

# Évaluation ex ante des effets des accords de libre-échange sur le développement durable

Recommandations à propos du Rapport du Conseil fédéral du 25 mai 2022

Le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3011 déposé par la Commission de gestion du Conseil national en 2019 est bienvenu. Il contient de nombreux éléments très intéressants et utiles pour avancer avec l'évaluation des effets des accords de libre-échange sur le développement durable. Toutefois, en l'état actuel, ce Rapport présente de façon insuffisante les possibilités pour un modèle d'analyse adapté aux besoins de la Suisse.

Les raisons principales pour cette conclusion sont énoncées brièvement ci-dessous. Une analyse plus détaillée de chaque raison est ensuite présentée.

## Points principaux à relever :

### 1. Le Rapport est trop focalisé sur l'accès au marché

Les éléments les plus importants des nouveaux accords commerciaux ne sont plus l'accès aux marchés pour les marchandises, mais plutôt les aspects réglementaires : la propriété intellectuelle, les marchés publics ou le commerce des services par exemple. Ces domaines ont une grande importance tant pour le développement durable que pour l'économie. Une méthodologie sérieuse doit impérativement accepter de cerner l'impact des aspects réglementaires des accords de libre-échange (ALE) sur le développement durable.

### 2. La définition du développement durable est inadéquate

Le postulat a demandé que le modèle d'analyse proposé soit « basé sur une perception large des dimensions du développement durable, à l'image de celle des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies. » Or la définition de développement durable utilisée dans le Rapport du Conseil fédéral est étroite. Elle ignore notamment les besoins des plus démunis, la réduction des inégalités et de la pauvreté – aspects soulignés par l'Agenda 2030 des Nations Unies.

### 3. Le Rapport ne tient pas compte des méthodologies et connaissances pertinentes

Il n'est pas possible d'affirmer que le Rapport du Conseil fédéral se fonde sur la littérature internationale reflétant l'état actuel des connaissances relatives à l'impact des ALE sur les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable. On n'y trouve aucune référence à des méthodologies reconnues et pertinentes dont par exemple la pratique GBA+ (Analyse comparative entre les sexes plus) du gouvernement canadien. Une liste d'autres méthodologies pertinentes se trouve en page 4 ci-dessous).

#### 4. Il faut clarifier la méthodologie proposée

La méthodologie proposée (pages 32 et suivantes du Rapport) contient encore trop d'éléments flous. Par exemple elle ne précise pas comment les « points à examiner » seront déterminés alors qu'il est essentiel de définir en amont quels seront les critères pour cette détermination. Entre autres, les critères pour déterminer qui participe à la détermination des points à examiner et quelle méthodologie sera adoptée pour déterminer ces points sont tout aussi importants et doivent être spécifiées d'emblée dans l'étape 1 du Quick Check.

#### 5. L'absence de données ne doit pas être utilisée comme prétexte

L'absence de données ne doit pas être utilisée comme prétexte pour ne pas entreprendre une évaluation. Parfois il sera possible de se référer à des données de substitution. Pour certains aspects, l'évaluation pourra servir à générer des données là où elles sont inexistantes et ainsi contribuer à améliorer notre compréhension des liens entre les ALE et le développement durable. Quoiqu'il en soit, compte tenu des complexités en jeu, les informations à notre disposition seront toujours incomplètes.

#### 6. L'étude de fond de l'OCDE est une base insuffisante pour la méthodologie suisse

La Suisse a commandé une étude de fond à l'OCDE. Cette étude identifie quelques-unes des méthodes qui se prêtent à des études d'impact des accords commerciaux sur le libre-échange. Toutefois, cette étude est critiquable, notamment pour les raisons suivantes :

- Elle se concentre sur des domaines quantifiables (alors que le postulat 19.3011 demandait un rapport sur les possibilités méthodologiques quantitatives et qualitatives),
- Elle ne tient pas compte de nouveautés méthodologiques (et donc ne présente pas les possibilités existantes pour un modèle d'analyse comme demandé par le postulat),
- Elle présente de manière inexacte et erronée les aspects relatifs aux droits humains.

Ainsi, l'étude de fond de l'OCDE est insuffisante pour servir de base à la réponse au postulat.

## Argumentaire détaillé :

Le [postulat 19.3011](#) a chargé le Conseil fédéral (CF) de présenter un rapport sur les possibilités méthodologiques - quantitatives et qualitatives - permettant la réalisation d'études d'impact sur le développement durable préalablement à la conclusion d'accords de libre-échange. Il invitait le CF à présenter les possibilités existantes pour un modèle d'analyse dynamique et flexible adapté aux besoins de la Suisse, basé sur une perception large des dimensions du développement durable, à l'image de celle des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

### 1. [Le Rapport est trop focalisé sur l'accès au marché \(pour les marchandises\)](#)

Le Rapport reconnaît que les nouveaux accords commerciaux n'ont pas un impact énorme sur les flux commerciaux (p.2, p.35). Le Rapport reconnaît également que les aspects réglementaires sont importants dans des nouveaux ALE suisses. Le chapitre 2.2, par exemple, souligne l'importance que la Suisse accorde à des normes élevées (ADPIC plus) pour la protection des droits de propriété intellectuelle dans ses ALE. Aux pages 9 à 11 le Rapport reconnaît l'importance du commerce des services et des investissements à l'étranger pour la Suisse. La Suisse demande souvent aux pays partenaires des ALE d'assurer une réglementation contraignante nationale en la matière, par exemple dans le domaine des brevets sur les médicaments et de la propriété intellectuelle sur les ressources phylogénétiques. Il est donc étonnant que le Rapport ne propose aucune méthodologie pour évaluer les effets potentiels de ces clauses et d'autres aspects réglementaires sur le développement durable.

### 2. [La définition du développement durable est inadéquate](#)

La définition de développement durable utilisée par le Conseil fédéral diffère [de la définition utilisée par les Nations Unies](#). Celle-ci est basée sur la définition acceptée depuis la publication du Rapport Brundtland en 1987 : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » Le rapport Brundtland précise que deux concepts sont inhérents à cette notion :

- Le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- L'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »<sup>1</sup>

La définition utilisée par le Conseil fédéral étonne en particulier en introduisant la notion d'efficacité économique, absente des définitions de l'ONU.

Il est important que la définition du développement durable utilisée pour les études d'impact soit adéquate, car cela servira de base pour les objectifs et méthodologies choisies pour mesurer les effets des accords de libre-échange.

---

<sup>1</sup> Rapport Brundtland « *Notre avenir à tous* » (*Our Common Future*), ONU, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987.

### 3. Le Rapport ne tient pas compte des méthodologies et connaissances pertinentes

Il n'est pas possible d'affirmer que le Rapport du CF se fonde sur la littérature internationale reflétant l'état actuel des connaissances relatives à l'impact des ALE sur les dimensions économiques, environnementales et sociales. Il est étonnant et regrettable que le chapitre 4 du Rapport (qui prétend « résumer les principales connaissances livrées par la littérature existante au sujet de l'impact des ALE sur le développement durable, à l'échelle mondiale et pour la Suisse »), et la liste des sources bibliographiques omettent de faire référence aux pratiques et méthodologies existantes pour évaluer les impacts des accords commerciaux sur le développement durable. Les suivantes sont particulièrement pertinentes :

- Gouvernement du Canada (2022) [GBA+ \(Analyse comparative entre les sexes plus \(ACS+\)\) des accords de libre-échange](#)
- Banque mondiale (2021) [The Distributional Impacts of Trade](#)
- IEEP et al (2021). [Methodology for assessing the impacts of trade agreements on biodiversity and ecosystems](#).
- Alliance Sud/Caroline Dommen (2020) [Blueprint for a Human Rights Impact Assessment of the planned comprehensive free trade agreement between EFTA and Mercosur](#).
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2017) [Trade and Gender Tool Box](#).

### 4. Il faut clarifier la méthodologie proposée

#### Quick Check Etape 1

Comment seront déterminés quels seront les « points à examiner » ? Il est essentiel de définir quels seront les critères pour cette détermination. Les critères pour déterminer qui participe au choix des points à examiner et quelle méthodologie sera adoptée pour déterminer ces points sont tout aussi importants et doivent être spécifiés d'emblée dans l'étape 1 du Quick Check.

Des méthodologies pour répondre à ces questions existent, dont p.ex. les [Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme](#).<sup>2</sup> Ces méthodologies soulignent que, du point de vue du développement durable, il est important de porter l'attention aux personnes et milieux environnementaux les plus vulnérables.

Il ne faut pas se limiter aux flux commerciaux affectés ou déclenchés pour déterminer les points à examiner. En effet, d'une part les flux peuvent être assez modestes (comme l'a confirmé l'étude commandée par le SECO<sup>3</sup>) mais avoir des impacts importants sur le développement durable. D'autre

---

<sup>2</sup> UN Human Rights Council (2011) Special Rapporteur on the Right to Food - Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5.

<sup>3</sup> "Overall, we find that the EMFTA results in a limited change in trade flows between Switzerland and the MERCOSUR countries, and so also in underlying production patterns." Francois et al. (2020) [Assessment of the](#)

part, les aspects réglementaires des nouveaux accords commerciaux peuvent avoir plus d'impact sur le développement durable que les flux de produits ou services. Ceci est particulièrement le cas pour les règles relatives au commerce des services, aux marchés publics, à la propriété intellectuelle ou au commerce électronique. L'application de méthodologies telles que celles basées sur les droits humains ou le GBA+, attirera d'emblée l'attention sur les points les plus pertinents.

Il est aussi important de spécifier en amont comment les parties prenantes pourront participer à ce processus. Les parlementaires et la société civile sont parmi les groupes à inclure dès la première étape du Quick Check.

## Etape 2

Il est à saluer que le Conseil fédéral vise une politique économique extérieure participative. Le Rapport indique qu'à l'étape 2 du Quick Check il faut envisager d'associer des groupes d'intérêts. Il est essentiel ici, comme à l'étape 1, de consulter largement et faciliter une participation large. Il serait ainsi souhaitable que la méthodologie proposée précise que la société civile, les parlementaires etc, de toutes les parties à l'ALE, pourront participer à cette étape. Afin de faciliter la compréhension des effets des ALE sur le développement durable à plus long terme, il conviendra aussi d'encourager la participation de personnes ou groupes qui ne sont pas "des groupes d'intérêts organisés." Cela demandera des démarches pro-actives de la part du gouvernement suisse. L'expérience du gouvernement néo-zélandais est instructive. Entre autres, le Ministère entreprend des consultations publiques et ouvertes, dans différentes villes du pays, pour informer et discuter des accords ou mesures commerciaux prévus.<sup>4</sup>

## Etape 3

L'interdisciplinarité et la combinaison de méthodes différentes, devront être priorisées à cette étape.

Par ailleurs, il faudrait, ici ou à une autre étape de la méthodologie, veiller à définir une procédure pour s'assurer que le Conseil fédéral et/ou les négociateurs des accords commerciaux tiennent compte des résultats de l'étude d'impact dans les négociations. A ce titre, la pratique du gouvernement canadien, par le « GBA+ », qui consiste à analyser les impacts sur différents groupes historiquement discriminés (dont par exemple les femmes ou les peuples autochtones) est intéressante car elle intègre les résultats de l'analyse dans les négociations mêmes.

## 5. L'absence de données ne doit pas être utilisée comme prétexte

L'absence de données ne doit pas servir de prétexte pour ne pas réaliser une évaluation des effets. De plus, le champ et la portée de l'évaluation ne doit pas être déterminée par la disponibilité des données. Dans certains cas, des méthodes qualitatives seront les plus adéquates pour l'évaluation des effets de certains aspects d'un ALE sur le développement durable. De plus, en cas d'absence de données, il est possible d'en collecter

---

[\*potential environmental impacts and risks in Switzerland and the MERCOSUR States resulting from a Free Trade Agreement \(FTA\) between the EFTA States and MERCOSUR.\*](#)

<sup>4</sup> New Zealand, Ministry of Foreign Affairs and Trade, [Public Engagement on Trade](#).

- ➔ En collecter : les études d'impact servant donc aussi à développer et améliorer les connaissances que nous avons à propos des effets du commerce et des accords commerciaux sur le développement durable.
- ➔ Utiliser des données analogues (« proxies ») et/ou des méthodes qualitatives pour évaluer les impacts possibles.

Le Rapport du Conseil fédéral met en avant la nécessité d'avoir des données pour établir des liens causaux entre la politique commerciale et d'autres facteurs exerçant une influence simultanée sur le développement durable (voir par exemple page 30). Les arguments ci-dessus relatifs à l'absence de données s'appliquent. De plus il faut être réaliste (modeste) quant à la possibilité d'isoler les impacts sur le développement durable du commerce, des règles relatives au commerce ou encore plus d'un accord spécifique. Ces études d'impact *ex ante* ne sont pas, et ne pourront jamais être des boules de cristal ! Les études *ex post* peuvent révéler des scénarios ou de possibles liens causaux mais, étant donné la complexité des questions en jeu, il sera souvent impossible d'établir un lien de causalité. Les études restent néanmoins extrêmement précieuses pour améliorer la compréhension et les dynamiques en jeu. Concernant les études *ex post*, elles sont d'autant plus précieuses qu'il en existe étonnamment peu sur les impacts du commerce et des accords commerciaux sur différents aspects du développement durable.

Analyse préparée par Caroline Dommen pour Alliance Sud, septembre 2022