

Commerce extérieur

Négocier un accord de libre-échange: mode d'emploi

Pour la Suisse, pays tributaire de ses exportations, les accords de libre-échange avec des partenaires du monde entier représentent, outre son affiliation à l'OMC et ses relations avec l'Union européenne, l'un des piliers de sa stratégie de politique économique extérieure. Jusqu'ici, la Suisse a conclu 26 accords de libre-échange avec 35 partenaires en dehors de l'Union européenne. Afin de rester compétitif, notre pays continue d'étendre son réseau d'accords. Irene Frei, collaboratrice spécialisée auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) nous explique comment un tel accord se négocie, en prenant pour exemple les négociations en cours avec la Chine.



Irene Frei

Beijing, il y a quelques mois. Il est 8 heures 30 du matin, nous nous retrouvons dans le hall d'entrée d'un hôtel du centre-ville, à moins de dix minutes à pied du ministère chinois du Commerce. D'ici une demi-heure, un nouveau cycle de négociations portant sur un accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine débutera dans ses murs. Nous sommes une trentaine d'experts travaillant dans les domaines les plus divers. Outre les collaborateurs de la douane, notre groupe compte notamment des experts du SECO, de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle, des offices fédéraux de l'environnement, de l'agriculture et des migrations, ainsi que des représentants du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales et de l'ambassade de Suisse à Beijing.

A notre arrivée au ministère du Commerce, nous sommes conduits dans la grande salle où se tiendra la séance d'ouverture. Peu à peu, les délégués chinois font aussi leur arrivée. Ils devraient être près de 70, selon la liste de la délégation. La composition de la délégation est importante, car un vrai dialogue n'est possible que si les partenaires en présence sont les bons, des deux côtés.

La séance d'ouverture en plénum ne dure que quelques instants: les négociateurs en chef présentent l'état des travaux dans les différents domaines et formulent les objectifs du présent cycle de négociations. Puis les groupes de négociation se mettent au travail. Lors du premier cycle de négociations déjà, les deux parties s'étaient mises d'accord sur les thèmes à aborder. Des groupes de négociation avaient ensuite été formés dans les différents domaines concernés: commerce des marchandises et des services, règles d'origine et facilitation des échanges, protection de la propriété intellectuelle, entraves techniques au commerce et mesures sanitaires ou phytosanitaires, investissements, marchés publics, commerce et développement durable, concurrence, règlement des litiges ainsi que dispositions horizontales et institutionnelles. L'idée est de mener des négociations en parallèle dans tous les domaines et de les clore toutes en même temps.

Les entretiens exploratoires

Les travaux préparatoires de ces négociations ont débuté bien en amont: plusieurs prises de contact au niveau

La Suisse mène ce genre d'entretiens exploratoires tant dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) que lors de négociations bilatérales.

politique, des discussions techniques et deux ateliers avec des représentants des autorités et des milieux économiques des deux parties ont tout d'abord eu lieu. Un rapport de faisabilité a ensuite été établi conjointement, afin de clarifier le contenu de l'accord prévu et ses répercussions sur les différents secteurs. Une telle étude est utile pour évaluer les attentes réciproques et les chances de conclure un accord. La Suisse mène ce genre d'entretiens exploratoires tant dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) que lors de négociations bilatérales. Elle dispose ainsi d'une base sur laquelle fonder sa décision d'engager des négociations. Les négociations ne débutent que lorsque les deux parties ont mis un terme aux procédures internes requises pour les entamer. Pour la Suisse, un mandat de négociation, décrivant les objectifs dans les différents domaines, doit au préalable être élaboré, avant d'être adopté par le Conseil fédéral. Les commissions parlementaires compétentes, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que les milieux intéressés (associations économiques et ONG) doivent également être informés à ce sujet.



Meinrad Müller (à gauche), expert en origine à la douane, en pleine négociation avec une délégation chinoise.

Retour au cycle de négociations à Beijing

Les deux parties ont étudié les accords de libre-échange déjà conclus par le partenaire, en vue de s'informer sur ses pratiques en matière de libre-échange. Lors des cycles de négociations précédents, des informations sur la législation nationale et sur les approches préconisées dans les divers domaines ont été échangées. Le contenu possible des chapitres et leur taille éventuelle ont aussi été évoqués. Une certaine compréhension des règles du pays partenaire est nécessaire pour saisir ses propositions. Il faut bien écouter et poser ses questions de manière intelligente, afin de pouvoir considérer différentes possibilités. Dans la plupart des groupes, on étudie à présent les propositions de textes d'accord soumises par les deux parties. Dans certains domaines, il faut aussi examiner des annexes techniques et des listes. Les textes consolidés rédigés sur la base de ces propositions doivent à présent être corrigés, ce qui veut dire que les deux parties doivent s'entendre sur un texte commun. Si un point est source de désaccord, on passe au suivant, pour y revenir plus tard.

Le soir, après les négociations, la délégation suisse se réunit à l'interne. L'un après l'autre, les experts infor-

ment la délégation sur le déroulement des discussions: où en sont les différents groupes? Qu'est-ce qui a posé problème? Y a-t-il des difficultés communes à tous les groupes? Y a-t-il des éléments similaires et peut-on négocier certains éléments de façon globale? La suite de la procédure est examinée avec le négociateur en chef: quand faut-il mettre les exigences de la Suisse sur la table et comment réagir aux exigences formulées par la Chine? Quels sont les points qui doivent être négociés par les deux négociateurs en chef en personne?

D'un cycle de négociations à l'autre

Troisième et dernier jour des négociations. Tous les groupes de négociation doivent rédiger d'ici l'après-midi un compte-rendu de leurs discussions et des travaux de suivi convenus en vue du prochain cycle de négociations. Ces récapitulatifs seront ensuite assemblés pour former le procès-verbal agréé, un document qui fait état du déroulement des négociations. Les mots sont donc précis et choisis avec soin. Une fois que les deux négociateurs en chef ont approuvé le procès-verbal, la séance de clôture en plénum peut débuter. Chaque groupe de négociation présente brièvement le déroulement des négociations.

La signature du procès-verbal agréé par les deux négociateurs en chef met officiellement un terme au cycle de négociations. Une fois la délégation de retour à l'hôtel, un rapport succinct est écrit à l'intention du chef du département, les experts sont chargés de rédiger des contributions pour un rapport et les textes actualisés sont rassemblés. La préparation du prochain cycle de négociations, qui aura lieu d'ici deux à trois mois, a déjà commencé.

Les règles d'origine au centre de l'accord

Le commerce des marchandises et des services, et partant l'ouverture du marché aux biens et aux services, sont au centre de chaque accord de libre-échange. En plus du démantèlement tarifaire, l'accent est mis sur les règles d'origine gérées par les collaborateurs de la douane. Ces règles fixent les conditions selon lesquelles une marchandise est considérée comme originaire d'un pays donné, lui permettant de bénéficier des préférences tarifaires accordées à ce dernier. On vise dans ce contexte également à faciliter les échanges en simplifiant les procédures douanières.