Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Simon Bischof 2016-CE-56
Conséquences de l'accord TiSA pour l'Etat de droit

I. Question

TiSA est l'acronyme de Trade in Services Agreement (Accord sur le Commerce des Services, ACS). Cet accord commercial entre 50 pays, dont l'Union européenne et aussi la Suisse, est en négociation depuis 2012. Il vise à désentraver le commerce des services. TiSA pourrait ainsi faire disparaître des normes de protection de l'environnement et des consommateurs et consommatrices et des normes sociales – c'est-à-dire des règlementations et prescriptions adoptées démocratiquement qui sont favorables à la population mais qui gênent les entreprises privées de services.

Le Conseil fédéral participe activement aux négociations, des négociations qui se font en secret entre les Etats. Même une fois qu'elles auront abouti, les résultats seront tenus secrets pendant encore cinq ans. Les citoyens et citoyennes sont privés de toute information sur cet accord, même si la Suisse y adhère.

Dans ce contexte, je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. Que pense-t-il de TiSA ?
2. Que peut-il faire contre cet accord ?
3. Quels seraient les conséquences de l'accord TiSA pour le canton de Fribourg ?

29 février 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

Contexte général

En décembre 2011, la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a admis l'impossibilité d'obtenir dans un délai raisonnable simultanément un accord sur l'ensemble des sujets négociés lors du cycle de Doha lancé en 2001, préconisant d'autres pistes pour faire avancer les négociations sectorielles. Ainsi, depuis février 2012, un groupe de membres de l'OMC (baptisés les « Really Good Friends » et comprenant les pays suivants : Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Hongkong, Île Maurice, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taïwan, Turquie, UE, USA) se réunit à intervalles réguliers à Genève sous la présidence conjointe des États-Unis, de l'Australie et de l'Union européenne, afin de négocier un accord plurilatéral sur le commerce des services (ACS/TISA). L'accord doit faciliter l'accès au marché des services et améliorer la sécurité du droit grâce à de nouvelles règles de commerce. Il est prévu de le multilatéraliser à une date

ultérieure, c'est-à-dire de le transposer et de le rendre accessible à d'autres membres de l'OMC. A ce jour, 24 tours de négociation ont eu lieu. Selon le Conseil fédéral, dans le programme actuel des négociations figurent des annexes consacrées aux services financiers, aux télécommunications, au commerce électronique et la circulation des personnes physiques fournissant des services, à la réglementation intérieure, aux services de transport et de logistique et aux professions libérales.

Réponses aux questions posées

1. Que pense le Conseil d'Etat de l'accord TiSA ?

L'ACS, qui vise à libéraliser le commerce international des services, représente une opportunité pour la Suisse, ainsi que pour le canton de Fribourg, d'améliorer la compétitivité de ce secteur. L'ACS agit dans l'intérêt de la collectivité, des consommateurs et des entreprises. Sur le marché intérieur, une concurrence accrue permet à ces acteurs d'obtenir des meilleures offres. Les marchés suisses des services étant, en comparaison internationale, déjà largement libéralisés, on ne devrait cependant pas assister à des bouleversements abrupts, mais plutôt à une consolidation du régime suisse. Sur les marchés extérieurs, l'ACS ouvre de nouveaux débouchés pour les prestataires de services suisses exportateurs. En tant qu'accord plurilatéral incluant un grand nombre de pays, il couvre une part importante du commerce mondial des services.

Des craintes ont été exprimées quant au risque que l'ACS pourrait présenter pour le service public, la protection de l'environnement et des consommateurs, ainsi que les normes dans le domaine social. Or, toute partie est libre de choisir les engagements qu'elle compte prendre ou ne pas prendre. Aucune partie n'est tenue d'ouvrir tous ses services au marché international.

Par ailleurs, les participants à la négociation peuvent prévoir dans leur liste d'engagements des réserves nationales pour des droits d'exclusivité ou des domaines de monopole pour certains services ou pour des secteurs de services entiers. La Suisse a fait usage de la possibilité qui lui a été donnée de formuler, dans son offre initiale, des restrictions pour la clause de gel et la clause de rochet, c'est-à-dire de maintenir ou d'introduire des mesures discriminant les services étrangers par rapport aux services nationaux – et cela pour les mesures à tous les niveaux gouvernementaux. Comme pour l'Accord général sur les services de l'OMC (AGCS) et les accords de libre-échange, la Suisse n'envisage pas d'engagements dès lors qu'il existe des restrictions légales d'accès au marché, comme c'est le cas dans les secteurs de l'énergie (électricité, par exemple), de la formation publique, de la santé, des transports publics ou de la poste. C'est pourquoi son offre initiale ne contient pas de prestations de service public. Elle préfère se concentrer sur les services commerciaux.

Le Conseil fédéral a précisé que, si d'autres participants aux négociations proposaient de restreindre les objectifs afférant à la protection sociale, de l'environnement et des consommateurs ou d'autres objectifs politiques dictés par l'intérêt public, la Suisse (tout comme d'autres participants à l'ACS) rejetterait ces propositions. Si les marchés publics devaient être intégrés au champ d'application de l'ACS, la Suisse ne prendrait pas non plus d'engagement en la matière s'ils étaient contraires à la législation suisse.

2. Que peut faire le Conseil d'Etat contre cet accord ?

A ce stade du processus, les cantons sont représentés par le Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), qui est impliqué dans les négociations par l'intermédiaire du groupe de travail fédéral « Services ». Ce premier suit les négociations avec le groupe de travail

« Services » de la CdC, qui comprend, outre les représentants cantonaux aux niveaux politique et technique, les secrétariats de six conférences intercantonales (santé ; travaux publics, aménagement du territoire et environnement ; transports publics ; finances ; économie publique ; instruction publique) et de quatre associations nationales (établissements cantonaux d'assurance incendie ; banques cantonales ; villes ; communes).

Des consultations ponctuelles ont déjà eu lieu au niveau technique. L'Assemblée plénière de la CdC reçoit à chaque occasion un rapport confidentiel sur l'état d'avancement des négociations. Il est à noter que la confidentalité entourant les négociations internationales est une règle habituelle : sans celle-ci, la position de la délégation suisse s'en trouverait affaiblie. Une action politique des cantons n'est d'ailleurs pas nécessaire à ce stade, étant donné que les négociateurs suisses s'appuient sur le mandat Doha. Les gouvernements cantonaux ont pris position en mars 2003 et attiré l'attention sur les domaines sensibles à leurs yeux, en lien avec les monopoles (assurances immobilières), les services faisant l'objet d'une concession (publicité par affiches), les professions particulières (notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité), l'infrastructure (alimentation en eau), la culture ou l'éducation (enseignement obligatoire). La CdC a eu l'occasion par ailleurs de prendre position à deux reprises sur la liste d'engagements (révisée) dans le cadre des négociations de Doha. S'il fallait, au vu des négociations, déroger au mandat, le Conseil fédéral prendrait les décisions nécessaires et consulterait à nouveau les commissions des Chambres fédérales et la CdC.

Il est en tout temps possible de se retirer des négociations ou de ne pas adhérer à l'accord une fois que les négociations sont terminées. L'ACS intégrera en outre une clause de dénonciation et de sortie. Dès que l'ACS aura été signé, le Conseil fédéral le soumettra au Parlement. Il ne sera donc pas, comme le dit l'auteur de la question, tenu secret pendant cinq ans. La soumission ou non de l'ACS au référendum facultatif dépendra du contenu et de la portée du résultat final des négociations. Les Chambres fédérales en décideront le moment venu en se basant sur ces derniers ainsi que sur les critères figurant dans la Constitution. Dans tous les cas, la décision finale incombera au Parlement, qui la prendra en même temps qu'il approuvera l'accord par un arrêté fédéral. L'ACS ne pourra être ratifié qu'une fois le processus d'approbation national terminé.

3. Quels seraient les conséquences de l'accord TiSA pour le canton de Fribourg ?

Comme expliqué dans les réponses aux questions précédentes, au stade actuel des négociations, les effets de TISA devraient plutôt être positifs pour l'économie fribourgeoise et la protection de l'environnement et des consommateurs ainsi que les standards sociaux devraient être préservés. Dans ce cadre, il y a aura lieu d'être attentifs à ce que les standards généraux atteignent leurs buts, en ne rendant pas difficile, voire impossible, de par leur complexité, la participation des PME aux marchés concernés par l'ACS. Il ne sera toutefois possible de se prononcer définitivement sur les conséquences de l'ACS pour le canton de Fribourg qu'une fois le contenu final de l'accord TISA connu. Ce dernier sera dans tous les cas soumis au Parlement, voire, selon son contenu, au référendum facultatif.

25 avril 2016