à s'engager en faveur de l'ouverture de discussions exploratoires avec les Etats du MERCOSUR. Par ailleurs, il est prévu que les Etats de l'AELE signent un ALE avec la Bosnie et Herzégovine en 2013. Les négociations touchent à leur fin. En 2013, la Suisse s'emploiera aussi à ce que les négociations entre l'AELE et l'Algérie reprennent, dès que ce pays y sera disposé.

### **4.2.2 Activités au titre des accords de libre-échange existants**

Au cours de l'année sous revue, les ALE entre les Etats de l'AELE et l'Ukraine (1<sup>er</sup> juin 2012), le Monténégro (1<sup>er</sup> septembre 2012) et Hong Kong (1<sup>er</sup> octobre 2012) sont entrés en vigueur.

La Suisse cherche également à développer les accords conclus et en vigueur, dans le cadre des réunions des comités mixtes, qui ont lieu régulièrement. Au cours de l'année sous revue, les comités mixtes des accords suivants se sont réunis: AELE-Corée (3<sup>e</sup> réunion), AELE-Egypte et AELE-Canada (chacun 2<sup>e</sup> réunion), AELE-Turquie (10<sup>e</sup> réunion), AELE-Autorité palestinienne (4<sup>e</sup> réunion) et AELE-Serbie (1<sup>re</sup> réunion). L'adaptation d'accords existants aux nouvelles évolutions est importante, notamment lorsque nos partenaires de libre-échange concluent de nouveaux ALE avec d'autres pays, afin d'éviter d'éventuelles discriminations qui pourraient affecter l'économie suisse. La mise à niveau de différents accords est ainsi à l'examen ou en cours avec, dans le domaine des services (cf. ch. 5.3), la Jordanie, le

Mexique, le Pérou et Singapour et, dans le domaine de l'agriculture, avec l'Égypte, Israël, l'Autorité palestinienne, la SACU et la Turquie. Avec le Canada, qui négocie un accord de large portée avec l'UE, ainsi qu'avec la République de Corée, qui a conclu des accords de large portée avec l'UE<sup>69</sup> et les États-Unis<sup>70</sup>, les États de l'AELE visent également l'extension, respectivement l'approfondissement de leur accord existant.

### **4.3 Les défis de la politique suisse en matière de libre-échange**

Le développement des relations de libre-échange avec les pays émergents à forte croissance, surtout en Asie et en Amérique latine, et l'approfondissement des accords de libre-échange existants avec les principaux partenaires demeure la priorité de la politique suisse en matière de libre-échange.

Au début des années 90, les États de l'AELE ont commencé à négocier, parallèlement à l'UE, avec les pays en transition en Europe centrale et en Europe de l'Est. À partir du milieu des années 90, le réseau s'est peu à peu étendu au bassin méditerranéen. Depuis l'an 2000, des accords sont négociés à l'échelle mondiale. La politique suisse de promotion des échanges économiques mondiaux est en accord avec son but de soutien économique des pays partenaires et de contribuer à leur prospérité et développement.

Les négociations qui se déroulent actuellement représentent un nouveau défi pour la Suisse, car elles sont très différentes de celles menées par le passé. Dans la plupart des cas, les États partenaires sont des économies de moyenne ou de grande taille se développant de façon dynamique, conscients de leur importance et qui affichent leurs exigences avec fermeté. Les intérêts offensifs et défensifs de ces pays diffèrent sensiblement, de ceux de la Suisse. Par ailleurs, du fait de leur grand marché intérieur, ces pays sont moins tributaires des débouchés à l'étranger. Du fait de ces intérêts, la Suisse doit redoubler d'efforts et relever de nouveaux défis.

Les intérêts de la Suisse dans les domaines des biens industriels (p. ex. les machines, les montres, la chimie et l'industrie pharmaceutique), des services (p. ex. services financiers, services logistiques; cf. ch. 5.3), de la protection de la propriété intellectuelle (cf. ch. 5.8), des marchés publics ainsi que le commerce et le développement durable (en particulier les standards environnementaux et de travail) s'opposent en partie aux intérêts défendus par les partenaires. À l'inverse des partenaires de négociation comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Vietnam, des exigences sont présentées à la Suisse respectivement aux États de l'AELE qui ne sont pas sans autres compatibles avec leur politique nationale. Cela concerne notamment le domaine de la fourniture de services par des personnes physiques et l'accès au marché pour les produits agricoles.

La cohérence entre les différents domaines politiques représente un autre défi pour la Suisse. Les politiques économique, sociale, environnementale et la politique des droits de l'homme étant autant d'éléments d'une politique du développement durable, la Suisse s'engage pour une mise en œuvre cohérente dans les différents

<sup>69</sup> L'ALE UE-République de Corée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>70</sup> L'ALE États-Unis-République de Corée est entré en vigueur le 15 mars 2012.

champs d'action (cf. chapitre introductif du rapport sur la politique économique extérieure 2009, FF 2010 415). La Suisse s'engage ainsi, lors de la négociation d'ALE, pour des dispositions relatives au commerce et au développement durable. Ces dispositions concernent en particulier les standards environnementaux et de travail. La Suisse a un intérêt à ce que les autres pays appliquent des standards élevés en matière d'environnement et de travail. Toutefois, le lien entre le commerce et les standards en matière d'environnement, de droits de l'homme ou de travail ainsi que la manière dont ces derniers doivent être pris en considération dans les accords commerciaux ne font pas l'objet d'un consensus au plan international. Par ailleurs, les pays émergents et en voie de développement tendent à soupçonner que ces dispositions dissimulent des intentions protectionnistes, et sont donc, la plupart du temps, critiques à leur sujet. Une solution adaptée doit donc être recherchée individuellement avec chaque partenaire de négociation.

En dépit de tous ces défis, l'objectif de la politique suisse en matière de libre-échange reste d'améliorer l'accès au marché pour son économie d'exportation et d'éviter qu'elle ne soit désavantagée face à celles de ses principaux concurrents sur les marchés mondiaux.

## **5 Politiques sectorielles**

### **5.1 Circulation des marchandises industrie/agriculture**

*Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'origine géographique des importations est saisie dans la statistique du commerce extérieur selon des critères modifiés introduits par la révision totale de l'ordonnance sur la statistique du commerce extérieur<sup>71</sup>. Le «pays d'origine» remplacera le «pays de production», ce qui entraînera parfois un impact considérable sur le résultat de la statistique du commerce extérieur suisse.*

*La convention Pan-Euro-Med est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier pour la Suisse. Cette innovation permettra un renforcement de la compétitivité pour les entreprises suisses.*

*La Suisse a accusé de nouveau une balance commerciale nettement positive pour les produits agricoles transformés. La croissance est particulièrement marquée pour les produits faisant l'objet du libre-échange.*

#### **5.1.1 Statistique du commerce extérieur**

Le 1<sup>er</sup> janvier, le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance sur la statistique du commerce extérieur révisée. Celle-ci introduit un changement essentiel concernant le pays de provenance au moment de la saisie des informations relatives aux importations de marchandises. C'est désormais le «pays d'origine» qui est déterminant pour la statistique, à savoir le pays dans lequel la marchandise a été entièrement

<sup>71</sup> RS 632.14

extraite ou produite, ou dans lequel elle a subi la dernière transformation ou le dernier traitement substantiel. Jusque-là la provenance des importations était classée selon le «pays de production», c'est-à-dire le pays dans lequel la marchandise avait été mise en libre circulation pour la dernière fois, indépendamment d'une éventuelle transformation de la marchandise dans ce pays et quelle que soit l'ampleur de celle-ci. La reprise de cette nouvelle méthode du relevé faite dans le cadre de la collaboration dans le domaine statistique (EUROSTAT), permet à la Suisse d'harmoniser sa base légale avec celle de l'UE et donne une image plus nette de la réalité économique au niveau international des chaînes de valeur ajoutée que celle donnée par la méthode précédente.

Le passage au pays d'origine a pour conséquence des variations parfois conséquentes dans la balance commerciale en fonction des pays. Ainsi en 2011, le volume des importations saisi en provenance de Chine passe de 6,3 à 9,6 milliards de CHF (+3.3 milliards de CHF) et dès lors, la part de la Chine dans les importations totales de la Suisse augmente de 3,4 à 5,2 %. Selon la nouvelle méthode du relevé des données, la balance commerciale de la Suisse avec la Chine ne présente donc plus un excédent de 2,5 milliards de CHF, mais un déficit de 0,9 milliard de CHF. Ce déficit commercial devrait se maintenir dans des proportions similaires durant l'année sous revue. Les données relevées selon la nouvelle méthode reflètent mieux qu'avant l'importance croissante de la Chine et d'autres Etats asiatiques, tels l'Inde, l'Indonésie ou le Vietnam, ou des Etats-Unis, du Japon et de la Turquie en tant que marchés d'approvisionnement pour l'économie suisse.

En revanche l'importance des valeurs d'importation saisies en provenance de divers pays de l'UE diminue. En effet, nombre de marchandises à destination de la Suisse et issues de pays tiers circulent souvent *via* des ports maritimes européens et – pour des raisons logistiques – sont mises en libre circulation sur le territoire de l'UE, avant d'être transportées à destination de la Suisse («effet Rotterdam»). Selon l'ancienne méthode de relevé des données, ces marchandises étaient saisies comme étant en provenance du pays de l'UE concerné. Sur la base du principe de «pays d'origine», en 2011, la valeur des importations en provenance de l'UE diminue de 142,6 à 134,8 milliards de CHF (-7,8 milliards de CHF), ce qui représente une réduction de 77 % à 73 % de la part de l'UE dans l'ensemble des importations de la Suisse. Il en ressort une diminution du déficit de la balance commerciale vis-à-vis de l'UE de 25,9 à 18,1 milliards de CHF.

### 5.1.2 Règles d'origine

La Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes<sup>72</sup>, qui permet le cumul diagonal des étapes de production conférant l'origine entre les parties à la convention est entrée en vigueur pour le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et pour l'UE et l'Islande au 1<sup>er</sup> mai 2012. Au début du mois de novembre, la convention est également devenue juridiquement contraignante pour l'Albanie, la Macédoine, la Croatie et le Monténégro.

L'accord renforce la compétitivité des entreprises suisses et des autres parties contractantes par rapport à celles des pays tiers. Toutefois les entreprises suisses ne bénéficieront pleinement du cumul diagonal qu'offre cette convention qu'au fur et à

<sup>72</sup> RS 0.946.31

mesure que toutes les quatorze parties à la convention, dont la Turquie, l’Egypte, le Maroc et la Tunisie, auront terminé leur processus de ratification et que les ALE entre les parties à la convention auront été amendés selon cette dernière. Pour le moment seul l’ALE AELE–Monténégro permet l’application de la convention.

La convention permet aux parties contractantes, grâce au cumul diagonal qu’elle permet, de mieux tirer parti des ALE sans que les règles d’origines Euro–Med qui y figurent ne soient modifiées. Les Etats signataires de la convention se sont engagés à entreprendre des travaux de simplification et de modernisation de ces règles, en partie obsolètes, dans les meilleurs délais.

### **5.1.3 Produits agricoles transformés**

Une forte croissance des exportations de produits agricoles transformés a pu être observée ces dernières années. Elle a été quelque peu freinée au cours de la dernière année par le franc fort. Malgré ce ralentissement, la Suisse a de nouveau accusé en 2011 une balance commerciale nettement positive pour les produits agricoles transformés. Cette évolution peut être expliquée par une plus forte orientation vers de nouveaux marchés ainsi qu’aux possibilités d’exportation en augmentation de produits innovants et de haute qualité.

Les produits agricoles transformés occupent une position exceptionnelle dans la politique commerciale suisse, entre libre-échange et protection agricole. Bien que pour une grande partie des produits agricoles transformés (p. ex. le chocolat, les biscuits, les pâtes alimentaires) le désavantage dû aux prix des matières premières (les matières premières agricoles domestiques étant généralement bien plus chères que celles dans les marchés de destination des exportations) soit encore compensé par le mécanisme de compensation des prix au titre de la loi chocolatière<sup>73</sup>, le commerce d’autres produits agricoles transformés est dans la plupart des ALE de la Suisse totalement libéralisé (p. ex. café, boissons non alcoolisées). Il est à noter que la croissance des exportations de ces dernières années a augmenté en particulier pour les produits faisant l’objet du libre-échange. Afin d’exploiter au mieux, et pour garantir à long-terme, le potentiel exportateur de l’industrie alimentaire pour la place économique suisse, une attention spécifique doit être portée à ces produits dans les ALE; ceci en particulier avec les partenaires au potentiel commercial important et prometteur.

Pourtant, on ne saurait forcément tabler sur le fait que le mécanisme de compensation des prix à l’exportation des produits agricoles transformés pourra perdurer à moyen ou plus long terme. Dans le cadre du Cycle de Doha, les ministres ont en effet convenu en 2005 d’abolir les subventions à l’exportation pour fin 2013. Toutefois, la confirmation de cette date dépend de l’adoption des modalités de négociations sur l’agriculture qui, elles, n’ont pas encore été approuvées. Cependant, on ne peut pas exclure que les membres de l’OMC s’accorderont sur une interdiction totale des subventions à l’exportation. Si aucune entente sur ce point n’est trouvée en temps utile, d’autres membres de l’OMC pourront engager une procédure de règlement des différends portant sur ces subventions à l’exportation. La possibilité que l’industrie agroalimentaire suisse puisse acquérir des matières premières à des prix

<sup>73</sup> RS 632.11.71



concurrentiels sur les marchés internationaux demeure une tâche importante de la politique économique extérieure suisse.

## 5.2 Entraves techniques au commerce

*En matière d'élimination des entraves techniques au commerce, la stratégie de long terme mise en place par le Conseil fédéral comporte plusieurs volets. Les efforts consentis cette année ont permis de continuer à améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les exportations suisses, notamment par l'extension du champ d'application de l'accord bilatéral sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM Suisse-UE)<sup>74</sup> au secteur des explosifs à usage civil.*

*Suite à la mise en œuvre du principe Cassis de Dijon mi 2010, 129 demandes d'autorisation ont été soumises dans le cadre du régime spécial applicable aux denrées alimentaires dont 42 ont été approuvées (situation fin novembre 2012). Les effets de l'introduction de ce principe sur l'évolution des prix et du marché en général doivent être déterminés par le biais d'enquêtes sur les prix et la production que le SECO est en train de réaliser.*

Les mesures non tarifaires –au sein desquelles les entraves techniques au commerce occupent une place importante – constituent de plus en plus une source de préoccupation pour les exportateurs, à tel point que l'OMC y a consacré en 2012 son «Rapport sur le commerce mondial»<sup>75</sup>. En matière d'élimination des entraves techniques au commerce, la Suisse poursuit une stratégie de long terme ancrée dans la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>76</sup> qui reprend les principes généraux de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce (Accord OTC)<sup>77</sup>. La stratégie s'appuie sur trois instruments, à savoir l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec celles de l'UE, la conclusion d'accords internationaux et l'application autonome du principe *Cassis de Dijon* inscrit dans la LETC.

### 5.2.1 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité Suisse-UE

Conclu il y a plus de dix ans dans le cadre des Accords bilatéraux I, l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité est l'instrument principal permettant d'éliminer les entraves techniques au commerce dans les échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il prévoit une reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité (rapports, certificats, autorisations et marques de conformité ainsi que les déclarations de conformité), donnant aux produits suisses et communautaires couverts par son champ d'application le libre accès

<sup>74</sup> RS 0.946.526.81

<sup>75</sup> Cf. [http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_e.htm).

<sup>76</sup> RS 946 51

<sup>77</sup> RS 0.632.20 ; annexe 1A.6

mutuel aux marchés. Il s'agit d'un accord évolutif, dont le champ d'application ne cesse de s'étendre au cours des années. Cette année encore, le secteur des explosifs à usage civil a pu y être inclus, portant le nombre de secteurs couverts à 20. Par ailleurs, le chapitre sur la sécurité des jouets a été remis à jour.

Grâce au nouveau chapitre sur les explosifs à usage civil, les fabricants suisses se verront attribuer des numéros, reconnus dans toute l'UE, servant à identifier leurs produits. Cette mesure va permettre d'une part d'améliorer la position concurrentielle des entreprises suisses. D'autre part, le système spécifique de numérotation de chaque pièce d'explosif permet une traçabilité plus facile et plus efficace en cas d'abus et améliore ainsi la protection de la population. Outre ce système de marquage, l'obligation de fournir une documentation qui doit accompagner les explosifs lors de leur transport en Europe est introduite.

Le chapitre sur les jouets a été révisé en raison de l'adaptation de la législation suisse rendue nécessaire suite au remaniement complet de la directive de l'UE sur les jouets. Le maintien de l'équivalence entre les prescriptions suisses et européennes permet de continuer à faciliter la commercialisation des jouets entre la Suisse et l'UE. Cette révision rend également la surveillance du marché plus efficace grâce à une coopération renforcée entre les autorités compétentes, ce qui permet d'améliorer la protection des consommateurs.

Afin de continuer à bénéficier des avantages de cet accord qui sert les intérêts de l'économie suisse dans de nombreux secteurs, il est essentiel que l'équivalence soit maintenue entre la législation suisse et celle de l'UE dans les domaines couverts par son champ d'application. Les développements récents et rapides de la législation européenne rendent nécessaires l'adaptation continue de l'accord. Les travaux de révision des chapitres sur les produits de construction et les produits biocides représentent notamment d'importants défis à relever l'an prochain.

## **5.2.2 Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce – mise en œuvre du principe *Cassis de Dijon***

Dans le cadre de l'introduction du principe *Cassis de Dijon*, un régime spécial a été mis en place pour les denrées alimentaires. Ce régime s'applique aux denrées alimentaires qui ne remplissent pas toutes les prescriptions techniques suisses, mais qui sont produites conformément aux prescriptions de l'UE ou – dans le cas où le droit n'est pas harmonisé au niveau de l'UE – aux prescriptions des Etats membres de l'UE ou de l'EEE, et ont légalement été mises sur le marché de l'UE ou de l'EEE. Ces denrées alimentaires ne peuvent être mises sur le marché suisse que si elles disposent d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique sous la forme d'une décision de portée générale. Les 129 demandes d'autorisation reçues dans la période entre l'entrée en vigueur de la révision de la LETC (1<sup>er</sup> juillet 2010) et jusqu'à fin novembre 2012 concernent les divergences suivantes par rapport aux prescriptions suisses: a) la composition du produit, b) l'étiquetage, c) les substances, d) les prescriptions différentes concernant la santé. Près de la moitié des demandes ont trait à des divergences concernant principalement des dispositions différentes relatives à la santé, et un tiers sont relatives à l'étiquetage. Sur ces 129 demandes, 42 ont été approuvées par 34 décisions de portée générale, certaines de ces décisions couvrant plusieurs demandes. Plus de 50 % des autorisations concernent principale-

ment l'étiquetage, environ 25 % la composition, environ 15 % les substances et presque 5 % les prescriptions différentes concernant la santé. 78 demandes ont été refusées et 9 sont en cours de traitement. Cinq autorisations ont été contestées devant le Tribunal administratif fédéral qui n'est pas entré en matière en invoquant l'absence de qualité pour agir des recourants. Trois des cinq cas ont été pourvus en appel devant le Tribunal fédéral qui a à chaque fois confirmé la décision du Tribunal administratif fédéral.

Etant donné que l'application du principe *Cassis de Dijon* ne prévoit pas de procédure d'autorisation pour les autres secteurs de produits (p. ex. les cosmétiques), il est difficile d'évaluer l'impact du principe. Par le biais de relevés comparatifs des prix, le SECO est en train de réaliser une série d'enquêtes en vue d'essayer d'évaluer l'impact du principe sur les prix de certains produits sélectionnés.

### 5.3 Services

*En matière d'accès au marché des services, la Suisse a poursuivi ses travaux dans le contexte des négociations de nouveaux ALE et en vue de la mise à jour des ALE en vigueur. La tendance sur le plan international à réglementer davantage les marchés des services, notamment les services financiers qui sont prioritaires pour la Suisse, pose de nouveaux défis dans l'optique de maintenir le niveau d'ambition que la Suisse s'est fixé pour les négociations. Etant donné que les négociations de Doha sont au point mort, un groupe de pays, dont la Suisse, a entamé une discussion sur les traits de négociations plurilatérales possibles en vue de libéraliser davantage le commerce des services entre les pays intéressés.*

Au moyen de ses ALE, la Suisse cherche entre autres à garantir un accès aux marchés des services contraignant, et si possible à l'améliorer ainsi qu'à élaborer des règles claires et efficaces en matière de procédures d'autorisation. Une de ses priorités est le secteur des services financiers qui représente près d'un quart des exportations de services suisses. La Suisse a ainsi pour but, dans ses négociations en cours avec la Chine et avec certains États de l'Amérique centrale, l'Inde et l'Indonésie, de négocier des engagements ambitieux. Elle l'a déjà fait par le passé avec d'autres partenaires de libre-échange et elle cherche à le faire s'agissant de la mise à jour d'accords existants, par exemple avec la Jordanie, le Mexique, le Pérou et Singapour (cf. ch. 4.2).

Or, l'effondrement de Lehman Brothers et la crise des *subprimes* ont non seulement eu des conséquences dans le monde financier, mais également au-delà. Ces conséquences se font ressentir aujourd'hui encore. En effet, les réponses en vue de remédier au dysfonctionnement des marchés financiers, lesquelles émanent notamment du G20, ont donné lieu aux niveaux national et international à une vague de réformes législatives, laquelle se poursuit, par exemple dans le domaine des produits dérivés de gré à gré et des activités financières exercées par des entités non bancaires (*shadow banking*). En même temps, sur maintes places financières importantes, les gouvernements ont subventionné leurs banques dans l'espoir d'enrayer la

crise financière, ce qui induit une plus grande prudence de ces pays à ouvrir leurs marchés, en particulier pour les prestations financières transfrontières.

En conséquence, lors des négociations d’ALE, il devient de plus en plus difficile de convaincre les partenaires de contracter des obligations commerciales dans le secteur des services financiers, même si celles-ci n’ont pas d’implication systémique sur le marché financier. De leur côté, ces mêmes partenaires ont des intérêts offensifs concernant la prestation de services par des personnes physiques, qui vont au-delà du cadre offert par la Suisse. Dans ce sens, nos partenaires attendent par exemple de la Suisse des concessions en matière d’admission temporaire de prestataires de services indépendants et concernant les personnes physiques d’un degré de qualification ou d’un échelon hiérarchique moins élevé.

Etant donné que les négociations de Doha sont au point mort (cf. ch. 2.1.1), les grandes lignes d’un accord plurilatéral en vue de libéraliser davantage le commerce des services sont actuellement discutées à Genève par un groupe de pays intéressés<sup>78</sup>. La Suisse s’engage dans le cadre de ces discussions pour que les bases de ces négociations en préparation soient celles de l’Accord général sur le commerce des services (AGCS)<sup>79</sup>, notamment concernant les définitions, les règles en matière d’accès aux marchés et de traitement national ainsi que les exceptions. Elle plaide aussi en faveur de règles additionnelles dans le domaine, entre autres, de la réglementation intérieure.

## 5.4 Investissements et entreprises multinationales

*Les questions de durabilité interviennent de plus en plus dans le domaine des investissements internationaux et des entreprises multinationales et entraînent le développement d’instruments spécifiques. Ce constat s’applique tant aux accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements de la Suisse qu’aux travaux menés au sein de l’OCDE. En Suisse, les travaux liés à la mise en œuvre des Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales mis à jour en 2011, qui s’inspirent des Principes directeurs de l’ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme, sont en cours. Ils sont centrés sur la réorganisation du point de contact national.*

### 5.4.1 Investissements

Au cours de l’année sous revue, la Suisse a signé avec la Tunisie un accord bilatéral de promotion et de protection des investissements (APPI), dont le processus de négociation s’est déroulé de 2009 à 2010. Cet accord est appelé à remplacer le traité liant les deux pays depuis 1964. Le message proposant l’adoption de l’accord récemment signé est annexé au présent rapport (cf. ch. 10.2.2).

<sup>78</sup> Sont actuellement partie prenante des discussions les partenaires suivants: Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Etats-Unis, Hong Kong, Islande, Israël, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taipei chinois, Turquie et UE.

<sup>79</sup> RS 0.632.20, Annexe I.B

Dans le contexte de la concrétisation d'une politique économique extérieure durable, la question de la prise en compte des aspects de durabilité lors de futures négociations d'APPI a été examinée. L'an dernier, le SECO a examiné, avec d'autres offices fédéraux intéressés, la pratique de la Suisse en matière d'APPI, l'a comparée avec les accords conclus par d'autres Etats et a effectué une analyse approfondie de la jurisprudence des tribunaux arbitraux internationaux à ce sujet. En outre, il a pris en considération les travaux et discussions d'experts menés au sein de différentes enceintes internationales, notamment l'OCDE, la CNUCED et la Conférence de l'ONU sur le développement durable (Rio+20). Le résultat de ces travaux se traduit par plusieurs nouvelles dispositions que la Suisse devrait désormais intégrer aux futures négociations d'APPI. Ces dispositions visent à souligner la nécessité d'interpréter et d'appliquer de manière cohérente les APPI, en conformité avec les autres engagements internationaux de la Suisse et de ses partenaires relatifs à la défense d'intérêts publics (p. ex. environnement, normes du travail, etc.).

La Suisse va continuer de suivre attentivement l'évolution de la pratique des autres pays en matière d'APPI, plus particulièrement celle de l'UE. Avec le Traité de Lisbonne, les Etats membres ont délégué la compétence de conclure des APPI à l'UE. Toutefois, on ne sait pas encore comment se présentera dans le détail le contenu des nouveaux accords négociés par l'UE.

## 5.4.2 Lutte contre la corruption

L'OCDE a publié en janvier son rapport sur la mise en œuvre par la Suisse de la convention de l'OCDE contre la corruption<sup>80</sup>. Ce rapport reconnaît que la Suisse, examinée la dernière fois en 2004 dans le cadre des évaluations régulières de l'OCDE, est active dans le domaine de la poursuite pénale et joue un rôle majeur au niveau international dans l'octroi de l'entraide judiciaire et dans le blocage, la confiscation et la restitution des fonds d'origine illicite. Ses auteurs se félicitent également des mesures de sensibilisation et de formation déployées pour lutter contre la corruption tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Pour la Suisse, poursuivre les efforts en vue de sensibiliser les entreprises aux risques de la corruption dans les transactions commerciales sera prioritaire en 2013. Alors que les grandes entreprises multinationales se sont dotées de mesures préventives et de contrôle internes pour éviter les cas de corruption, il y a en revanche dans les PME un besoin d'information complémentaire. En particulier celles qui prospectent à l'étranger de nouveaux marchés présentant des risques élevés en termes de corruption doivent se renseigner sur ces risques et sur l'arsenal préventif, et prendre les mesures qui s'imposent.

Depuis la signature de la convention de l'OCDE, il y a quinze ans, d'autres traités internationaux sur la lutte contre la corruption ont été conclus, qui portent parfois sur un espace géographique plus vaste ou dont le contenu est plus étendu que celui de la convention de l'OCDE. Par exemple, la Suisse est, depuis 2006, partie à la Conven-

<sup>80</sup> La Convention de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (RS 0.311.21) a été signée par les 34 membres de l'OCDE et cinq autres Etats (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie et Russie).

tion pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption<sup>81</sup> et membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Elle a également ratifié en 2009 la Convention de l'ONU contre la corruption<sup>82</sup>. A ses yeux, la Convention de l'OCDE occupe toujours une place de premier plan, en raison du mécanisme d'évaluation très complet et de la coopération institutionnalisée entre les Etats membres, par exemple en cas de poursuite pénale et d'entraide judiciaire internationale. La Suisse estime que l'une des principales missions de l'OCDE est de veiller, comme elle l'a fait jusqu'ici, à la mise en œuvre stricte et uniforme de la convention. Même si, dans l'ensemble, le nombre des procédures pénales et des condamnations a nettement augmenté ces dernières années, les examens par pays révèlent de grandes disparités entre les Etats membres. Seule une mise en œuvre systématique peut garantir aux entreprises la possibilité de participer dans les mêmes conditions à la concurrence internationale dans tous les Etats signataires. De ce fait, l'OCDE doit poursuivre ses efforts pour élargir le cercle des Etats parties à la convention. La Suisse attribue en ce sens une priorité claire, compte tenu de leur poids économique, aux Etats du G20 qui n'y ont pas encore adhéré, à savoir l'Arabie saoudite, la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

### **5.4.3 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**

En adoptant une conduite responsable (responsabilité sociale des entreprises), les entreprises contribuent dans une mesure essentielle au développement durable de l'économie mondiale. Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>83</sup>, qui contiennent les recommandations des 44 Etats signataires<sup>84</sup> adressées à leurs entreprises actives au niveau international, forment un instrument complet pour promouvoir et concrétiser le concept de conduite responsable des entreprises. Les points de contact nationaux (PCN) occupent une place centrale dans la mise en œuvre des principes directeurs. Ils contribuent à la promotion de ces principes dans les pays adhérents, réceptionnent les questions liées à des problèmes pratiques et servent de plateforme de dialogue et d'organe informel de conciliation.

La Suisse a profité de la mise à jour des principes directeurs de l'OCDE de 2011 pour revoir au cours de l'année sous revue la structure et le fonctionnement de son PCN et procéder aux adaptations nécessaires. L'objectif est de mieux ancrer le PCN au sein de l'administration fédérale et auprès des groupes d'intérêts et de le renforcer dans le traitement des questions soulevées. La réorganisation du PCN devrait donner lieu, entre autres, à la création d'un organe consultatif, dans lequel les groupes d'intérêts devraient être représentés. Cet organe multipartite, qui a une fonction de conseil, suivra les activités du PCN. De plus, pour ce qui est du traitement des questions soulevées par la mise en œuvre des principes directeurs, le PCN convoquera, pour chaque cas, un groupe de travail interne à l'administration (groupe

<sup>81</sup> RS 0.311.55

<sup>82</sup> RS 0.311.56

<sup>83</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > Direction des affaires financières et des entreprises > Investissement international > Principes directeurs pour les entreprises multinationales

<sup>84</sup> Il s'agit des 34 Etats membres de l'OCDE, auxquels s'ajoutent l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Egypte, la Lettonie, la Lituanie, le Maroc, le Pérou, la Roumanie et la Tunisie.

*ad hoc*) composé d'experts dotés des connaissances nécessaires, issus des offices fédéraux concernés par la thématique. Pour les entretiens de médiation entre les parties, il sera davantage fait appel à des médiateurs externes.

La mise à jour des principes directeurs de l'OCDE a donné lieu à une extension non négligeable de leur contenu. Par exemple, le nouveau chapitre consacré aux droits de l'homme, inspiré des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, a donné lieu à la création d'un nouveau standard international. Les entreprises, auxquelles s'adressent les principes directeurs de l'OCDE, sont confrontées à une question essentielle: quelles sont les mesures concrètes à prendre pour satisfaire au devoir de diligence et éviter des violations des droits de l'homme. En 2013, la principale priorité de l'OCDE et des Etats signataires sera de soutenir les entreprises concernant des questions particulières et d'élaborer d'autres aides comme des directives spécifiques à un secteur en vue de la mise en œuvre des principes directeurs. L'OCDE a rédigé, dans une première étape, un guide regroupant des propositions concrètes sur la manière d'appliquer ce devoir de diligence lors de l'extraction des métaux précieux dans les zones de conflit.

## **5.5 Matières premières et environnement**

### **5.5.1 Matières premières**

*Durant l'année sous revue, la Confédération a poursuivi ses efforts afin d'améliorer les précautions en faveur de la sécurité de l'approvisionnement des matières premières dans le cadre de la politique économique extérieure. Cependant, l'entrée en matière formelle sur la question des matières premières au niveau bilatéral est difficile pour la Suisse. C'est pourquoi des possibilités autres que les traités internationaux sont explorées.*

*La Suisse appréhende la question de l'approvisionnement en matières premières dans sa dimension mondiale. Au cours de l'année sous revue, la Suisse a apporté une contribution financière substantielle à la réalisation du «Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque» et a soutenu les travaux de l'OCDE visant à augmenter la transparence concernant les restrictions aux exportations. Dans le cadre de la coopération économique au développement, le Conseil fédéral veille à renforcer les structures dans les pays en développement afin d'améliorer la bonne gouvernance dans les pays concernés, de telle sorte que les recettes liées à l'extraction de matières premières soient plus efficacement engagées pour la réalisation des tâches publiques. La Confédération soutient l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) qui vise à créer davantage de transparence dans les flux de paiements issus de l'extraction de matières premières.*

La disponibilité des matières premières à courte échéance et dans un horizon plus lointain est depuis longtemps une question traitée sur le plan politique. Les précautions pouvant être prises dans le cadre de la politique économique extérieure en faveur de la sécurité de l'approvisionnement ont été l'objet du chapitre introductif au

rapport du 14 janvier 2009 sur la politique économique extérieure 2008<sup>85</sup>. L'approvisionnement en certains métaux rares, comme l'indium ou le tantale, pourrait devenir critique pour la Suisse pour trois raisons. Premièrement, ces métaux jouent un rôle capital pour une grande partie de l'industrie. Deuxièmement, la Suisse, comme toute l'Europe, assume un grand risque en matière d'approvisionnement. En effet, le continent est fortement tributaire des importations et il y a peu de pays fournisseurs. Troisièmement, pour de nombreuses applications, il n'existe guère de produits de remplacement à l'heure actuelle. Les acteurs économiques doivent par conséquent mettre au point des stratégies afin de garantir au mieux l'accès aux matières premières critiques durant les périodes où les ressources seront limitées. Garantir l'approvisionnement en métaux et en matières premières minérales dont l'absence n'aurait pas de fort impact sur l'économie dans son ensemble est une tâche qui incombe au secteur privé. Lorsqu'il s'agit de biens d'approvisionnement critiques pour l'ensemble de l'économie, comme le pétrole, le gouvernement peut organiser des réserves obligatoires. Le gouvernement peut en outre tenter d'assurer l'accès du secteur privé en concluant des traités internationaux. Cela étant, les possibilités de la Suisse sont limitées dans ce domaine stratégique, théâtre de jeux de pouvoir. Par ailleurs, les traités internationaux comprennent généralement des clauses de sauvegarde permettant d'instaurer des restrictions à l'exportation en cas de crise.

L'expérience a montré qu'il est difficile, pour la Suisse, d'entrer formellement en matière sur la question des matières premières au niveau d'une négociation bilatérale. L'exclusion des restrictions à l'exportation présuppose en effet que le pays partenaire soit disposé à limiter sa propre marge de manœuvre. Dans les ALE conclus avec des pays exportateurs de matières premières comme la Colombie, le Pérou ou l'Ukraine, qui sont entrés en vigueur en 2011 et en 2012, il a été possible d'exclure les droits et les restrictions à l'exportation pour l'ensemble du commerce des marchandises. Par contre, dans les ALE conclus avec de grands pays exportateurs de matières premières tels que le Canada ou l'Afrique du Sud, il n'a pas été possible de s'entendre sur des conditions allant au-delà des dispositions de l'OMC sur les restrictions à l'importation et à l'exportation (art. XI du GATT 1994). C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage, en particulier au niveau multilatéral, pour le respect des engagements internationaux. Elle a par exemple soutenu au cours de l'année sous revue, dans le cadre de l'OCDE, un atelier de deux jours portant sur la transparence dans les échanges de matières premières. Cet atelier a rendu accessible à un large public les travaux de l'OCDE visant à favoriser la transparence des restrictions à l'exportation de matières premières et à améliorer les politiques dans ce domaine.

Il est prévu de compléter les stratégies par pays du SECO par un chapitre sur les matières premières afin d'explorer des possibilités autres que celles des traités internationaux. En situation de crise, l'existence d'une relation institutionnalisée s'avère souvent aussi précieuse que l'existence d'un accord formel. C'est pourquoi une annexe sur les matières premières a été publiée dans la nouvelle stratégie du SECO pour l'Asie (cf. ch. 7.3). Dans un deuxième temps, comme pour la politique énergétique extérieure, on examinera, le cas échéant, la mise en place d'instruments bilatéraux qui ne soient pas des accords formels avec les pays détenant des ressources ou les pays de transit. On pourrait par exemple imaginer un mémorandum

<sup>85</sup> FF 2009 573



d'entente relatif à l'accès aux catégories de matières premières rares ou un dialogue institutionnalisé sur les matières premières dans le cadre de comités mixtes. Les services compétents du SECO sondent les possibilités avec divers pays. Toutefois, certains partenaires veulent pouvoir formuler leur politique dans le domaine des matières premières indépendamment de toute obligation internationale.

Comme la Suisse, en tant que place importante pour le négoce de matières premières, devient de plus en plus exposée, le Conseil fédéral a mis en place une plateforme interdépartementale afin d'accorder toute l'attention nécessaire à cette problématique.

S'agissant du développement durable, la Suisse accorde beaucoup d'importance, dans le cadre des travaux au sein des organisations internationales et de sa coopération économique au développement, à ce que l'exploitation pétrolière et l'extraction de matières premières minérales bénéficient également aux pays riches en matières premières et à leurs populations. Environ 59 % des métaux et des minerais, 63 % du charbon et 64 % du pétrole proviennent de pays en développement. La découverte de matières premières peut constituer un avantage pour ces pays, à condition que les revenus et le potentiel de croissance qui en découlent soient exploités durablement et permettent de réduire la pauvreté. Mais la dépendance aux matières premières peut également se révéler être un frein au développement (la «malédiction» liée aux ressources). C'est le cas lorsque le pays ne parvient pas à réglementer efficacement le secteur des matières premières, à le contrôler et à utiliser les revenus qu'il génère en faveur de l'intérêt public afin de promouvoir une croissance durable et réduire la pauvreté. Ces situations peuvent tenir à la faiblesse des institutions gouvernementales et découler du fait que les gouvernements ne doivent pas suffisamment rendre de comptes. Par ailleurs, des normes insuffisantes pour régir les pratiques d'affaires des entreprises actives dans l'extraction de matières premières peuvent également aggraver les problèmes.

La Confédération soutient les efforts internationaux visant à remédier à ces situations. L'«Initiative pour la transparence dans les industries extractives» (ITIE) est certainement la plateforme bénéficiant du plus large soutien; elle vise, par le biais de l'adoption d'un standard volontaire, à créer davantage de transparence dans les flux de paiements issus de l'extraction de matières premières. La Suisse participe activement à ITIE. Au sein de l'OCDE, la Suisse a apporté une contribution financière substantielle au cours de l'année sous revue à la réalisation du «Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque». Des programmes multilatéraux soutenus par la Suisse, le FMI et la Banque mondiale donnent aux pays riches en ressources les moyens de créer des conditions-cadres pour le secteur des matières premières, de négocier des contrats d'extractions justes et d'améliorer les finances publiques. Le SECO travaille également en étroite collaboration bilatérale avec des pays tels que le Burkina Faso, le Ghana et le Mozambique.

*En juin a eu lieu à Rio de Janeiro la Conférence de l'ONU sur le développement durable (Rio+20). Le développement d'une économie verte en relation avec le développement durable et la réduction de la pauvreté ainsi que le cadre institutionnel nécessaire étaient au cœur de la Conférence.*

*Lors de la Conférence des Etats parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques qui s'est tenue en décembre, la Suisse s'est engagée sur le plan international à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> au cours d'une deuxième période du Protocole de Kyoto.*

Les négociations de la Conférence Rio+20 portant sur l'économie verte<sup>86</sup>, qui a pour objectif une utilisation durable des ressources, ont été difficiles. Les pays en développement notamment, mais aussi les Etats-Unis et le Canada, ont affiché une attitude de défiance. Le G77<sup>87</sup> craignait entre autres un protectionnisme vert. Le document final de la Conférence ne comporte donc pas de décisions contraignantes, mais reconnaît pour la première fois au niveau mondial l'économie verte comme un instrument contribuant largement au développement durable. La Conférence Rio+20 donne ainsi une impulsion à long terme pour le renforcement du développement durable. La Suisse a déjà pris des mesures concrètes: dans sa décision d'octobre 2010 relative à l'économie verte, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une utilisation durable des ressources. Des travaux dans les six champs d'action définis ont été entrepris dans différents départements et leur évolution doit être présentée au Conseil fédéral à la fin de 2012. L'économie verte est aussi un thème central de la Stratégie pour le développement durable 2012–2015.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est née à Rio il y a 20 ans. Lors de la 18<sup>e</sup> conférence des Etats parties qui s'est déroulée cette année à Doha, au Qatar, le Protocole de Kyoto a été prolongé et une deuxième période d'engagement a été décidée. Au cours de cette seconde période d'engagement, qui durera de 2013 à 2020, l'UE, l'Australie, la Norvège, la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, la Croatie et l'Islande auront des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions. Ces pays représentent moins de 15 % des émissions mondiales, alors que les Etats-Unis ne sont pas partie au Protocole de Kyoto, que le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande se sont retirés de cet accord et que les émissions dans les pays émergents augmentent fortement. La Suisse s'est engagée à réduire encore ses émissions de gaz à effet de serre en les faisant baisser de 20 % d'ici à 2020 (par rapport à 1990). Par ailleurs, les Etats parties ont réaffirmé leur intention d'élaborer un nouveau régime climatique global qui devra être adopté en 2015 et entrer en vigueur en 2020. La situation du financement initial des mesures climatiques dans les pays en développement pour les années 2010 à 2012 a également été présentée à Doha. La contribution de la Suisse s'élève à 140 millions de CHF. En outre, il a été décidé que le secrétariat du «Fonds vert pour le climat»

<sup>86</sup> Sur d'autres thèmes et résultats de la Conférence, voir: rapport sur la politique extérieure 2012, FF **2013** ...

<sup>87</sup> Le G77 est un regroupement au sein des Nations Unies qui compte actuellement 132 pays qui sont principalement considérés comme des pays en développement.

aurait son siège en Corée du Sud, la candidature de Genève n'ayant malheureusement pas été retenue.

Les progrès multilatéraux sont de la plus grande importance notamment eu égard aux problèmes environnementaux qui se posent à l'échelle transnationale ou mondiale: les efforts de la Suisse déploieront de grands effets si le plus grand nombre d'Etats possible adoptent les principes du développement durable, en particulier le volet de l'économie verte, ou ceux de la protection du climat. Pendant les négociations sur le climat à Doha, il s'agit notamment d'accueillir positivement le renforcement de l'alliance entre des pays industrialisés ambitieux et des pays en développement pauvres particulièrement touchés par le changement climatique. La Suisse continuera de jouer un rôle prépondérant dans la politique environnementale internationale en apportant son expérience au sein des organes internationaux compétents et dans la coopération au développement.

## 5.6 Droit de la concurrence

*La coopération internationale en matière de concurrence contribue à une lutte plus efficace contre les pratiques anticoncurrentielles transfrontières, qui augmentent avec l'intégration croissante de l'économie mondiale. L'amélioration de cette coopération est un impératif pour une économie intégrée dans les échanges internationaux telle que celle de la Suisse. Un renforcement de cette coopération est attendu de l'accord de coopération en matière de concurrence avec l'UE, dont les négociations se sont achevées au cours de l'année sous revue. Les questions de coopération internationale ont par ailleurs été au centre des discussions du Comité de la concurrence de l'OCDE et du groupe inter-gouvernemental d'experts sur le droit et la politique de la concurrence de la CNUCED.*

L'intégration croissante de l'économie mondiale rend les pratiques anticoncurrentielles transfrontières toujours plus fréquentes. Les autorités de concurrence rencontrent des difficultés à lutter contre de telles pratiques parce qu'elles peuvent agir seulement sur leur territoire national. La coopération internationale entre autorités de la concurrence est donc une voie importante pour renforcer la lutte contre ces pratiques. La Suisse, qui est fortement intégrée à l'économie internationale, a un intérêt particulier à s'engager en vue d'une amélioration de cette coopération dans le cadre de sa politique de la concurrence.

La Suisse et l'UE sont en passe de se doter, par un accord bilatéral de coopération en matière de concurrence, dont les négociations se sont achevées au cours de l'année sous revue, d'une base conventionnelle permettant une coopération améliorée pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles touchant les deux économies. Cette coopération est en particulier concrétisée par l'échange d'informations confidentielles entre autorités de concurrence, à des conditions strictement définies, et par

d'autres mesures telles que des consultations et la courtoisie active et passive<sup>88</sup>. Les autorités de concurrence des parties pourront de plus coordonner le moment de leurs perquisitions.

Les procédures internes en vue de la signature de cet accord sont en cours en Suisse et dans l'UE. La négociation de l'accord a notamment été rendue possible par le fait que les régimes juridiques des parties sont basés sur les mêmes principes et prévoient des règles similaires. Ce facteur a été identifié comme facilitant une bonne coopération lors des discussions menées durant l'année sous revue en matière de concurrence dans le cadre de l'OCDE et de la CNUCED. Pour la Suisse, cet accord de coopération pourrait servir de modèle à d'éventuels futurs accords, en particulier avec ses pays voisins, avec lesquels l'essentiel de ses échanges commerciaux a lieu (cf. ch. 1).

La Suisse a par ailleurs participé activement aux discussions du Comité de la concurrence de l'OCDE, qui a initié en février un projet d'envergure visant notamment à débattre des problèmes rencontrés par les autorités de concurrence afin d'améliorer les instruments et les pratiques existants en matière de coopération. A cet égard, la question de l'échange d'informations confidentielles, telles que des renseignements fournis par des entreprises dans les procédures, est au cœur des discussions. Le Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit et la politique de la concurrence de la CNUCED a également consacré une table ronde aux pratiques anticoncurrentielles transfrontières lors de sa réunion de juillet.

## 5.7 Marchés publics

*L'accord du 15 avril 1994 révisé sur les marchés publics de l'OMC (AMP)<sup>89</sup> a été formellement adopté le 30 mars. Le Secrétariat de l'OMC estime qu'il en résulte une extension de l'accès au marché pour quelque 100 milliards d'USD par an. Les Etats parties à l'accord se concentrent dorénavant sur sa transposition en droit national et sur l'accession de nouveaux membres, tels que la Chine.*

Le 30 mars, les parties à l'AMP ont formellement adopté l'AMP révisé (AMPrév). L'AMPrév entrera en vigueur lorsque deux tiers des signataires l'auront ratifié. Il est probable que ce *quorum* soit atteint d'ici le milieu de 2013. Les autorités fédérales et cantonales ont mis sur pied un dispositif aux fins d'adapter le droit en vigueur aux nouvelles dispositions de l'AMPrév. L'occasion sera également saisie pour harmoniser dans toute la mesure du possible des législations fédérale et cantonales. Ces travaux se dérouleront selon un échéancier qui devrait permettre à la Suisse de ratifier l'accord dans le courant de 2015.

<sup>88</sup> Par courtoisie active (*positive comity*), on entend les demandes adressées par l'autorité de concurrence d'une partie à celle de l'autre partie visant à requérir que cette dernière prenne des mesures, et par courtoisie passive (*negative comity*), on entend la prise en compte par l'autorité de concurrence d'une partie des intérêts essentiels de l'autre partie lors de la mise en œuvre de son droit de la concurrence.

<sup>89</sup> RS 0.632.231.422.

L'AMPrév offre un cadre juridique international modernisé et clarifié et il renforce les bonnes pratiques dans la gestion des marchés publics, notamment en encourageant le recours à des procédures électroniques et en renforçant la lutte contre la corruption. En outre, l'AMPrév étend la couverture des marchés auxquels les soumissionnaires internationaux auront accès. A titre illustratif, on mentionnera que la couverture de l'accord sera étendue à une centaine de nouvelles entités acheteuses, aux achats des provinces canadiennes, à des services additionnels (télécommunication par satellite) et aux services de construction non couverts jusqu'ici. Des restrictions à l'accès aux marchés des transports urbains seront supprimées. La révision devrait ouvrir dans les marchés des 42 membres de l'OMC parties un volume additionnel d'accès au marché que le Secrétariat de l'OMC évalue à 80 à 100 milliards d'USD par an.

La Suisse pourra ainsi bénéficier d'un cadre réglementaire international renforcé pour adapter et harmoniser davantage les législations fédérale et cantonales des marchés publics. Les fournisseurs suisses disposeront en outre de possibilités accrues d'accéder aux marchés publics des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Les expériences réalisées à ce jour montrent que les entreprises suisses ont réussi à décrocher des contrats publics importants à l'étranger (infrastructures dans l'électricité, les transports urbains, etc.). L'AMPrév permet aux autorités publiques de prendre en compte des critères de durabilité dans la passation de marchés public, sous réserve que les règles de l'AMPrév, en particulier les conditions de non-discrimination et de traitement national de l'AMP soient respectées.

Les avantages découlant de l'AMPrév ont suscité l'intérêt d'un certain nombre de pays non-membres. A ce titre, on relèvera que le processus d'accession de la Chine est en cours et qu'il progresse régulièrement, au même titre que celui de l'Ukraine.

Fort de ses succès et de son attrait, l'AMPrév pourrait devenir à terme l'instrument d'une réglementation globale en matière de passation des marchés publics.

## 5.8 Protection de la propriété intellectuelle

*En concluant le traité de Beijing sur les interprétations et exécutions audiovisuelles, les Etats membres de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sont enfin parvenus à conclure un accord, à l'échelon international, sur des aspects matériels de protection, ce qui n'était pas arrivé depuis 1996.*

*Les efforts déployés au niveau international en faveur de la protection de la propriété intellectuelle se sont concentrés au niveau bilatéral, avec comme axe prioritaire les pays émergents de l'espace économique asiatique. La Suisse a conduit des négociations de libre-échange avec plusieurs partenaires de cette région et poursuivi son dialogue sur la protection des biens immatériels avec la Chine. Dans le cadre de la coopération technique, elle s'est engagée dans divers pays en développement pour la mise en œuvre de projets variés dans ce domaine.*

## 5.8.1

### Protection de la propriété intellectuelle dans les organisations internationales

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a su démontrer cette année sa capacité à trouver des solutions sur le plan multilatéral à des questions bloquées depuis des années. Un dialogue plus constructif a en effet pu s'amorcer entre pays industrialisés et pays en développement vers la recherche de solutions mutuellement bénéfiques. C'est ainsi qu'un résultat majeur a pu être atteint avec la conclusion du traité de Beijing sur les interprétations et exécutions audiovisuelles. Le traité assure aux artistes interprètes ou exécutants une protection de leurs droits économiques et moraux au niveau international dans l'environnement digital. La Suisse figure parmi les 48 pays qui ont signé ce traité à la sortie de la conférence diplomatique de Beijing le 26 juin 2012. Cette dynamique plus positive a également permis de faire progresser les travaux dans d'autres secteurs, tels que la négociation d'un instrument international favorisant l'accès aux textes imprimés pour les déficients visuels et les autres personnes ayant des difficultés de lecture; une conférence diplomatique devrait être convoquée sur cette question en 2013. La conclusion de nouveaux traités est aussi attendue dans un avenir proche dans les négociations relatives au droit du design, à la protection des organismes de radiodiffusion (p.ex. protection des signaux)<sup>90</sup> ou à la protection des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles<sup>91</sup>. Sur toutes ces questions, la Suisse continue à œuvrer activement à l'émergence de solutions durables et propres à réunir un consensus.

Pendant l'année sous revue, la Suisse a défendu l'optimisation de la protection des indications géographiques avec insistance non seulement dans le cadre des négociations d'accords bilatéraux (cf. ch. 5.8.2), mais aussi au sein de l'OMC. Dans le Conseil des ADPIC, elle a participé activement aux travaux ordinaires de mise en œuvre de l'accord sur les ADPIC<sup>92</sup>.

Le groupe de travail consultatif d'experts dans le domaine de la coordination et du financement de la recherche et du développement de médicaments contre les *neglected diseases*, c'est-à-dire les maladies qui touchent essentiellement les pays pauvres, a présenté son rapport<sup>93</sup> lors de la 65<sup>e</sup> Assemblée mondiale de la santé. L'une de ces recommandations à l'adresse des Etats membres est de négocier une convention internationale sur la recherche et le développement. L'Assemblée a chargé la directrice générale de l'OMS de tenir une réunion à composition non limitée des Etats membres afin d'analyser en profondeur le rapport et la faisabilité de ses recommandations. La Suisse, tout en étant convaincue de l'importance d'augmenter les investissements dans la recherche et le développement pour les maladies qui affectent de manière disproportionnée les pays en développement, est favorable à un tel examen approfondi de la faisabilité des recommandations et de leurs implications, notamment financières.

<sup>90</sup> Informations relatives aux négociations de l'OMPI sur la protection des organismes de radiodiffusion, cf. <http://www.wipo.int/pressroom/en/briefs/broadcasting.html>.

<sup>91</sup> Informations relatives aux travaux de l'OMPI sur la protection des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles, cf. [http://www.wipo.int/pressroom/en/briefs/tk\\_ip.html](http://www.wipo.int/pressroom/en/briefs/tk_ip.html).

<sup>92</sup> Accord de l'OMC sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce, RS **0.632.20**.

<sup>93</sup> Cf. [http://www.who.int/phi/CEWG\\_Report\\_5\\_April\\_2012.pdf](http://www.who.int/phi/CEWG_Report_5_April_2012.pdf).

## 5.8.2

### Protection de la propriété intellectuelle au niveau bilatéral

La protection de la propriété intellectuelle est un élément central de la politique économique extérieure suisse en faveur de la promotion du commerce, des investissements et du transfert de technologies. Dans le *Global Innovation Index 2012*<sup>94</sup> et l'*Innovation Union Scoreboard 2011*<sup>95</sup>, la Suisse occupe, comme l'an passé, le premier rang. Aussi attache-t-elle une importance particulière à l'inscription de dispositions sur la protection des innovations et des prestations créatives substantielles et applicables dans les ALE négociés actuellement (cf. ch. 4.2). L'intégration d'un volet traitant du droit des biens immatériels dans les ALE, qu'ils soient bilatéraux ou conclus sous l'égide de l'AELE, fait partie intégrante de la stratégie générale du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure.<sup>96</sup> Les réglementations de la propriété intellectuelle se fondent en particulier sur les règles de l'OMC et de l'OMPI, et complètent le régime de protection multilatéral existant dans les secteurs d'importance pour les exportations et la recherche. Elles visent à contribuer à un climat favorisant le commerce et les investissements.

La protection de la propriété intellectuelle constitue un enjeu pour l'industrie exportatrice suisse, en particulier dans les pays émergents de l'espace économique asiatique. Les entreprises y sont notamment confrontées à la contrefaçon et au piratage à grande échelle de leurs produits ainsi qu'à des insécurités juridiques lors de l'enregistrement de leurs titres de protection. La Suisse discute de pistes de solutions avec les pays partenaires dans le but de soutenir de manière optimale les échanges commerciaux bilatéraux. Ce faisant, ils tiennent compte de la situation particulière et du stade de développement du pays tiers.

L'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) conduit un dialogue institutionnalisé sur le droit de la propriété intellectuelle avec la Chine. L'application des droits immatériels d'entreprises suisses actives y constitue souvent un défi de taille, alors même que cet important pays émergent est aujourd'hui l'un des principaux utilisateurs du système international du PCT<sup>97</sup> et que les entreprises suisses pointent déjà au 7<sup>e</sup> rang du classement des demandes de brevets présentées à l'Office chinois des brevets (SIPO). Le dialogue engagé par l'IPI avec le ministère chinois du commerce, auquel participent divers offices spécialisés et des représentants de l'industrie suisse, permet d'aborder des problèmes systémiques dans le domaine de la propriété intellectuelle et de trouver des solutions. En automne, l'IPI et le SIPO ont signé, au niveau des offices, un protocole d'entente sur proposition du SIPO, qui renforcera la collaboration existante en matière de brevets entre les deux offices.

<sup>94</sup> *The Global Innovation Index 2012*, publié par la Business School INSEAD et l'OMPI: <http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/files/Global%20Innovation%20Index%202012.pdf>.

<sup>95</sup> *Innovation Union Scoreboard 2011*, le tableau de bord annuel de la recherche et de l'innovation de l'UE: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf).

<sup>96</sup> Stratégie de politique économique extérieure du Conseil fédéral, Rapport du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004, FF 2005 993.

<sup>97</sup> Le système mondial de dépôt de demandes de brevets selon le Traité de coopération en matière de brevets de l'OMPI.

Selon son mandat légal, l'IPI participe à la coopération technique dans le domaine de la propriété intellectuelle<sup>98</sup> (art. 2, al. 1, let. f, de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle<sup>99</sup>). Depuis 2001, il conduit plusieurs projets de coopération technique dans ce domaine sur mandat du SECO, actuellement avec le Bangladesh, le Ghana, l'Indonésie, le Laos et la Serbie. Les projets avec le Ghana et la Serbie ont été conclus à la fin de l'année sous revue. D'éventuels projets avec la Colombie, le Tadjikistan et l'Egypte et une possible prolongation des projets avec le Ghana et la Serbie sont en discussion. Grâce à ses activités dans le domaine de la coopération technique, la Suisse contribue à améliorer la situation socio-économique dans les Etats partenaires, notamment par des réformes dans le domaine de la propriété intellectuelle. Son action vise à stimuler le climat d'investissement dans ces Etats et à leur faciliter l'accès vers de nouveaux secteurs et marchés affichant un niveau d'innovation plus élevé.

## 6 Coopération économique au développement

*L'événement principal de l'année sous revue dans le cadre de la coopération économique au développement suisse a été l'adoption du message du 15 février 2012 sur la coopération internationale 2013–16<sup>100</sup> qui détermine l'orientation stratégique et la base financière de ces activités pour les quatre prochaines années. L'importance des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement et l'aide à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la Communauté des états indépendants a ainsi été confirmée.*

*La coopération économique suisse au développement est mise en œuvre par le biais de projets bilatéraux ainsi qu'en étroite collaboration avec les banques de développement multilatérales. Trois thèmes ont marqué l'année sous revue et resteront d'actualité pour la coopération économique au développement ces prochaines années: l'économie verte, la fiscalité et le développement et l'emploi.*

### 6.1 Les aspects économiques gagnent encore en importance dans la coopération internationale

Durant l'année sous revue, la période d'engagement des crédits-cadres concernant les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (2009–2012), et la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (2006–2012), est arrivée à échéance. A ce titre, le SECO a engagé un montant de 1,27 milliard de CHF pour de nouveaux programmes. Les évaluations de projets montrent que malgré le contexte politique, économique et social parfois très instable de certains pays bénéficiaires, 78 % des

<sup>98</sup> Pour un aperçu des buts et des directives opérationnelles de la coopération technique, resp. de la coopération internationale, voir <https://www.ige.ch/fr/infos-juridiques/cooperation-internationale.html>.

<sup>99</sup> RS 172.010.31

<sup>100</sup> FF 2012 2259



projets produisent de bons, voire de très bons résultats<sup>101</sup>. Des évaluations récentes confirment par ailleurs que la coopération économique au développement est plus que jamais pertinente en période de turbulences économiques mondiales. Dans le contexte de la récente crise financière, les pays en développement ont ainsi bénéficié d'un soutien leur permettant de réagir de manière plus rapide et plus ciblée aux influences économiques extérieures. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour garantir la durabilité des interventions.

Compte tenu des expériences positives avec les instruments et les thèmes de la coopération économique au développement, la coopération du SECO avec les pays du Sud et de l'Est pour les années 2013–2016 s'inscrit dans le prolongement du travail effectué jusqu'ici. L'activité du SECO est intégrée pour la première fois à un message global sur la coopération internationale, élaboré conjointement avec la Direction du développement et de la coopération (DDC). Ce dernier couvre l'aide humanitaire (DDC), la coopération technique et l'aide financière (DDC), les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (SECO) et l'aide à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la Communauté des états indépendants (DDC/SECO) ainsi qu'une stratégie. Le message du 15 février 2012 sur la coopération internationale 2013–2016 a été adopté par les Chambres fédérales le 11 septembre. Il confirme la décision prise par le Parlement en février 2011 d'augmenter graduellement les moyens dévolus à la coopération internationale à hauteur de 0,5 % du RNB d'ici à 2015. Le message prévoit des engagements à hauteur de 11,4 milliards de CHF (SECO: 1,28 milliard de CHF au Sud, 375 millions de CHF à l'Est). Les mesures de coopération économique au développement s'orientent fortement sur les activités et compétences-clés du SECO dans son ensemble. Elles appuient la stratégie économique extérieure de la Suisse en améliorant l'intégration des pays en développement et en transition (Europe de l'Est et Communauté des Etats indépendants) dans l'économie mondiale et en favorisant une croissance économique durable. Elles se concentrent sur le soutien accordé aux pays en développement à revenu intermédiaire (*middle income countries*, MIC) et aux pays en transition qui se sont engagés dans un processus de réforme sérieux et performant. Des programmes nouveaux et fondés sur l'innovation sont prévus dans les domaines de l'urbanisation et du marché du travail, permettant de lier au mieux les objectifs économiques et de politique de développement, et contribuer ainsi à la création d'emplois au niveau local. Ces mesures permettront de répondre encore mieux aux défis des MIC, qui concentrent une grande partie de la pauvreté mondiale dans leurs villes. Le but est d'améliorer les conditions de vie et l'environnement économique grâce à une planification intégrée, à l'accès aux infrastructures, à la formation et à l'emploi.

Les instruments de la coopération économique au développement sont également utilisés dans le cadre de la contribution à l'élargissement de l'UE. C'est un instrument important de la politique européenne de la Suisse (cf. ch. 3.5). Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'arrêt fédéral pour le soutien aux dix nouveaux pays de l'UE, la totalité des fonds prévus a été engagée (1 milliard de CHF, 50 % chacun pour le SECO et la DDC). Les cinq prochaines années seront consacrées à la mise en œuvre des 210 projets approuvés. Depuis 2009, la Suisse soutient également la

<sup>101</sup> Sur 265 projets évalués entre 2005 et 2011. Pour de plus amples informations concernant l'efficacité des projets du SECO de 2006 à 2011, cf. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/-00010/03008/index.html?lang=de>.

Roumanie et la Bulgarie (suite à l'adhésion de ces pays à l'UE en 2007) à hauteur de 257 millions de CHF. Ces fonds devront être engagés jusqu'à fin 2014.

## **6.2 La coopération de la Suisse avec les banques multilatérales de développement**

La coopération au développement multilatérale est complémentaire au soutien bilatéral. Les principaux partenaires de la Suisse sont le Groupe de la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et les banques de développement africaine, asiatique et interaméricaine<sup>102</sup>.

Les conséquences de la crise financière et économique ainsi que de la crise de l'euro sur les pays émergents et en développement, les défis posés par le «printemps arabe» et le changement climatique ont constitué les thèmes dominants de l'année sous revue au niveau multilatéral. Ces défis ont conduit les banques de développement à un réexamen des instruments existants. Quant aux domaines traités, les banques de développement multilatérales ont mis l'accent sur la poursuite de l'orientation sur les résultats, la mise en œuvre concrète des décisions de la conférence sur le développement durable Rio+20 (cf. ch. 5.5.2) et de l'agenda énergétique, une croissance durable et inclusive, la création d'emplois ainsi que l'engagement dans les Etats fragiles.

### **Groupe de la Banque mondiale**

La qualité de membre du Groupe de la Banque mondiale et le siège au Conseil exécutif de la Banque, de même qu'au Comité du développement (le comité ministériel pour les questions de développement) constituent des priorités inchangées pour la Suisse. Dans ces enceintes, elle peut participer activement à la définition des approches globales visant à une lutte contre la pauvreté et au développement plus efficaces. Dans ce contexte, la Suisse attache une grande importance au groupe de vote mixte qu'elle préside. Avec des programmes bilatéraux et régionaux ciblés dans les pays membres (p. ex. dans le domaine de la gouvernance et dans le secteur de l'énergie et de l'eau en Asie centrale), la Suisse apporte un soutien ciblé à leur développement. Durant l'année sous revue, le groupe de vote a fêté ses vingt ans d'existence.

### **Banques régionales de développement**

Dans les différentes régions, les banques régionales jouent un rôle prépondérant grâce à leur proximité des pays bénéficiaires. Durant l'année sous revue, la reconstitution du Fonds asiatique de développement, la fenêtre concessionnelle de la Banque asiatique de développement, a été achevée avec succès malgré les restrictions budgétaires (en particulier des bailleurs de fonds européens). Elle a mobilisé 12,4 milliards d'USD pour la période 2013–2016. La Suisse compte y participer à hauteur de 48 millions de CHF (env. 0,9 %). Cette année, la BERD a continué ses travaux visant à étendre son champ d'intervention dans le bassin méditerranéen.

<sup>102</sup> Cf. ch. 10.1.1, «Engagement financiers de la Suisse à l'égard des banques internationales de développement en 2012».

A long terme, des adaptations se dessinent au niveau institutionnel dans l'architecture de l'aide, avec le positionnement de pays émergents et en développement aux côtés des Etats membres traditionnels. Cette évolution soulèvera des questions touchant à la garantie du financement à long terme, aux orientations thématiques ainsi qu'aux modalités de mise en œuvre et de financement des banques de développement.

## **6.3 L'économie verte dans les pays en développement**

### **6.3.1 L'économie verte: une chance pour les pays en développement**

L'économie verte vise une croissance économique écologiquement durable dans les pays industrialisés et les pays en développement. La notion d'économie verte lie les intérêts environnementaux (p. ex. protection du climat, biodiversité, ressources et utilisation de l'eau) aux processus de développement économique et de mondialisation, en visant une plus grande efficacité des processus économiques.

L'économie verte offre de nouvelles chances en particulier aux pays en développement. Elle permet d'associer la réduction de la pauvreté à la résolution de problèmes environnementaux urgents, et de contribuer ainsi à un développement durable. La Suisse encourage cette évolution de manière multiple: en participant à des fonds climatiques internationaux, en améliorant les conditions-cadres fixées par l'Etat dans les pays en développement (p. ex. recyclage) ou par le transfert technologique dans le domaine du climat et de l'environnement en impliquant tous les acteurs importants (industrie, exploitants d'infrastructures, producteurs de matières premières renouvelables, entreprises minières, secteur financier et classe politique).

De nombreux pays en développement craignent que l'économie verte constitue pour eux un frein à la croissance ou induise de nouvelles barrières commerciales. Cette crainte était patente lors de la Conférence de Rio+20 au cours de l'année sous revue (cf. ch. 5.5.2). Toutefois, les expériences de la coopération économique suisse au développement indiquent que croissance économique et gestion durable des ressources ne sont pas antinomiques. Des processus de production plus efficaces permettent également une meilleure rentabilité des entreprises dans les pays en développement, qui créent à leur tour des emplois, et contribuent au progrès économique. Dans le même temps, les risques – tels que les conséquences du changement climatique, la raréfaction de l'eau ou le recul de la biodiversité – sont réduits. Une économie verte favorise les gains d'efficacité et peut donc renforcer durablement la compétitivité de ladite économie. Lors de la Conférence de Rio+20, il est clairement apparu que la coopération économique suisse au développement est très bien positionnée dans ce domaine. Avec des partenaires comme l'ONUDI, la Banque mondiale et la société civile, elle a organisé des événements thématiques sur les marchés publics durables, la production industrielle fondée sur une gestion efficace des ressources, les normes volontaires et les systèmes de *reporting* en matière de durabilité ainsi que sur le commerce respectueux de la biodiversité.

La transition vers une économie verte implique un coût de financement considérable, qui dépasse les capacités de la plupart des pays en développement. De plus, dans ces pays les conditions-cadres, l'accès aux technologies et les connaissances institutionnelles et techniques nécessaires pour mettre en œuvre les efforts de réforme et satisfaire aux directives internationales des conventions environnementales, sont souvent insuffisantes. L'ancrage institutionnel, de même que le soutien financier et technique, dans les pays en développement est d'une importance primordiale pour la transition vers une économie verte. Une aide tant financière que technique est également nécessaire. La coopération au développement joue ainsi un rôle important de catalyseur dans la transition vers une économie verte. La coopération économique suisse au développement se concentre sur les domaines où il est possible de créer des incitations aux initiatives privées, par exemple pour accroître les échanges et les investissements. C'est pourquoi, pour promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement, elle encourage: (i) l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables; (ii) la gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité; (iii) le renforcement des mécanismes de marché et de financement dans le cadre de la protection du climat.

L'économie verte implique la mise à disposition d'une infrastructure de réseau (énergie, eau, transports) qui utilise des technologies respectueuses de l'environnement. Les pays en développement, dont le réseau d'infrastructures est encore en construction, ont la possibilité de recourir d'emblée à ce type de technologies. A cet effet, la Suisse travaille surtout avec des villes de grande ou moyenne taille des pays en développement, en recourant à des approches qu'elle a développées, comme le modèle «Cité de l'énergie». Le secteur industriel des pays en développement requiert également des technologies environnementales et climatiques pour être plus efficace dans l'utilisation de ressources et produire ainsi de manière plus respectueuse de l'environnement et à moindre coût. En outre, les clients internationaux demandent de plus en plus des produits à faible émission de CO<sub>2</sub> et à faible consommation d'eau. C'est pourquoi, dans les pays en développement la coopération économique suisse au développement soutient des bureaux de conseil pour présenter aux PME les potentiels d'économies liés à une gestion plus efficace des ressources et pour faciliter la conversion aux processus de production respectueux de l'environnement et aux techniques de recyclage (cf. ch. 2.4).

En ce qui concerne la gestion durable des ressources naturelles, la Suisse peut exercer une influence en particulier s'agissant des matières premières pour lesquelles elle occupe une position de leader dans le commerce international. C'est le cas pour les matières premières renouvelables (p. ex. coton, café, cacao). Dans ce contexte, la coopération économique suisse au développement apporte son soutien à des tables rondes où les principaux acteurs (producteurs, négociants, consommateurs, gouvernements et organisations non gouvernementales) développent ensemble des normes de durabilité, applicables ensuite à large échelle. Ainsi, durant l'année sous revue, la Suisse a organisé à Interlaken la Conférence annuelle du Comité consultatif international du coton (ICAC). Par ailleurs, la coopération économique suisse au développement s'occupe également du secteur des matières premières minières et fossiles (cf. ch. 5.5.1). En outre, le Conseil fédéral a mis en place au cours de l'année sous

revue une plateforme interdépartementale sous l'égide du DFF/DFAE/DFE<sup>103</sup>, afin de rassembler les connaissances de l'administration fédérale sur différents aspects du secteur des matières premières et d'élaborer une base de référence à ce sujet.

Les programmes de protection du climat menés avec les pays en développement visent à réduire efficacement et à moindre coût les émissions de gaz à effets de serre. Renforcer le commerce des certificats CO<sub>2</sub> constitue à cet égard une solution. La Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto entrés en vigueur en 2005 ont joué un rôle de pionnier dans la création des marchés du carbone. Toutefois, les mécanismes de financement flexibles prévus pâtiennent de faiblesses structurelles, par exemple l'effondrement des prix des certificats (dû à la récession et au manque d'objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> après 2012), la domination du marché du côté de l'offre par la Chine et une procédure de certification, onéreuse et fastidieuse. Ces faiblesses doivent être éliminées par l'introduction de «nouveaux mécanismes de marché», dont la Suisse encourage le développement et la mise à l'épreuve, notamment avec la participation cette année au *Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership* avec d'autres pays de l'OCDE. L'objectif est de réduire de manière substantielle les émissions de CO<sub>2</sub> dans des secteurs clés tels que l'industrie lourde, les transports routiers ou la construction. Pour les pays en développement il en résulte les avantages économiques liés à l'économie verte suivants: compétitivité de l'industrie, transports publics améliorés, bâtiments et produits de consommation énergétiquement plus efficaces.

## **6.4 Fiscalité et développement**

### **6.4.1 Les défis posés aux pays en développement**

Avec un système fiscal fortement basé sur les droits de douane, de nombreux pays en développement ont été confrontés à une réduction radicale de leurs recettes fiscales suite au processus de libéralisation des échanges commerciaux engagé dans les années 80. On estime que les pays les plus pauvres ont perdu environ 70 % de leurs recettes fiscales depuis le début de ce processus. Dans de telles conditions, il devient impossible de financer par exemple les besoins en infrastructure et en services requis pour permettre un développement économique durable.

Ces systèmes fiscaux peu diversifiés constituent l'une des raisons pour lesquelles de nombreux pays parmi les plus pauvres sont aujourd'hui fortement dépendants de l'aide au développement. Cette dépendance pose des risques importants et n'est pas soutenable à long terme. En outre, certains pays donateurs ont pris des mesures d'austérité parfois draconiennes suite à la crise économique actuelle – qui touchent également le domaine de la coopération au développement. Ainsi, pendant l'année sous revue, certains donateurs ont notifié une baisse de leur aide publique au développement. D'où l'importance pour les pays en développement de mettre en place un système fiscal efficace, pour générer eux-mêmes les ressources nécessaires aux prestations des services publics et au financement d'infrastructures.

<sup>103</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Durant l'année sous revue, l'engagement de la Suisse dans ce domaine a été présenté lors de la Conférence annuelle de la Coopération au développement de la DDC et du SECO, au travers d'un projet au Ghana à titre d'exemple. Avec l'Allemagne, le SECO soutient les autorités ghanéennes dans la mise en œuvre d'une vaste réforme de leur système fiscal, visant à fusionner diverses entités chargées de la taxation et de la perception des impôts en une institution unique, et à établir une unité spéciale ayant pour mandat de fournir au gouvernement une orientation stratégique pour la mise en œuvre de sa politique fiscale et budgétaire.

La fiscalité est un élément essentiel pour promouvoir un développement économique durable et lutter contre la pauvreté. Une fiscalité inadaptée ou des procédures administratives trop lourdes pour les entreprises peuvent réduire à néant les efforts visant à dynamiser le secteur privé. La situation actuelle dans les pays en développement est souvent préoccupante à cet égard. Des systèmes fiscaux opaques, trop complexes ou déséquilibrés, associés à une administration affaiblie, et souvent gangrenée par la corruption et le clientélisme, constituent un obstacle à la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique durable. L'ampleur du secteur informel dans les pays en développement est d'ailleurs en partie le reflet d'une fiscalité inadéquate.

Outre les aspects financiers, la politique fiscale joue un rôle déterminant dans la formation d'un Etat et son renforcement institutionnel. A travers elle, un Etat fixe les droits et les devoirs de chaque citoyen en matière de contribution au bien-être commun. Ainsi l'Etat met en place les mécanismes de solidarité indispensables au renforcement de la cohésion sociale. La politique fiscale contribue donc à la stabilité politique et peut aider à renforcer la démocratisation d'un Etat et à asseoir la légitimité de ses institutions. Au contraire, un système fiscal perçu comme injuste peut exacerber les tensions sociales. Il s'agit donc d'une priorité politique autant qu'économique.

Le renforcement de la coopération fiscale internationale a pris une importance particulière ces dernières années dans de nombreuses instances internationales (OECD, G20). Eu égard à l'évasion fiscale dans les pays en développement, les places financières internationales importantes comme la Suisse sont appelées à collaborer, par exemple en concluant des accords sur l'échange d'informations. Il est souhaitable que la communauté internationale assiste les pays en développement dans le domaine de la construction de systèmes fiscaux. Des accords internationaux ou de nouvelles législations auront plutôt un impact concret sur la mobilisation de ressources fiscales, si ces mesures sont accompagnées d'un renforcement des autorités responsables de leur application dans les pays en développement. Or des investissements considérables sont nécessaires, tant sur le plan humain que sur celui de l'infrastructure (notamment informatique) pour que les pays en développement puissent tirer profit d'une plus grande coopération fiscale internationale. C'est pourquoi l'assistance technique et la formation du personnel des administrations fiscales constituent des piliers fondamentaux dans les programmes de la coopération économique suisse au développement.

## **6.4.2 Contribution de la coopération économique suisse au développement**

La coopération économique suisse au développement soutient les pays en développement dans la mise en œuvre d'une politique fiscale équitable et favorable à la croissance.

La coopération économique suisse au développement travaille à deux niveaux pour réaliser l'objectif d'une politique économique saine et de finances publiques durables. D'une part, elle soutient les Etats partenaires dans le renforcement des politiques et administrations fiscales, afin d'accroître les recettes internes. Durant l'année sous revue, la Suisse a ainsi participé à un programme de soutien du FMI destiné aux administrations fiscales dans les Balkans. Elle soutient également le *Tax Policy and Administration Topical Trust Fund* du FMI qui offre de l'assistance technique pour rédiger ou adapter des législations, procéder à des réorganisations institutionnelles, ou optimiser les procédures et les systèmes de taxation et de perception. De plus, le programme encourage la simplification des procédures administratives, notamment pour les PME, ainsi que la réduction matériellement non-justifiée des régimes préférentiels et des allègements fiscaux pouvant créer des distorsions sur les marchés.

D'autre part, la Suisse soutient les institutions en charge de la politique budgétaire, afin qu'elles soient en mesure d'utiliser efficacement ces ressources. Il s'agit ainsi de s'assurer que les recettes fiscales mobilisées soient affectées efficacement au développement du pays et à la lutte contre la pauvreté. Les programmes soutenus par la coopération économique suisse au développement mettent donc l'accent sur une planification budgétaire plus cohérente, une exécution des coûts plus transparente et un contrôle des dépenses plus efficace. Au cours de l'année sous revue, la Suisse a commencé un programme de soutien bilatéral dans le domaine des finances publiques au Pérou.

Les réformes fiscales sont souvent difficiles à mettre en œuvre, car des groupes d'intérêts exercent une pression très forte sur la classe politique (p. ex. pour des allègements fiscaux). Pour mitiger cette tendance, la coopération économique suisse au développement lie l'attribution d'aides budgétaires à la réalisation de progrès en matière de réformes fiscales. Ceci permet d'exercer une certaine pression sur les gouvernements. Durant l'année sous revue, la Suisse a approuvé une nouvelle phase de l'aide budgétaire au Ghana.

## **6.5 L'emploi – un levier du développement**

### **6.5.1 L'emploi au centre de la politique de développement**

Près d'1,1 milliard de personnes en âge de travailler n'ont actuellement pas d'emploi ou gagnent si peu qu'elles vivent en dessous du seuil de pauvreté.<sup>104</sup> Par conséquent, sans compter les emplois nécessaires pour répondre à l'accroissement de la population mondiale, il faudrait créer 600 millions d'emplois supplémentaires dans les dix prochaines années pour venir à bout du chômage.

<sup>104</sup> OIT (2012) Tendances mondiale de l'emploi 2012, Genève.

C'est pourquoi, la création d'emplois rémunérés convenablement et respectueux des prestations et des normes sociales adéquates, est devenue un objectif primordial de la politique de développement, tant au niveau national que sur le plan international. La création d'emplois est cruciale pour permettre à de larges couches de la population dans les pays en développement et les pays émergents de profiter de la croissance, et pour réduire durablement la pauvreté. Le travail décent et bien rémunéré permet une vie sans pauvreté, mais aussi de renforcer l'estime de soi des individus et la cohésion sociale des sociétés. L'emploi est à la base de l'accroissement du niveau de vie, des gains de productivité et par conséquent du développement social et économique d'un pays.

## **6.5.2 Contribution de la coopération économique suisse au développement**

La Suisse attache une grande importance aux analyses fondamentales de vaste portée, raison pour laquelle elle finance régulièrement des études internationales. Ainsi, durant l'année sous revue, elle a participé au financement de deux études bien cotées du Groupe de la Banque mondiale sur le thème de l'emploi, dont l'éminent «Rapport sur le développement dans le monde 2013»<sup>105</sup> présenté à Berne début novembre. Ce rapport montre comment l'association d'approches confirmées et novatrices, adaptées aux conditions-cadres d'un pays, peut promouvoir la croissance durable et générer des emplois. Les conclusions de ces rapports permettent à la coopération économique suisse au développement d'orienter ses activités de manière plus ciblée à l'endroit des besoins des pays en développement dans les quatre champs d'action suivants.

Les bases statistiques sur les affaires économiques extérieures et intérieures, notamment sur l'emploi, sont nécessaires à l'analyse et à la conduite de la politique économique. Néanmoins, il n'y a guère de données de base fiables relatives à l'emploi dans les pays en développement. La Suisse favorise donc des analyses ciblées du marché du travail pour que la politique de l'emploi dans les pays en développement se fonde sur des besoins réels. Dans ce contexte, la Suisse soutient un projet commun de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la Banque mondiale qui recense, dans une base de données, les mesures visant à lutter contre la crise économique et le chômage dans 77 pays. Cette base de données permet, dans le contexte de la crise économique actuelle, de comparer différentes mesures, d'identifier les approches efficaces et favoriser leur généralisation.

Les conditions-cadres institutionnelles et réglementaires d'un pays ont une influence sur l'offre et la demande d'emplois. C'est pourquoi la coopération économique suisse au développement s'engage en faveur de conditions-cadres performantes. Les changements structurels de l'économie dans un pays doivent être socialement viables et également profiter aux plus pauvres. La réglementation doit contribuer à instaurer des marchés du travail plus performants, facilitant la création d'entreprises et d'emplois, et améliorant les conditions de travail et de vie des employés. La correction de défaillances du marché en fait partie, par l'élimination de barrières à la concurrence, de même que l'engagement en faveur de la mise en œuvre à l'échelle mondiale des normes de travail de l'OIT. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord,

<sup>105</sup> The World Bank (2012) World Development Report 2013, Washington DC.



la Suisse soutient le programme *Education for Employment* de la Société financière internationale (SFI). Ce programme vise à améliorer le cadre des affaires pour les prestataires privés dans le domaine de la formation post-secondaire. Il contribue à promouvoir la concurrence et à mieux concilier les différences de connaissances et de compétences acquises par les universitaires avec les besoins du marché du travail.

De nombreux pays en développement présentent en même temps un chômage élevé et une pénurie de personnel dans de nombreux secteurs de l'économie: les entreprises cherchent à embaucher, mais la main-d'œuvre possédant les qualifications spécifiques requises fait défaut. Ces déséquilibres freinent le développement économique et la diversification sectorielle importante en vue d'une croissance durable. Par conséquent, la Suisse promeut de façon ciblée les compétences des employés. Celles-ci jouent un rôle-clé pour la productivité et apportent aux employés et à leurs familles davantage de revenus et de sécurité. Au Vietnam, la Suisse soutient le secteur financier au moyen de programmes de formation destinés au personnel bancaire visant à améliorer ses compétences techniques grâce à une formation pratique. En cours depuis 2009, il a été prolongé au cours de l'année sous revue jusqu'en 2016.

Afin de renforcer la demande de main-d'œuvre dans les pays en développement, la Suisse soutient des projets qui visent à alléger la charge administrative pour les PME ou à leur faciliter l'accès au capital et aux nouveaux marchés. La promotion des PME est créatrice d'emplois et permet aux employés et à leurs familles d'échapper à la pauvreté. Durant l'année sous revue, ce thème central a été traité dans le cadre de la conférence annuelle du SECO et de la DDC sur la coopération dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Le *Start-up Fund* du SECO illustre le soutien apporté par la Suisse dans ce domaine. Le fond peut être sollicité par les PME suisses pour le cofinancement de projets d'investissement dans les pays en développement ou en transition, par exemple dans les secteurs de la mécanique de précision ou de la fabrication de meubles. Par ailleurs, grâce à des mesures de promotion du commerce, les agriculteurs et les entreprises peuvent conquérir de nouveaux marchés, diversifier leur offre, étendre leur production et donc créer des emplois supplémentaires.

*Les principaux pays partenaires économiques de la Suisse font face à une croissance réduite, voire parfois à une récession. Dans la majorité des Etats membres de l'UE, le contexte économique est fragilisé et les perspectives de croissance pour 2013 sont faibles voire négatives pour certains Etats membres<sup>106</sup>. La Suisse a résisté en grande partie au ralentissement économique de ses voisins jusqu'à présent, notamment grâce à une politique économique et financière saine (frein à l'endettement, marché du travail flexible, demande intérieure soutenue) ainsi qu'à une bonne diversification de son économie et de ses exportations. La politique monétaire (fixation du taux plancher vis-à-vis de l'euro) a également empêché une appréciation incontrôlée du franc et l'a stabilisé face à l'euro.*

*La diversification géographique des pays partenaires choisis par l'économie Suisse a permis aux entreprises suisses de profiter des marchés en expansion. Si les exportations suisses dans l'espace UE/AELE actuel représentaient encore 62,7 % de l'ensemble des exportations suisses en 2002, leur part s'est réduite à 57,3 % en 2011. En même temps, les exportations de la Suisse vers les pays émergents<sup>107</sup> ont augmenté de 14,2 % de l'ensemble des exportations suisses à 20,8 %. En chiffres absolus, les exportations suisses vers ces marchés de croissance ont connu une augmentation trois fois supérieure (+113 %) à celle des exportations dans l'espace UE/AELE (+33,2 %) au cours de la période mentionnée<sup>108</sup>. Cette tendance devrait s'accroître. Toutefois, les voisins européens, au premier rang desquels l'Allemagne, resteront nos principaux partenaires commerciaux dans les années à venir.*

## 7.1 Europe: effets de la crise de la zone euro sur le commerce extérieur suisse

Depuis le début de la crise de la zone euro, la part de l'espace UE/AELE dans le commerce extérieur suisse n'a pas beaucoup diminué, passant de 69 % (2009) à 67 % (2011). Cette situation s'explique par l'importance des importations dont la part s'est maintenue stable à 78 %, alors que la part des exportations suisses à destination de l'UE/AELE a baissé de 60 % (2009) à 57 % (2011). L'économie

<sup>106</sup> Chypre (-1 %), Espagne (-1,3 %), Grèce (-4 %), Italie (-0,7 %) et Portugal (-1 %). Cf. <http://www.imf.org/>.

<sup>107</sup> Par souci de simplicité, ce groupe comprend les pays qui ont conclu un ALE avec la Suisse, ceux qui sont sur le point de négocier un tel accord ou qui ont au moins engagé des entretiens exploratoires (hors pays européens et pays de l'OCDE): Algérie, Etats d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama), Chine, Colombie, Etats du Conseil de coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar), Egypte, Hong Kong, Inde, Indonésie, Jordanie, Liban, Malaisie, Maroc, Etats du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), Autorité palestinienne, Pérou, Etats de la SACU (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland), Singapour, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan, Vietnam.

<sup>108</sup> Entre 2002 et 2011, les exportations de la Suisse ont progressé de 45,7 % au niveau mondial.

suisse continue de dépendre largement de celle de ses voisins européens (Allemagne, Italie, France, Autriche) qui représentent près de la moitié de ses échanges totaux (182 milliards de CHF sur un total de 393 milliards de CHF).

Néanmoins, la crise de certains Etats membres de l'UE a eu des conséquences directes sur les entreprises suisses. En Espagne, au Portugal et en Grèce, le secteur de la santé affiche un déficit aigu, si bien que les hôpitaux n'arrivent plus à honorer leurs factures, par exemple pour des médicaments, et accumulent les retards de paiement parfois de plus d'une année. Des retards de paiement ont également été signalés en Italie. En Espagne, ce problème ne concerne pas uniquement la Suisse mais l'ensemble des fournisseurs du secteur pharmaceutique. En Grèce, le problème du retard de paiements dans le domaine pharmaceutique – qui remonte à plusieurs années – s'est aggravé avec la crise, si bien que plusieurs entreprises ne livrent de médicaments que sous la condition de paiements au comptant. En Grèce, à quelques exceptions près, toutes les entreprises suisses sont affectées par la crise. La situation difficile en Grèce, en Espagne et au Portugal se reflète également dans les exportations suisses qui ont beaucoup diminué en 2011<sup>109</sup> et 2012<sup>110</sup>.

Dans ce contexte économique difficile, le renforcement des relations avec les pays voisins de la Suisse ainsi que l'amélioration des conditions-cadres prennent une importance particulière. La non-appartenance de la Suisse à l'UE oblige la Suisse à ne jamais considérer les relations avec ses partenaires européens comme acquises et à renouveler sans cesse ses efforts pour maintenir sa place économique attractive. Le maintien de la place industrielle suisse, de plus en plus en concurrence avec celles des nouveaux pays émergents en expansion, passe notamment par une intensification de la coopération avec les pays voisins dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

### **7.1.1 L'exemple de l'Italie**

Depuis plusieurs années, la Suisse doit faire face à de nouvelles réglementations italiennes (contrôles douaniers supplémentaires, décrets italiens) qui constituent des obstacles aux échanges (cf. ch. 1.3.2 et 1.3.3). En général, il ne s'agit pas d'entraves dirigées spécifiquement contre la Suisse, mais de mesures prises à l'encontre de tous les pays tiers. Par des démarches et interventions bilatérales, la Suisse rappelle régulièrement à l'Italie que ces discriminations ne respectent pas l'esprit des accords bilatéraux Suisse-UE (cf. ch. 3.2).

Afin de lever ces obstacles, la Suisse a intensifié les contacts bilatéraux avec l'Italie (dialogue économique, rencontres ministérielles) et les interventions au niveau européen. L'objectif de la Suisse est d'intensifier les relations économiques bilatérales et de créer un cadre favorable aux échanges et aux investissements mutuels. Dans ce contexte, il est important de trouver des solutions pour les questions fiscales ouvertes. Un pas important a été franchi avec la reprise des négociations fiscales et financières (régularisation des avoirs détenus en Suisse par des contribuables italiens non résidents et introduction d'un impôt à la source pour les futurs rendements de capitaux, accès aux marchés, listes noires, révision de la convention bilatérale contre les doubles impositions, accord concernant l'imposition des travailleurs frontaliers;

<sup>109</sup> Espagne (-9,0 %), Grèce (-14,6 %), Portugal (-13,6 %).

<sup>110</sup> Espagne (-5,3 %), Grèce (-13,4 %), Portugal (-8,4 %).

cf. ch. 1.3.2) en mai. En outre, des initiatives sont mises en place visant à dynamiser les relations économiques existantes (Expo 2015 à Milan, coopération dans le domaine de l'énergie, dialogue agricole, projet de collaboration entre universités suisses et italiennes).

On constate que malgré les mesures italiennes et le contexte économique marqué par une récession, l'Italie a confirmé en 2011 sa place de deuxième partenaire économique de la Suisse depuis 2004 avec une part de 9 % dans le commerce extérieur suisse, après l'Allemagne (25,8 %) et devant la France (7,8 %).

## **7.2 Etats-Unis: renforcement de la position suisse malgré une situation économique difficile**

Quatre ans après le déclenchement de la crise financière et l'explosion de la bulle immobilière, l'économie américaine continue à poursuivre un lent redressement. Moteur traditionnel de la croissance, la consommation demeure péjorée par des dettes hypothécaires supérieures à la valeur des maisons ainsi que par le besoin des ménages de reconstituer leur patrimoine par le biais de l'épargne. Malgré l'assouplissement majeur de la politique monétaire, le déficit budgétaire élevé et le niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, le chômage reste élevé et la croissance faible. Par ailleurs, le déficit commercial colossal reflète une grande dépendance face aux biens importés.

Il n'en demeure pas moins que les Etats-Unis sont la première économie mondiale et représentent pour la Suisse le deuxième marché d'exportation après l'Allemagne, avec une croissance d'environ 10 % au cours de l'année sous revue. Au niveau des investissements, la Suisse occupe une place de premier choix aux Etats-Unis (212 milliards d'USD; plus de 430 000 emplois; 57 milliards d'USD de valeur ajoutée et 9,1 milliards d'USD en terme de recherche et de développement)<sup>111</sup>.

Afin de renforcer ses relations politiques et économiques avec les Etats-Unis, la Suisse dispose de plusieurs instruments dont une Commission économique mixte (SECO/Département d'Etat), un groupe de travail pour une coopération intensifiée (DFAE/Département d'Etat), un Forum de coopération sur le commerce et les investissements (SECO/USTR) et un *Business Hub*. Alors que la Commission économique mixte traite principalement des questions financières et économiques de portée globale et régionale, le *forum* a pour objectif de diminuer les barrières techniques aux échanges et de faciliter la conclusion d'arrangements dans des domaines d'intérêt commun. Les Etats-Unis sont généralement d'accord d'étendre à la Suisse les nouveaux régimes mis en place avec l'UE – dans le cadre du dialogue économique transatlantique – qui la concernent. A ce titre, on relèvera dans le domaine de la protection des données l'établissement d'un système facilitant les échanges entre des entreprises établies en Suisse et aux Etats-Unis. Des négociations sont en cours pour un accord d'assistance administrative en matière douanière. Des négociations sont également envisagées dans le domaine de la sécurité du commerce avec la reconnaissance mutuelle des statuts des opérateurs agréés ainsi que pour la reconnaissance mutuelle des produits biologiques. Une déclaration conjointe

<sup>111</sup> Swiss Foreign Direct Investment in the United States, Report 2012, Ambassade de Suisse à Washington, sur la base de chiffres du Département du commerce des Etats-Unis.

concernant des principes liés au commerce des services de communication et d'information est aussi en discussion.

Au cours des dernières années, les relations économiques bilatérales avec les Etats-Unis ont été soumises à de fortes pressions. A la suite de la résolution du cas de l'UBS, d'autres banques suisses ayant des clients des Etats-Unis ont attiré l'attention du Département de justice et sont l'objet d'une procédure judiciaire. La Suisse aspire à une solution globale pour l'ensemble de la place financière. De plus, la Suisse s'est prononcée pour la mise en œuvre du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)<sup>112</sup> par le biais d'un traité international qui a été paraphé le 3 décembre 2012 à Washington. En matière de propriété intellectuelle, des discussions portent sur la protection des droits d'auteur dans le cadre d'Internet et sur la participation de la Suisse à l'accord commercial anti-contrefaçon (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA). Le *Congressional International Anti-Piracy Caucus* a inscrit la Suisse pour la première fois sur sa *watch list* en raison, d'une protection insuffisante des droits d'auteur. La Suisse a pris position en expliquant les bases et la *ratio* de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur<sup>113</sup> et en évoquant l'instauration d'un groupe de travail chargé de chercher des possibilités afin d'adapter les droits d'auteur aux développements techniques; ceci en vue de trouver un équilibre entre les intérêts des détenteurs de droits d'auteur et ceux des internautes. La mise sur pied d'une table ronde dans le cadre du Forum de coopération sur le commerce et les investissements concernant plus spécifiquement des questions d'interprétation suite à l'arrêt «Logistep» du Tribunal fédéral de 2010<sup>114</sup> a été mentionnée dans ce cadre. Enfin, le maintien de la Suisse dans le programme des Etats-Unis d'exemption de visa a exigé la négociation de deux accords relatifs à l'échange de données policières.

Dans l'immédiat, le rapprochement envisagé entre les Etats-Unis et l'UE pourrait représenter un grand défi pour la Suisse en particulier en cas de conclusion d'un accord de libre-échange transatlantique. A cet égard, la situation devra être analysée par la Suisse lorsque le résultat des discussions approfondies en cours entre les Etats-Unis et l'UE sera connu. Force est de constater qu'il est primordial pour l'Europe d'améliorer constamment ses relations avec son premier partenaire économique, alors que celui-ci renforce les siennes avec la zone Pacifique. Fortement engagée sur les fronts de l'UE, des Etats-Unis et du Pacifique, la Suisse devra

<sup>112</sup> FATCA (entré en vigueur le 1.1.2013) doit permettre aux autorités fiscales américaines de consulter toutes les valeurs en compte ou en dépôt de personnes assujetties à l'impôt étasunien auprès de toutes les banques dans le monde entier. Pour imposer FATCA, les Etats-Unis introduisent un nouvel impôt à la source supplémentaire de 30 % sur tous les paiements de revenus de titres étasuniens. En font partie les intérêts de créanciers obligataires étasuniens et les dividendes d'actions étasuniennes, mais aussi les produits de la vente de tels titres. La perception de l'impôt à la source pour les clients concernés ne peut être évitée par une banque que si elle conclut avec l'autorité fiscale américaine (*Internal Revenue Service*, IRS) un contrat par lequel elle s'engage à annoncer périodiquement tous les ressortissants et comptes étasuniens. Avec cet impôt à la source, FATCA impose une transparence au plan mondial s'agissant de valeurs en compte et en dépôt de tous les ressortissants étasuniens assujettis à l'impôt aux Etats-Unis.

<sup>113</sup> RS 231.1

<sup>114</sup> Par son arrêt du 8 septembre 2010 (arrêt 136 II 508), le Tribunal fédéral a décidé que les actions de l'entreprise Logistep enfreignent la loi sur la protection des données. L'entreprise avait vendu les adresses IP d'internautes présumés d'avoir violé les droits d'auteur aux détenteurs de ces derniers. Par conséquent, plusieurs procédures judiciaires relatives à des infractions aux droits d'auteur sur Internet durent être classées.

continuer au cours des prochaines années à établir des ponts sur tous ses fronts pour maintenir sa capacité concurrentielle.

### 7.3 **Asie: la place de la Suisse dans ce nouveau pôle de croissance**

Dans le contexte global de morosité économique, l'Asie apparaît comme la région la plus dynamique du monde, connaissant au cours de l'année sous revue un taux de croissance moyen estimé à +5,5 %, contre +3,3 % en moyenne mondiale selon le FMI<sup>115</sup>. Certes, la croissance économique de nombreux pays de cette région dépend en partie de leur capacité à exporter des biens vers les Etats-Unis et les économies d'Europe aujourd'hui en difficulté. Face à leurs défis intérieurs, les Etats-Unis ont mis l'accent sur leurs relations avec la zone Pacifique, que ce soit dans le domaine stratégique (*pivot to Asia*) ou dans le domaine économique. Cela s'est notamment traduit par une attention accrue de Washington au phénomène d'intégration régionale asiatique en général (cf. ci-dessous) et aux négociations du partenariat transpacifique (TPP) en particulier.

#### **Intégration régionale dans la zone Asie-Pacifique**

Si les premiers projets d'intégration régionale en Asie remontent aux années 60, la tendance s'est accélérée depuis la fin de la guerre froide et la mondialisation croissante de l'économie. Très schématiquement, deux tendances dans ce processus de régionalisation peuvent être identifiées:

##### *ANASE*

Fondée en 1967, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE; *Association of Southeast Asian Nations*) s'est constituée autour de cinq nations du Sud-Est asiatique. Depuis la fin de la guerre froide, l'ANASE s'est agrandie. Elle a pour ambition à terme de constituer un marché unique intégré. L'ANASE compte aujourd'hui dix Etats membres: Brunéi, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam. Depuis les années 90, toute une architecture s'est constituée autour de l'ANASE, avec des rencontres internationales sous le format ANASE+3 (ANASE et Chine, République de Corée, Japon), ANASE+8, respectivement ou *East Asia Summit* (ANASE+3 et Australie, Etats-Unis, Inde, Nouvelle-Zélande, Russie).

##### *APEC*

Lancé en 1989, le forum de coopération économique pour l'Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) regroupe différentes économies riveraines de l'océan Pacifique, aussi bien asiatiques qu'américaines ou océaniques. L'APEC compte aujourd'hui 21 membres dont la Chine, les Etats-Unis, le Japon ou encore la Russie. Ensemble, les membres de l'APEC produisent 53 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Dans ce cadre, une initiative a vu le jour en 2002 visant à dépasser le stade de la coopération interétatique non contraignante pour aller vers une intégration économique contractuelle: le TPP. Celui-ci a pour objectif de créer une grande zone de libre-échange en Asie-Pacifique sur la base d'un accord ambitieux

<sup>115</sup> IWF, World Economic Outlook October 2012, cf. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>.

de large portée. Outre la circulation des marchandises et le commerce des services, les négociations concernent notamment les investissements, la protection de la propriété intellectuelle, les marchés publics ainsi que les standards de travail et environnementaux. Le TPP comprend le Brunéi, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour<sup>116</sup>. Les pays suivants ont entamé des négociations d'adhésion: Australie, Canada, Etats-Unis, Malaisie, Mexique, Pérou et Vietnam. Le Japon, quant à lui, examine la possibilité de rejoindre le processus de négociation.

Depuis quelques années, les spécialistes s'accordent pour considérer l'Asie comme un des trois pôles de l'activité économique mondiale. En 1990, l'Asie contribuait selon le FMI à hauteur de 13 % au PIB mondial; en 2011, ce chiffre s'élevait à plus de 27,5 %. Devant l'importance grandissante de l'Asie pour l'économie mondiale, constatant également l'engagement croissant des pays du continent américain dans le Pacifique et les difficultés actuelles des économies européennes, la Suisse doit continuellement mener une réflexion sur son positionnement dans l'économie mondiale.

La Suisse entretient des relations économiques intenses avec l'Asie<sup>117</sup>. Alors qu'en 2002 le commerce suisse avec l'Asie<sup>118</sup> s'élevait à 9,8 % du total du commerce extérieur, il s'est élevé en 2011 à plus de 14,1 % et continue de croître plus rapidement que le commerce extérieur suisse avec le reste du monde. Certes, les taux de croissance spectaculaires qu'ont connus certains pays asiatiques depuis une quinzaine d'années pourraient ne pas se maintenir à un si haut niveau, affectés par le ralentissement économique global et également par des difficultés structurelles internes (retards dans la mise en œuvre de réformes économiques, pollution, inégalités sociales, vieillissement de la population). La Suisse pourrait également ressentir les effets d'une baisse de la demande asiatique.

Pour tenir compte de ces évolutions, le Département fédéral de l'économie<sup>119</sup> a adopté en février une stratégie de politique économique extérieure relative à l'Asie. Elle dresse un bilan des relations de la Suisse avec cette région du monde et identifie des objectifs que la Suisse devrait poursuivre pour y promouvoir au mieux ses intérêts: 1) les autorités fédérales doivent concentrer leurs activités sur l'amélioration des conditions-cadres présidant à nos échanges économiques, notamment par la conclusion d'accords, et contribuer au développement d'une bonne gouvernance économique en Asie; 2) il importe de développer le réseau extérieur suisse en Asie ainsi que des compétences devant nous permettre de mieux déchiffrer les évolutions politiques, sociales et économiques dans cette région; et 3) nos relations économiques actuelles étant relativement concentrées sur un nombre limité de partenaires (Chine, Japon et Singapour), la Suisse ne tire pas pleinement profit du décollage asiatique. Il appartient aux autorités fédérales de travailler à l'amélioration

<sup>116</sup> Le TPP se base sur le *Trans Pacific Strategic Economic Partnership* (aussi appelé CEP ou P4). Cet accord de libre-échange entre le Brunéi Darussalam, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La clause d'adhésion du CEP a permis à d'autres Etats de devenir parties à l'accord.

<sup>117</sup> OECD Economic Surveys: *Switzerland 2011*, OECD Publishing, p. 11.

<sup>118</sup> L'Asie, au sens de la stratégie de politique économique extérieure vis-à-vis de l'Asie du DFE, comprend les pays suivants: Bangladesh, Brunéi, Cambodge, Chine (y c. Hong Kong, Macao et Taipei chinois), République de Corée, Inde, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Myanmar, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam.

<sup>119</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

des conditions-cadres avec des partenaires émergents de la région afin d'inciter le secteur privé suisse à diversifier ses relations en Asie.

D'un point de vue structurel, on peut relever qu'un certain nombre de délocalisations vers l'Asie ont alimenté les craintes de voir la Suisse se désindustrialiser et perdre une partie de son savoir-faire. Si ces délocalisations sont le reflet d'une division internationale du travail accrue et qui profite globalement à la Suisse, elles pourraient aussi accroître la dépendance de l'appareil productif suisse envers des produits semi-finis importés d'Asie. Outre les risques liés à des événements affectant les centres de production en Asie (p. ex. triple catastrophe du 11 mars 2011 au Japon, inondations en Thaïlande), il convient de ne pas sous-estimer la vulnérabilité des lignes d'approvisionnement de la Suisse. L'essentiel des marchandises que la Suisse importe d'Asie emprunte la voie maritime. Des troubles durables en mer de Chine du Sud, un conflit dans le golfe Persique ou une recrudescence de la piraterie au large de la Somalie auraient d'importantes conséquences sur notre approvisionnement. Le DFER entend se pencher dans les mois qui viennent sur certains aspects d'une possible dépendance de la place économique suisse envers l'Asie.

#### **7.4 Monde arabe: conséquences des bouleversements survenus sur les intérêts économiques de la Suisse**

Comme en 2011, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) ont été confrontés, au cours de l'année sous revue, aux bouleversements politiques du «printemps arabe». Ces derniers ont fortement marqué la région MENA depuis leur début en 2010 et tout porte à penser que la transition politique dans les pays concernés constituera un long processus. La Suisse a un grand intérêt – principalement du fait de sa proximité géographique – à voir régner la stabilité et les valeurs démocratiques dans cette région voisine de l'Europe, en particulier dans l'optique de ses relations économiques avec elle, de sa politique de sécurité et des mouvements migratoires. Afin d'accompagner et de soutenir activement le processus de transition, la Suisse a renforcé son engagement dans différents secteurs clés, entre autres dans les domaines de la promotion du développement économique et de la création d'emplois.

Dans le monde arabe, l'année sous revue a été marquée par les processus de formation de nouveaux gouvernements. Ainsi, en Libye, un changement politique a été amorcé après 42 ans de règne de Mouammar Kadhafi et plusieurs mois de conflit armé. L'embargo économique et commercial à l'encontre de la Suisse, que le régime de Kadhafi avait décidé en décembre 2008 en raison des tensions diplomatiques qui régnaient alors, a été officiellement levé en janvier, ce qui a permis de normaliser les relations économiques bilatérales avec la Libye au cours de l'année sous revue. Les exportations suisses vers la Libye ont certes progressé au cours de l'année sous revue, mais elles se situent toujours à un niveau inférieur à celui de 2008<sup>120</sup>. Parallèlement, les importations en provenance de Libye ont augmenté de plus de 700 %, car la Libye est redevenu le principal fournisseur de pétrole de la Suisse (57 % des importations de pétrole brut), comme avant la crise. Cependant, le volume total des

<sup>120</sup> En 2012 (janvier à octobre): 175,1 millions de CHF; 2008: 282,4 millions de CHF.



échanges commerciaux avec la Libye reste modeste, si les importations de pétrole brut<sup>121</sup> ne sont pas prises en considération.

Les exportations de la Suisse en Afrique du Nord montrent pour 2011 une baisse de 7,1 % par rapport à l'année précédente pour un montant total de 1,7 milliard de CHF. Néanmoins, au cours des neuf premiers mois de l'année sous revue, les exportations suisses ont à nouveau affiché une progression de 10,5 % par rapport à la même période de l'année précédente. De telles fluctuations dans les exportations à destination de l'Afrique du Nord n'étant cependant pas inhabituelles, il convient de ne pas tirer de conclusions hâtives quant aux conséquences des bouleversements politiques dans le monde arabe sur le volume des échanges commerciaux bilatéraux. Si, par exemple, les exportations vers l'Égypte – le principal partenaire commercial de la Suisse en Afrique du Nord – ont baissé de 15,9 % entre 2010 et 2011, dans le même temps, celles à destination de la Tunisie ont progressé de 17,5 %. Toutefois, au cours de l'année sous revue, les exportations vers l'Égypte étaient à nouveau en hausse, alors que celles destinées à la Tunisie ont reculé. Au cours des dix dernières années, la part des échanges commerciaux avec les États d'Afrique du Nord dans le volume total du commerce extérieur suisse est restée au niveau relativement bas de 0,7 %. Actuellement, les acteurs de l'économie suisse suivent les autres évolutions concernant les opportunités et les risques découlant de la formation des nouveaux gouvernements ainsi que les mutations socioéconomiques dans la région.

Les pays riches du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG)<sup>122</sup> présentent une tout autre image. À l'exception de Bahreïn, ces pays ont été relativement peu touchés par le «printemps arabe». Pendant l'année sous revue, ils ont pu profiter de prix du pétrole élevés et ont ainsi fait avancer d'importants projets d'investissement. En outre, selon le FMI, ils ont connu une croissance économique moyenne de 6 %, ce qui est supérieur à la moyenne mondiale. Les chiffres du commerce montrent également que les entreprises suisses profitent de la croissance de cette région, notamment aux Émirats arabes unis (EAU) et en Arabie saoudite, qui sont de loin les principaux clients de la Suisse parmi les États du CCG. De 2002 à 2011, les exportations suisses vers les EAU ont plus que doublé, passant de 1,1 milliard de CHF à près de 2,8 milliards de CHF, alors que les exportations vers l'Arabie saoudite sont passées de 1,3 milliard de CHF à 1,6 milliard de CHF. En 2011, la Suisse a affiché un excédent commercial de 2,4 milliards de CHF vis-à-vis des EAU et de 1,5 milliard de CHF vis-à-vis de l'Arabie saoudite. Cette tendance s'est poursuivie au cours de l'année sous revue.

<sup>121</sup> En 2012 (janvier à octobre), les importations de pétrole brut en provenance de Libye s'élevaient à plus de 1 milliard de CHF.

<sup>122</sup> Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar.

## 7.5

### Les plus importantes missions économiques et autres rencontres de travail bilatérales

---

Pays

---

#### *Europe*

---

Allemagne                      Visite de travail du chef du DFE Johann N. Schneider-Ammann à Philipp Rösler, vice-chancelier et ministre de l'Economie et de la Technologie (20 janvier).

---

Allemagne                      Visite de travail de Horst Seehofer, ministre-président de la Bavière, au chef du DFE (13 février).

---

Pologne                         Mission économique du chef du DFE accompagné de représentants du secteur privé (15 au 17 février).

---

Turquie                         Mission économique du chef du DFE accompagné de représentants du secteur privé (21 au 23 mars).

---

Allemagne                      Visite de travail de Winfried Kretschmann, ministre-président du Bade-Wurtemberg, au chef du DFE (30 avril).

---

France                         Visite de travail du chef du DFE à Michel Sapin, ministre du Travail (23 et 24 mai).

---

Russie                         Mission économique du Secrétaire d'Etat à l'économie Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch accompagnée de représentants du secteur privé (29 mai au 2 juin).

---

Allemagne, Autriche            Rencontre tripartite annuelle des ministres de l'Economie (22 et 23 juin).

---

Allemagne                      Visite de travail de Stefan Kapferer, secrétaire d'Etat au sein du Ministère de l'économie et de la technologie, à la secrétaire d'Etat à l'économie (16 août).

---

Italie                         Visite de travail du chef du DFE à Corrado Passera, ministre du Développement économique (30 novembre).

---

---

Pays

---

*Reste du monde*

---

Chine	Visite de travail de la secrétaire d'Etat à l'économie (26 au 31 mars).
Afrique du Sud	Visite de travail de Rob Davies, ministre du Commerce et de l'Industrie, au chef du DFE (21 juin).
Chine	Mission économique du chef du DFE accompagné de représentants du secteur privé (9 au 13 juillet).
Vietnam	Visite de travail de Nguyen Thien Nhan, vice-premier ministre (30 août).
Qatar	Mission économique du Secrétaire d'Etat à l'économie accompagnée de représentants du secteur privé (9 et 10 octobre).
Emirats arabes unis	Visite de travail du Secrétaire d'Etat à l'économie (11 et 12 octobre).
Japon	Visite de travail du chef du DFE (11 octobre).
Hong Kong	Visite de travail du Secrétaire d'Etat à l'économie (15 octobre).
Singapour, Malaisie	Mission économique du chef du DFE accompagné de représentants du secteur privé (1 au 5 novembre).

---

*Depuis plusieurs années, la communauté internationale travaille à la conclusion d'un traité international sur le commerce des armes dans le cadre de l'ONU. La Suisse continue à s'engager pour la réalisation prochaine d'un traité international sur le commerce des armes complet et efficace.*

*Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires se livre jusqu' au milieu de 2013 à une révision complète des listes de contrôle concernant les biens nucléaires et ceux à double usage utilisables dans le domaine nucléaire. Il a déjà adopté toute une série de nouveaux textes. La Suisse a déposé une proposition de redéfinition des contrôles concernant les machines-outils.*

*Au chapitre des mesures d'embargo, les principales concernent le durcissement des sanctions internationales vis-à-vis de l'Iran et de la Syrie. Après douze ans, la majeure partie des mesures restrictives à l'encontre du Myanmar (Birmanie) a été levée.*

## **8.1 Mesures visant à lutter contre la prolifération de biens pouvant servir à la production d'armes de destruction massive et de leurs systèmes vecteurs ou d'armes conventionnelles**

### **8.1.1 Développements politiques sur les plans international et national**

#### **Négociations relatives à un traité international sur le commerce des armes**

Depuis plusieurs années, la communauté internationale travaille à la conclusion d'un traité international sur le commerce des armes (*Arms Trade Treaty*, ATT) dans le cadre de l'ONU. Le but est de parvenir à une réglementation contraignante du commerce transfrontalier des armes conventionnelles pour accroître la responsabilité et la transparence en matière de commerce international des armes et pour lutter contre le commerce illégal.

En juillet, une conférence diplomatique s'est tenue à New York, au siège principal de l'ONU, pour discuter de l'ATT. Les Etats parties n'ont cependant pas pu s'accorder sur l'adoption d'un texte, d'où l'échec de la conférence. La raison en est sans doute les intérêts parfois opposés des Etats en matière de commerce international des armes. Ceux qui dépendent des importations d'armement craignent en particulier qu'un ATT ne les bride quand ils doivent se procurer les armes nécessaires à leur défense et au maintien de leur sécurité; d'autres Etats grands exportateurs semblent également n'avoir que peu d'intérêt à soumettre leurs pratiques à une réglementation internationale trop stricte.

Les problèmes qui résultent de l'absence de contrôle du commerce international des armes ne peuvent être résolus efficacement qu'au niveau mondial. C'est pourquoi, depuis le début du processus et à l'occasion de la conférence sur l'ATT, la Suisse milite activement en faveur d'un ATT fort et complet. Elle poursuivra cet engagement et contribuera activement aux efforts en vue d'une réalisation prochaine de l'ATT. Grâce à sa tradition humanitaire, à sa politique de sécurité et de paix, ainsi

qu'à sa législation et à sa pratique d'autorisation des exportations d'armes sévères, la Suisse est un partenaire crédible.

### **Révision des listes de contrôle par le Groupe des pays fournisseurs nucléaires**

Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group, NSG*)<sup>123</sup>, qui régit le contrôle international des exportations de biens nucléaires et de ceux à double usage utilisables dans le domaine nucléaire, procède de 2010 à 2013 à la révision complète de ses listes de contrôle. Le but est de les adapter à l'état actuel de la technique et d'en garantir ainsi durablement la pertinence. La Suisse est un des quatre plus grands exportateurs du monde de biens à double usage et a donc tout intérêt à participer activement à l'harmonisation internationale de ces contrôles.

Au cours de l'année sous revue, 26 nouveaux contrôles ont été approuvés dans le cadre de cette révision totale, dont l'un pour les capteurs de pression. Ces derniers sont utilisés à de nombreuses fins non problématiques, mais peuvent également servir à l'enrichissement d'uranium dans une centrifugeuse à gaz liée à un programme d'armement nucléaire. Par le passé, des capteurs de pression suisses, qui n'étaient alors pas soumis à contrôle, avaient été livrés à l'Iran par l'intermédiaire d'Etats tiers. La révision citée a permis d'adapter les contrôles aux derniers développements de la technique et de tenir compte en particulier de nouveaux matériaux sensibles.

La Suisse a déposé une proposition pour le contrôle des machines-outils dans le cadre de la révision de ces listes. Le but est d'améliorer la qualité des contrôles et de les concentrer en même temps sur les biens qui ne sont pas disponibles hors du NSG. Du fait qu'elle y apporte un savoir technique solide, la Suisse peut jouer un rôle déterminant dans les discussions. A l'heure actuelle, il n'est cependant pas sûr que la proposition suisse de redéfinition des contrôles soit appuyée par les autres participants au NSG.

### **8.1.2 Exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens**

Le contrôle des biens à double usage et des biens militaires spécifiques relève de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens<sup>124</sup>. La valeur totale des autorisations accordées du 1<sup>er</sup> octobre 2011 au 30 septembre 2012 est de 2999,8 millions de CHF. Comme les biens exportés en vertu d'une licence générale ne sont pas compris dans ce montant, la valeur totale de tous les biens exportés sur autorisation est beaucoup plus élevée. Il n'a pas été enregistré de refus d'exportation de biens soumis à autorisation. Cela tient au fait que, dans les cas critiques et en accord avec le SECO, les exportateurs renoncent en général à déposer une demande officielle. Ci-dessous les chiffres principaux des exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens au cours de la période sous revue:

<sup>123</sup> Le NSG compte 47 participants: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bélarus, Brésil, Canada, Chine, Corée du sud, Croatie, Etats-Unis, Islande, Japon, Kazakhstan, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Russie, Suisse, Turquie, UE27 et Ukraine.

<sup>124</sup> RS 946.202

<b>Permis individuels<sup>1</sup></b>	<b>Nombre</b>	<b>Valeur (en millions de CHF)</b>
– Domaine nucléaire (NSG):		
– produits nucléaires proprement dits	61	27,8
– biens à double usage	604	290,8
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	200	34,7
– Biens à double usage du domaine balistique (MTCR)	41	16,8
– Domaine des armes conventionnelles (WA):		
– biens à double usage	849	334
– biens militaires spécifiques (hors matériel de guerre)	190	2 266
– Armes (au sens de l'annexe 5 OCB) <sup>2</sup>	125	2,1
– Explosifs (au sens de l'annexe 5 OCB) <sup>3</sup>	21	6,1
– Biens autorisés selon l'OCPCh	14	0,09
<b>Total</b>	<b>2 152</b>	<b>2 999,8</b>

<b>Demandes refusées</b>	<b>Nombre</b>	<b>Valeur (en CHF)</b>
– Dans le cadre du NSG	–	–
– Dans le cadre du GA	–	–
– Dans le cadre du MTCR	–	–
– Dans le cadre du WA	–	–
– Dans le cadre de la clause «attrape-tout»	2	26 322
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>26 322</b>

<b>Déclarations selon l'art. 4 OCB («attrape-tout»)</b>	<b>Nombre</b>	<b>Valeur (en millions de CHF)</b>
	1 009	511,5

---

**Nombre de licences générales d'exportation<sup>4</sup>**

---

– Licences générales ordinaires d'exportation (LGO selon l'OCB)	122
– Licences générales extraordinaires d'exportation (LGE selon l'OCB)	28
– Licences générales d'exportation (selon l'OCPCh)	9

---

**Total** **159**

---

---

**Certificats d'importation** **547**

---

- 1 Certains permis peuvent figurer deux fois parce qu'ils relèvent de deux régimes différents de contrôle des exportations.
  - 2 Armes dont l'exportation est soumise à un contrôle national (loi du 20 juin 1997 sur les armes; RS 514.54), mais pas à un contrôle international.
  - 3 Explosifs dont l'exportation est soumise à un contrôle national (loi du 25 mars 1977 sur les explosifs; RS 941.41), mais pas à un contrôle international.
  - 4 Il s'agit de toutes les licences générales d'exportation valables. Leur durée de validité est de deux ans.
- 

## **8.2 Mesures d'embargo**

### **8.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU et des principaux partenaires commerciaux**

En ce qui concerne les mesures d'embargo économiques, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, qui sont contraignantes en droit international. En outre, depuis 1998, la Suisse a repris à son compte pratiquement toutes les sanctions décidées par l'UE, son principal partenaire commercial. La décision de se joindre à une mesure européenne particulière – et dans quelle mesure – est examinée par le Conseil fédéral au cas par cas, et n'est prise qu'après une pesée générale des intérêts. Rester à l'écart comporte notamment le risque que les restrictions commerciales et financières décidées par l'UE soient contournées en passant par la Suisse.

Au cours de l'année sous revue, les événements marquants ont été le nouveau durcissement des sanctions vis-à-vis de l'Iran et de la Syrie. Si la majeure partie des restrictions à l'encontre du Myanmar (Birmanie) ont été levées, de nouvelles sanctions sont entrées en vigueur à l'égard de la Guinée-Bissau.

Le manque de coopération de la part de l'Iran pour assurer la transparence sur son programme nucléaire a provoqué un nouveau durcissement des sanctions des Etats-Unis, de l'UE et d'autres Etats, alors que le Conseil de sécurité de l'ONU n'adoptait pas de nouvelle mesure contre Téhéran. La plupart des sanctions supplémentaires décidées par l'UE en janvier et mars ont été reprises par la Suisse<sup>125</sup>. Il s'agit de

<sup>125</sup> RO 2012 1945 2883 3869 4559

l'interdiction de livrer et de financer des biens d'équipement destinés à l'industrie pétrochimique iranienne, d'acheter et de vendre des métaux précieux ou des diamants aux services gouvernementaux, de fournir des équipements susceptibles d'être utilisés pour surveiller Internet ou espionner les communications téléphoniques et, enfin, d'une extension de l'obligation de déclarer les transferts financiers résultant de paiements en liquide. Les anciennes listes de biens à double usage dont l'exportation en Iran est interdite ou soumise à autorisation ont été mises à jour. Celles concernant les personnes physiques ou morales frappées de sanctions ont également été élargies par analogie avec l'UE. Toutefois, pour des raisons de politique étrangère, notamment (exercice du mandat de puissance protectrice des intérêts étasuniens en Iran), les sanctions prononcées par l'UE n'ont pas été reprises intégralement. Ainsi, le Conseil fédéral n'a pas frappé la Banque centrale d'Iran de sanctions. Pour la même raison, les transactions sur le pétrole iranien et les produits pétrochimiques n'ont pas été interdites, comme dans l'UE, mais soumises à une déclaration obligatoire au SECO. La Suisse n'importe d'ailleurs plus de pétrole brut d'Iran depuis 2006. L'extension successive des sanctions américaines à l'encontre de l'Iran a fait en particulier que le système bancaire international s'est montré extrêmement prudent en matière de transferts financiers de et vers l'Iran. Les paiements directs par l'intermédiaire de banques suisses ont pratiquement cessé, ce qui a causé de graves problèmes aux exportateurs, comme l'industrie pharmaceutique. Le remboursement des crédits à l'exportation assurés par l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation a également été menacé. Le SECO aide dans la mesure du possible les entreprises concernées à trouver d'autres modes de paiement, car il s'agit d'empêcher que les sanctions ne compromettent la fourniture de denrées alimentaires ou de médicaments.

Etant donné les luttes violentes et la réaction intransigeante et sanglante du régime syrien vis-à-vis de la population civile, la Suisse a prononcé des sanctions contre la Syrie dès le 18 mai 2011 et n'a cessé de les durcir. Au cours de l'année sous revue, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas été en mesure d'adopter une attitude commune, laissant ainsi le champ libre aux initiatives des Etats membres. L'UE, comme d'autres Etats, a prononcé des mesures plus sévères à l'encontre de Damas. Le but est d'accroître la pression sur le régime du président Bachar al-Assad pour qu'il mette fin à la violence et aux violations des droits de l'homme. Comme l'année précédente, le Conseil fédéral s'est aligné sur les sanctions décidées par Bruxelles et a durci les sanctions suisses en plusieurs étapes, ce qui a nécessité la révision totale de l'ancienne ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie<sup>126</sup>. Sont désormais prosrites l'exportation de biens d'équipement importants destinés à l'industrie du pétrole et du gaz, à la construction de nouvelles centrales électriques ou à la surveillance d'Internet et des communications téléphoniques, de même que la fourniture de services et l'octroi des moyens financiers afférents. La vente et l'achat de métaux précieux ou de diamants à l'Etat syrien sont interdits, tout comme les vols de fret assurés par des compagnies aériennes syriennes à partir de ou vers la Suisse. Dans le domaine financier, la Banque centrale de Syrie est désormais sous sanction et ses fonds en Suisse gelés. Le négoce avec les nouveaux emprunts de l'Etat syrien a été interdit. Les établissements financiers actifs en Suisse ne peuvent nouer de nouvelles relations d'affaires avec les banques syriennes et la conclusion de nouvelles assurances ou réassurances avec l'Etat syrien a été prosrite. Contrairement au cas iranien, le Conseil fédéral a repris à son compte l'embargo européen sur le

<sup>126</sup> RO 2012 1209 2339 3257 3489 4061 4375 4615



pétrole syrien à partir du 24 septembre 2011. Du fait des sanctions financières, quelque 130 millions de CHF d'actifs syriens déposés en Suisse ont été bloqués. De nombreuses personnes physiques et morales syriennes ont recouru devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Dans deux cas, les arrêts négatifs du TAF ont été portés en appel devant le Tribunal fédéral.

Le 9 mai, la majeure partie des sanctions vis-à-vis du Myanmar (Birmanie), entrées en vigueur en octobre 2000 et régulièrement durcies dans l'intervalle, ont été levées<sup>127</sup>. Le Conseil fédéral réagissait ainsi au processus de démocratisation observé sous le président Thein Sein et aux progrès réalisés en matière de droits de l'homme. Seul l'embargo sur les biens d'armement et de répression a été maintenu provisoirement, conformément à la politique de sanction d'autres Etats. Si la situation politique devait de nouveau se détériorer gravement au Myanmar, le Conseil fédéral est prêt à durcir ses mesures de contrainte et à s'aligner sur ses principaux partenaires commerciaux.

Vis-à-vis du gouvernement issu du coup d'Etat en Guinée-Bissau, le Conseil fédéral a prononcé le 1<sup>er</sup> juin des sanctions financières et de voyage<sup>128</sup>, appliquant ainsi les mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 2048) ainsi que les restrictions supplémentaires décidées par l'UE.

Les autres ordonnances de sanctions ont été maintenues telles quelles et mises à jour si nécessaire.

## **8.2.2 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»**

Afin d'éviter que les diamants bruts issus de zones de conflit ne parviennent sur les marchés légaux, la Suisse participe depuis 2003 au système de certification international pour le commerce de diamants bruts (Processus de Kimberley). Les mesures correspondantes ont été reconduites au cours de la période sous revue.

Présidé par les Etats-Unis, le Processus de Kimberley s'est acheminé vers ses dix ans d'existence. En 2013, année anniversaire, la présidence sera reprise par l'Afrique du Sud, qui avait lancé les négociations sur le système de certification. Le Processus de Kimberley compte aujourd'hui 80 pays participants.

Suite aux progrès significatifs réalisés dans la mise en œuvre du Processus de Kimberley au Zimbabwe, le régime spécial auquel Harare était astreint depuis 2009 a été levé. Le Processus de Kimberley avait soumis les exportations de diamants en provenance du Zimbabwe à des contrôles particuliers suite aux violations massives des droits de l'homme commises par l'armée dans les champs d'exploitation diamantifère de Marange.

En outre, après plusieurs années de négociations, les pays participants ont convenu de l'établissement d'un mécanisme de soutien administratif pour le processus, dans le but de décharger la présidence tournante des tâches administratives. Ces prestations seront fournies gratuitement par le Conseil mondial du diamant.

La Suisse continue à fournir un modeste soutien financier à différents projets mis en œuvre dans des pays producteurs d'Afrique afin de prévenir et de combattre la

<sup>127</sup> RO 2012 2885

<sup>128</sup> RO 2012 3251 3589

contrebande, de prévenir la violence liée aux diamants et d'augmenter les bénéfices directs que les prospecteurs de diamants locaux peuvent retirer de leur activité.

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2011 et le 30 septembre 2012, la Suisse a délivré 674 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importée ou entreposée en douane s'est élevée à 1,9 milliard d'USD (7,3 millions de carats), alors que celle exportée ou sortie des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 2,1 milliards d'USD (7,3 millions de carats). A noter que le commerce de diamants bruts s'effectue quasiment exclusivement par le port franc de l'aéroport de Genève.

## **9 Promotion économique**

### **9.1 Promotion des exportations et assurance contre les risques à l'exportation**

*Dans le domaine de la promotion des exportations et dans celui de l'assurance contre les risques à l'exportation, l'Osec et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) offrent un service de conseil et de soutien destiné en priorité aux PME. Ces deux organismes ont fait la preuve de leur capacité d'innovation et de leur souplesse, par exemple en développant et en mettant en pratique des mesures et des produits spécifiques destinés à atténuer les effets indésirables de la force du franc. Leurs services ont été à nouveau vivement sollicités au cours de l'année sous revue. Pour réaliser des projets concrets d'exportation avec ses clients, un investissement plus élevé a été nécessaire pour l'Osec du fait que la situation est devenue plus difficile pour de nombreux exportateurs suisses. L'Osec a ouvert de nouvelles représentations à Hong Kong et à Mexico City.*

*Les besoins et les problématiques propres aux PME exportatrices vont encore évoluer au cours des prochaines années. L'ouverture de nouveaux débouchés à l'étranger et la préservation des emplois en Suisse de manière durable nécessitent une réponse aussi rapide et efficace que possible aux principaux nouveaux besoins de l'économie d'exportation. Concernant l'orientation sur le long terme de l'Osec et de l'ASRE, ceci implique des défis de diverses natures.*

#### **9.1.1 Promotion des exportations**

L'Osec qui est chargée de la promotion des exportations a continué à être confronté au cours de l'année sous revue à une forte demande de consultations de la part des entreprises exportatrices. Un investissement plus élevé que jusqu'à présent a toutefois été nécessaire, surtout dans les marchés lointains car la situation est devenue plus difficile pour les entreprises exportatrices du fait de la crise économique mondiale et de la force du franc. Grâce à des remaniements et des optimisations internes, l'Osec a été en mesure d'ouvrir durant l'année sous revue un *Swiss Business Hub* à Hong Kong et un bureau à Mexico City et, en même temps, a augmenté le nombre de consultants à la centrale pour les marchés lointains.

L'exportation classique reste d'une importance majeure pour les entreprises suisses. Avec l'avancée de la mondialisation, l'importance économique des chaînes de valeur ajoutée internationales va toutefois croissant. Les entreprises suisses sont toujours plus nombreuses à tenter leur chance en s'engageant – souvent en tant que fournisseurs de marchés de niche – dans un processus de production transfrontière. On constate également dans ce cadre que des PME actives au plan international cherchent des moyens de renforcer leur compétitivité internationale par l'intermédiaire de coopérations transfrontières ou d'investissements étrangers. On observe ainsi un processus d'internationalisation toujours plus marqué pour les entreprises suisses.

A la différence des exportations classiques, cette forme d'activité génère des besoins nouveaux et plus étendus en matière de soutien. Le SECO et l'Osec ont reconnu cette tendance voici quelques années déjà. De nombreuses agences étrangères de promotion des exportations ont également observé ce développement et se sont mises à élargir les prestations de soutien à l'internationalisation proposées aux PME. Dans un premier temps, l'Osec a en particulier étendu son réseau de conseillers privés spécialisés auxquels elle peut transmettre des mandats. Aujourd'hui, l'Osec confie environ deux tiers de l'ensemble de ses mandats à des experts et des sociétés de conseil externes. Plusieurs plateformes d'exportation ont par ailleurs été mises en place dans le cadre du troisième train de mesures de stabilisation conjoncturelle, ce qui permettra de mieux accéder aux connaissances spécifiques à chaque branche en matière de promotion des exportations.

La force du franc a eu pour effet une augmentation beaucoup plus rapide qu'il y a encore quelques années du besoin de soutien des PME dans les secteurs de l'acquisition (*sourcing*) et des investissements à l'étranger. Toutefois, au regard du volume total des demandes adressées à l'Osec, cette catégorie de sollicitations reste à un bas niveau. Outre sa volonté d'orienter davantage les mesures de promotion des exportations traditionnelles sur des marchés situés en dehors de la zone euro, l'Osec s'interroge également sur la nécessité de développer et de proposer à l'avenir de nouvelles formes de soutien. De plus, l'Osec devrait par exemple se limiter à des mesures destinées à renforcer en fin de compte l'assise des PME en Suisse et à protéger des emplois dans notre pays. Il convient de préciser que le principe de subsidiarité s'applique pour toute nouvelle prestation de l'Osec.

Enfin, il s'agira de peser les chances et les risques liés à une promotion accrue de l'internationalisation des PME. La pérennisation de ce secteur impose de répondre aussi rapidement et efficacement que possible aux principaux besoins de l'économie d'exportation. Le résultat final de nouvelles mesures de soutien doit être positif, car l'on attend généralement des sociétés d'exportation compétitives qu'elles croissent, investissent donc davantage et créent ainsi des emplois, en particulier en Suisse.

### **9.1.2 Assurance contre les risques à l'exportation**

Comme l'Osec, l'ASRE a fait la preuve, ces dernières années, de sa capacité d'innovation et de sa souplesse. En 2009, son portefeuille de prestations a par exemple été étendu à trois nouveaux produits dans la foulée du deuxième train de mesures de stabilisation conjoncturelle: la garantie de cautions (*bonds*), la garantie de refinancement et l'assurance du crédit de fabrication, qui continuent de couvrir les principaux besoins de liquidités des sociétés exportatrices en matière de liquidi-

tés, qui sont souvent mise à mal par la force du franc. Ces produits sont toujours très demandés et ont ouvert de nouveaux segments de clientèle à l'ASRE. La tendance à des opérations de moindre volume, déjà observée précédemment, s'est poursuivie durant l'année sous revue.

Au plan international, on observe que les produits mentionnés plus haut font de plus en plus partie de l'offre standard des assurances contre les risques à l'exportation des Etats. L'assurance de crédit de fabrication est ainsi déjà proposée en tant que produit standard en Allemagne, en Finlande, en France, en Norvège et en Suède. Dans la perspective de la future orientation de l'ASRE, la question va se poser à moyen terme de savoir quels instruments seraient nécessaires pour les entreprises exportatrices suisses, dans le contexte actuel de concurrence accrue au niveau international. L'internationalisation croissante des entreprises suisses (cf. ch. 9.1.1) place l'ASRE devant de nouveaux défis. Une évaluation indépendante a montré en 2010 que sa contribution à la valeur ajoutée brute en Suisse par le biais de ses prestations d'assurances s'est montée à 7,5 milliards de CHF au total entre 2007 et 2009<sup>129</sup>. L'ASRE a par ailleurs préservé quelque 16 000 emplois (personnes-années) par an. L'évaluation en question signale toutefois également que le fait de lier la possibilité d'assurance à une part de valeur ajoutée suisse appropriée (généralement 50 %) pourrait, compte tenu de l'internationalisation croissante de l'économie suisse, constituer un véritable défi pour l'avenir. Les entreprises suisses pourraient en effet avoir toujours plus de difficultés à remplir cette exigence.

Les mesures que l'ASRE prendra par la suite doivent continuer à tenir compte du degré élevé d'intégration de notre économie dans le partage international du travail. Le message global relatif à la promotion économique prévu en 2015 doit être utilisé pour définir l'orientation future de l'ASRE. Celle-ci doit clairement continuer d'apporter un soutien important à l'économie d'exportation. En 2011, elle a subi pour la première fois une perte imputable à des versements et à des provisions en cas de sinistre plus élevés, ce qui ne saurait surprendre compte tenu de la situation actuelle de l'industrie d'exportation et de la conjoncture mondiale. Grâce à une bonne dotation en capitaux, la stabilité de l'ASRE n'est toutefois pas menacée à long terme.

### 9.1.3 Examen de durabilité des activités de l'ASRE

L'examen de la durabilité sociale et écologique des activités assurées revêt une grande importance pour l'ASRE. Elle respecte pour cela les objectifs nationaux et internationaux. S'agissant de l'évaluation des demandes de contrats, l'ASRE observe les principes supérieurs de la politique étrangère de la Suisse, conformément à l'art. 6, al. 2 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation<sup>130</sup>. Il arrive fréquemment que l'évaluation des affaires nécessite une pesée des biens et des intérêts. A cet effet, on procède, en sus de l'évaluation des risques, à plusieurs examens ayant pour thème l'environnement, les aspects sociaux et les droits de l'homme, la prévention de la corruption, le dévelop-

<sup>129</sup> *Schlussbericht Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV*, Ernst & Young, mai 2010:  
<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00595/00596/index.html?lang=fr>

<sup>130</sup> RS 946.10

pement et l'évolution durable de l'endettement de pays à faible revenu (*sustainable lending*).

Les examens dans le domaine de l'environnement, des aspects sociaux et des droits de l'homme se fondent sur les normes correspondantes en vigueur dans le pays cible d'une affaire, ainsi que sur les directives de l'OCDE, revues et corrigées durant l'année sous revue (Recommandations du Conseil sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale), qui font référence aux *Safeguard Policies* de la Banque mondiale et aux normes de performance en matière de durabilité de la Société financière internationale (SFI). Ces normes incluent des règles concernant la prise en compte de l'écologie, des aspects sociaux et des droits de l'homme dans les projets en question. Selon la durée du crédit, le montant du contrat, le lieu et le secteur, les demandes sont soumises soit à un examen simplifié, soit à une procédure approfondie prévue par les règles de l'OCDE. Les normes de la SFI, tout comme celles de l'OCDE, ont été révisées et renforcées au cours de l'année sous revue. Les nouveautés, dont l'ASRE tiendra également compte dès 2013, concernent principalement l'examen approfondi des risques sociaux et des éclaircissements relatifs aux émissions de gaz à effet de serre des projets d'exportation. Par examen des risques sociaux, on entend par exemple l'analyse des effets des projets envisagés sur les droits de l'homme. Ces effets doivent désormais obligatoirement être examinés conformément aux règles de l'OCDE. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les projets avec des émissions de plus de 25 000 tonnes d'équivalents de CO<sub>2</sub> par année doivent être notifiés à l'OCDE.

L'ASRE publie, avec l'accord des preneurs d'assurance, les projets portant sur une valeur de livraison dépassant dix millions de CHF. Les projets classés dans la catégorie de risque A (la plus haute) doivent, en vertu des règles de l'OCDE, être présentés et publiés au plus tard 30 jours avant l'établissement d'une police d'assurance. Pour ces projets, des études d'impacts sur l'environnement doivent être réalisées.

Au chapitre de la durabilité, l'ASRE est en dialogue constant avec les différentes organisations non-gouvernementales actives dans les domaines de l'environnement et du développement. Dans le cadre de son engagement au sein du groupe sur les crédits à l'exportation de l'OCDE, elle s'assure que les différentes agences d'assurance contre les risques à l'exportation se comportent si possible de la même manière dans l'application des méthodes d'évaluation des risques environnementaux et sociaux, afin de veiller à l'égalité des conditions de concurrence.

*La promotion de la place économique au niveau national vise l'établissement durable d'entreprises étrangères sur sol suisse. Elle doit constituer une plateforme efficace pour l'activité des services de promotion économique régionaux, cantonaux et communaux. En termes de valeur ajoutée, les effets de l'implantation d'une entreprise étrangère sont généralement considérables et se répercutent au-delà du canton d'accueil. Les nouveaux accords de prestations que les cantons et la Confédération ont conclus avec l'Osec, entrés en vigueur au début de l'année sous revue, ont jeté des bases solides pour relever les défis à venir.*

A la différence de la promotion des exportations et de l'ASRE (cf. ch. 9.1.1 et 9.1.2), les besoins relatifs à l'implantation d'entreprises étrangères en Suisse ne devraient pas connaître de bouleversements majeurs ces prochaines années. Au plan international, la concurrence est toujours plus âpre entre les pays hôtes. Des places asiatiques comme Singapour et Hong Kong vont de plus en plus concurrencer la Suisse dans ce domaine. Actuellement, la faiblesse conjoncturelle au sein de la zone euro et la force du franc peuvent compliquer les projets d'expansion des entreprises étrangères en direction de la Suisse. Mais d'un autre côté, les projets d'implantation d'entreprises maintenus en dépit du franc fort présentent un intérêt certain dans la perspective d'un investissement durable, dans le secteur productif, notamment.

L'un des défis majeurs de la promotion de la place économique suisse reste le fait que, dans de nombreux marchés, la Suisse reste trop peu connue en tant que pays d'implantation potentiel. Un démarchage ciblé et une image aussi forte et homogène que possible de la Suisse à l'étranger s'imposent donc. C'est en particulier le cas pour les marchés lointains, où la connaissance et la compréhension du fédéralisme suisse font parfois défaut. La promotion de la place économique suisse a également pour mission d'identifier les sociétés étrangères dotées d'une capacité d'innovation et d'une productivité supérieures à la moyenne de manière plus directe que jusqu'ici et, le cas échéant, d'entrer en contact avec elles (p. ex. dans des secteurs à forte valeur ajoutée et requérant un savoir-faire important comme ceux de la biotechnologie ou des «medtechs»). Dans les deux cas, autrement dit au chapitre de l'amélioration de la connaissance de la place économique suisse et de l'identification des investisseurs potentiels, l'image d'une place économique très innovante et une bonne information sur les conditions d'implantation offertes par notre pays revêtent une importance déterminante. Les grandes manifestations de promotion ont été remplacées par des manifestations de plus petite taille, qui s'adressent directement à des décideurs ciblés des entreprises. L'Osec transmet les informations correspondantes sur place, par le biais des *Swiss Business Hubs* implantés dans les représentations diplomatiques suisses.

Les accords de prestations que les 26 cantons et la Confédération ont conclus avec l'Osec pour la période 2012–2015 ont jeté des bases solides sur lesquelles s'appuyer pour maîtriser de tels défis et consolider la collaboration entre l'ensemble des acteurs engagés. L'Osec a, entre autre, pu augmenter le nombre des identifications et contacts générés avec les entreprises à haute productivité. Les marchés prioritaires restent l'Allemagne, la Chine, les Etats-Unis, la France, l'Inde, le Japon et la Russie.

Les résultats concrets de l'activité nationale de promotion de la place économique restent toutefois difficiles à chiffrer. Une étude réalisée au cours de l'année sous revue sur mandat du SECO a analysé les effets cantonaux et extra-cantonaux de l'implantation de sociétés étrangères à l'aide de cas concrets. Il en résulte que l'effet global de l'implantation d'une entreprise dépasse en règle générale l'impulsion économique résultant immédiatement de l'implantation, laquelle ne se mesure généralement qu'au nombre d'emplois créés la première année. Cette étude souligne en outre qu'en termes de valeur ajoutée, les effets de l'implantation d'une entreprise étrangère sont généralement considérables et se répercutent au-delà du canton d'accueil<sup>131</sup>. Afin de poser les bases sur lesquelles poursuivre la promotion de la place économique suisse, les cantons, l'Osec et la Confédération sont convenues d'une évaluation du système de promotion de la place économique durant la législature en cours.

### 9.3 **Tourisme**

*Le nombre des nuitées dans l'hôtellerie s'est inscrit à la baisse durant l'année sous revue. Le recul est particulièrement marqué pour les visiteurs des marchés européens proches. En revanche, les chiffres des nuitées ont été plus encourageants pour certains pays asiatiques, comme la Chine et l'Inde.*

*Sur le plan stratégique, la Suisse a intensifié son engagement dans la collaboration touristique multilatérale. Elle est devenue membre du Bureau du Comité du tourisme de l'OCDE et a effectué une visite de travail auprès de l'Organisation mondiale du tourisme. Cet engagement accru permet une meilleure défense des intérêts de la place touristique suisse. La Suisse peut ainsi jouer un rôle plus important dans la définition des programmes des organisations multilatérales et elle peut suivre au plus près les événements importants qui touchent au tourisme international. Ce dernier élément est primordial dans la gestion active des enjeux stratégiques de la politique du tourisme suisse et permet des actions rapides et ciblées. L'accès aux informations obtenues dans ce cadre a été facilité pour les acteurs du tourisme suisse.*

De janvier à septembre 2012, le nombre des nuitées dans l'hôtellerie suisse a reculé de 3,5 % par rapport à la même période de l'année précédente. Cette année encore, la baisse est particulièrement prononcée pour les marchés européens proches, à savoir l'Allemagne, la France et l'Italie (-11,4 % de nuitées dans l'hôtellerie). De plus, les Suisses ont été moins nombreux à opter pour des vacances en Suisse (-1,2 %). En revanche, la Suisse reste une destination prisée des clients asiatiques (+11,1 %).

La mondialisation du tourisme appelle un renforcement de la coopération touristique internationale afin de défendre au mieux les intérêts de la place touristique suisse.

<sup>131</sup> Institut d'économie régionale et d'entreprise (IBR) de la Haute école de Lucerne, *Studie zu den kantonalen und ausserkantonalen Auswirkungen von Firmenansiedlungen*, Lucerne, juillet 2012 (en allemand seulement): <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00477/index.html?lang=fr>

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a intensifié son engagement sur ce front. Membre du Comité du tourisme de l'OCDE et de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), elle a concentré ses efforts sur le multilatéralisme. Les collaborations bilatérales restent l'exception et se sont jusqu'à présent essentiellement limitées aux relations avec les pays voisins. Toutefois, depuis peu, la possibilité d'un renforcement des échanges avec l'UE dans le domaine du tourisme est en cours d'examen. La Suisse s'engage au niveau international, avant tout, pour que les voyageurs puissent circuler sans encombre. Au cours de l'année sous revue, un grand nombre de ses activités ont visé à faciliter l'octroi des visas pour les voyageurs. Par ailleurs, la Suisse soutient l'échange de connaissances au niveau international, où de plus en plus de questions sont axées sur le tourisme durable. Les différentes leçons qui en ont été retirées ont été mises à la disposition de l'industrie touristique et l'accès à ces informations a été facilité.

### **9.3.1 Election de la Suisse au Bureau du Comité du tourisme de l'OCDE**

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a déposé sa candidature pour obtenir un siège au Bureau du Comité du tourisme de l'OCDE. Cette candidature a été acceptée lors de la session du comité, qui s'est tenue en septembre en République de Corée. Le représentant suisse rejoint donc les sept autres vice-présidents et le président dans l'organe directeur du Comité du tourisme. Ainsi, la Suisse pourra mieux faire valoir ses intérêts en matière de politique du tourisme dans le travail du comité et également apporter une contribution importante au développement des analyses de la politique du tourisme de l'OCDE.

Le Comité du tourisme de l'OCDE a élaboré un programme de travail biennal pour la période 2013–2014. En qualité de membre ordinaire du comité, la Suisse a aussi pu défendre ses intérêts lors de l'élaboration de ce programme. De plus, la Suisse a contribué au cours de l'année sous revue au projet *Tourism Trends and Policies 2012*, par une présentation de la politique suisse du tourisme et dans *Green Innovation in Tourism*, la Suisse était active en qualité de membre du groupe de pilotage. Le premier projet est une étude déjà publiée, qui propose une vue d'ensemble des différentes mesures relevant de la politique du tourisme dans les pays membres de l'OCDE. Cette étude revêt une importance particulière dans le développement de la politique suisse du tourisme: elle aborde notamment l'évaluation des mesures relevant de cette politique et fournit ainsi des apports précieux pour le bilan du tourisme suisse prévu en 2014. L'étude *Green Innovation in Tourism* apportera, quant à elle, une contribution essentielle au développement et à la diffusion du savoir relatifs au thème du développement durable, définis comme un axe prioritaire de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse.

### **9.3.2 Coopération avec l'OMT**

Durant l'année sous revue, la Suisse a effectué une visite de travail auprès de l'OMT à Madrid, au cours de laquelle les domaines de coopération potentiels entre la Suisse et l'OMT ont été identifiés. Premièrement, la collaboration devrait permettre, entre autres, le développement de perspectives à long terme pour la place touristique



suisse, perspectives qui pourraient ensuite servir de base pour la définition des priorités futures de la politique du tourisme. Un séminaire technique sur ce thème est prévu en 2013. Deuxièmement, les deux parties ont échangé sur les efforts de l'OMT pour faciliter les voyages internationaux. Enfin, l'élaboration de bases de savoir relatif au changement climatique dans l'espace alpin a été évoquée comme domaine de coopération potentiel.

### **9.3.3 Examen de l'intensification des échanges dans le domaine du tourisme avec l'UE**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, le tourisme fait l'objet d'un intérêt accru dans la politique de l'UE. Cette évolution touche la politique touristique de la Confédération à plusieurs titres. Premièrement, les touristes étrangers qui séjournent dans les hôtels proviennent toujours en majorité de l'UE. Au total, 37 % des nuitées hôtelières en Suisse ont été le fait de clients en provenance de l'UE en 2011. Deuxièmement, pour les visiteurs asiatiques, la Suisse fait souvent partie d'un circuit européen. De ce fait, des modifications dans la politique du tourisme de l'UE ou dans d'autres politiques qui touchent au tourisme ont une incidence directe sur le secteur touristique suisse. En raison de leur importance pour la Suisse et dans le cadre le programme de mise en œuvre 2012–2015 de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse, les mesures de la politique touristique de l'UE sont suivies de près et leurs effets sur le tourisme suisse sont analysés.

A cet effet, la Mission suisse auprès de l'UE a contribué à récolter des informations sur les mesures de politique touristiques prévues par l'UE. De plus, la Suisse a participé, pour la première fois, à la Journée européenne du tourisme, qui a eu lieu en septembre à Bruxelles. Grâce à ces activités, la Suisse est au fait des différents développements relatifs au tourisme au sein de l'UE et peut au besoin réagir rapidement. Etant donné que l'UE doit, en partie, faire face aux mêmes défis que la Suisse dans le domaine du tourisme, un échange est dans l'intérêt de la Suisse. Une rencontre technique est prévue à ce sujet pour 2013.

### **9.3.4 Activités dans le cadre de la coopération économique au développement et pour la promotion d'un tourisme durable**

Dans le cadre de la coopération économique au développement, orchestrée par le SECO, la Suisse soutient le développement d'un tourisme durable dans les pays bénéficiaires sur la demande de ces derniers. Durant l'année sous revue, le projet visant à promouvoir des destinations touristiques en Indonésie a rencontré un franc succès et la Suisse a été priée de développer des projets similaires dans d'autres lieux touristiques. Plusieurs projets ont été lancés pour la promotion d'un tourisme durable avec le label *Fair Trade in Tourism South Africa* et le *Tourism Child Protection Code*, ce dernier ayant pour but de protéger les enfants de l'exploitation sexuelle dans le tourisme. De plus, la Suisse a participé au programme sur le patrimoine mondial de l'UNESCO pour la promotion du tourisme durable.