



Effets des accords TiSA et TTIP sur les villes et les communes suisses

1. Situation de départ

Depuis février 2012, un groupe de 23 Etats-membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) travaille à l'élaboration d'un traité qui doit libéraliser les services («Trade in Services Agreement», TiSA). La Suisse en fait partie. En parallèle, les Etats-Unis négocient un accord de libre-échange aussi bien avec l'Union européenne qu'avec la région du Pacifique. La Suisse n'est pas intégrée aux discussions entre les Etats-Unis et l'UE sur l'accord de libre-échange transatlantique TTIP¹; mais on peut partir de l'idée que, s'il aboutit, la Suisse tentera également de s'y associer.

Les efforts de libéralisation complète des services suscitent aussi des inquiétudes. Certains craignent par exemple que les prestations de service public soient ouvertes au marché et que le contrôle démocratique des institutions concernées soit perdu. Les projets de TiSA et de TTIP ont été thématiques régulièrement, ces derniers mois, aux Chambres fédérales de même que dans divers parlements des villes et des communes.

Le directeur suppléant de l'Union des villes suisses participe au groupe de travail «Services» de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Cet organe est toujours consulté avant que le Conseil fédéral adopte un mandat de négociation pour des négociations internationales sur des accords de libre-échange ou d'autres négociations multilatérales dans le secteur des services. Les négociations elles-mêmes sont menées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

2. TiSA: contenu et état des négociations

Les négociations sur le TiSA visent à améliorer l'accès au marché pour les services et à augmenter la sécurité du droit par de nouvelles règles commerciales. Elles se basent sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS en anglais, «General Agreement on Trade in Services»), mais elles contiennent de nouveaux éléments, qui sont également présents dans des accords de libre-échange de la Suisse avec d'autres pays. Les éléments sont partiellement contestés:

- Clause «ratchet» (clause «cliquet»). Des modifications ultérieures d'une législation nationale, qui entraîneraient des levées de restrictions, valent aussi pour des Etats tiers. Elles ne peuvent pas être rétroactives, même si la nouvelle législation détériore les conditions pour des prestataires nationaux.
- Clause du gel («standstill»). Le niveau de libéralisation est «gelé» selon la législation nationale lors de la signature du traité. Des restrictions ultérieures sont ainsi exclues.
- Listes négatives. Tous les Etats signataires établissent une liste de prestations qui doivent être exclues de l'ouverture au marché. Les services non énumérés ne peuvent pas être régulés. L'AGCS (GATS) opérait encore avec des listes positives: un Etat devait déclarer activement ce qui devait être dérégulé.
- Clause «future proofing». Selon le TiSA, tous les services, même s'ils ne sont pas encore inventés, doivent être libéralisés.

Avant d'adopter le mandat de négociation, le Conseil fédéral a consulté les commissions de politique extérieure ainsi que la CdC. La Suisse entend ne pas prendre d'engagements si des restrictions légales existent en matière d'accès au marché, comme par exemple dans le domaine de l'énergie (l'électricité, entre autres), de l'instruction publique, de la santé, des transports publics ou de la Poste. C'est pourquoi la Suisse n'a intégré aucune prestation de

¹ L'accord visé par les USA et l'UE est connu sous le nom de «Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership» (TTIP), celui qui lierait les USA à la région du Pacifique de «Trans-Pacific Partnership» (TPP).

service public dans son projet. En outre, la Suisse a exprimé des réserves, dans son offre de départ, concernant la clause de gel et celle de cliquet, ce qui, dans les faits, revient à neutraliser ces clauses.

Au cas où les négociations iraient au-delà du cadre prévu dans le mandat, le Conseil fédéral devra reconsulter les cantons. Après signature, le traité devra être ratifié par le Parlement. La fin des négociations n'est pas encore prévisible. Après la dernière ronde de discussions, en juillet 2015, un résultat avant 2016 est exclu.

3. TTIP: contenu et état des préparations

Ce traité de libre-échange transatlantique vise à améliorer l'accès au marché surtout dans le domaine des obstacles non tarifaires (par exemple les commandes publiques) et d'assurer une meilleure collaboration entre régulateurs. Les règles concernant l'environnement, la santé et les denrées alimentaires, ainsi que les droits des employés sont particulièrement contestés. L'UE n'a pas voulu intégrer les médias audiovisuels ni l'art dans le mandat de négociation. La protection des investissements, notamment la procédure arbitrale, est un autre point sensible. Le fait que des investisseurs pourraient porter des procédures contre un Etat devant un tribunal arbitral (indépendant des justices nationales) est aussi, entretemps, remis en question par le président de la commission européenne.

Les Etats-Unis et l'UE se sont rencontrés dix fois entre juillet 2013 et juillet 2015. Selon la déclaration finale du sommet du G7 d'Elmau, début juin 2015, les négociations pourraient aboutir à la fin de cette année.

4. TiSA et TTIP: questions dans les parlements municipaux

L'accord TiSA a suscité des interpellations critiques dans les législatifs de diverses villes et communes. Les députés demandent notamment que les villes et les communes demeurent des zones «sans TiSA». ² Ils doutent en outre que le service public soit exclu des négociations et renvoient aux règlements qui seront annexés aux accords.

Au Conseil national, quelque 20 interpellations ont été déposées ces deux dernières années sur le TiSA, le TTIP faisant l'objet d'une douzaine d'interventions. Le Conseil fédéral a répondu qu'il suivait les négociations de très près et qu'il était très important que la Suisse conserve l'option de se décider, le cas échéant, pour une adhésion au TTIP. Il a aussi souligné que sa stratégie n'avait pas encore été arrêtée (voir les réponses aux interpellations de la conseillère nationale Elisabeth Schneider-Schneiter (PDC/BL) et du

conseiller national Jean-Pierre Graber (UDC/BE))³. Dans sa réponse à l'interpellation du conseiller national Kurt Fluri (PRD/SO), président de l'Union des villes suisses, le Conseil fédéral prend position sur différentes réserves émanant de l'échelon communal.⁴

5. Proposition de prise de position de l'Union des villes suisses

L'intérêt suscité par ces négociations a convaincu l'Union des villes suisses à se pencher sur ce sujet. Le 21 septembre dernier, le Comité a adopté la position suivante sur les traités TTIP et TiSA. Elle s'inspire de l'analyse des associations communales allemandes, de l'association des entreprises communales (VKU) allemandes et du ministère fédéral allemand de l'économie et de l'énergie (BMWi), publiée en juin 2015.

1. Les accords de libre-échange ne doivent pas restreindre la marge de manœuvre des villes et des communes dans les prestations de service public. Concernant les secteurs où la libéralisation de services est obligatoire, il faut préférer les listes positives. Cela doit permettre de garantir qu'aucune nouvelle obligation d'ouverture au marché ne naisse pour les communes. Dans le cas où des listes négatives seraient utilisées, aucune reprise de nouveaux engagements de libéralisation dans le service public ne peut être imposée. Les villes et les communes ne peuvent pas non plus subir de restrictions dans le cas d'éventuelles «recommunalisations». Des ouvertures au marché automatiques sont exclues.
2. L'adhésion au TTIP ne doit pas conduire à des obligations dans le droit des acquisitions publiques qui iraient au-delà des standards européens. Les règles «inhouse», qui réglementent la collaboration intercommunale et les exceptions existantes, ne doivent pas faire l'objet de restrictions.
3. Les structures institutionnelles existantes rendent superflues des règles spécifiques pour la protection des investissements, avec des cours arbitrales ad hoc. Des mesures non discriminatoires dans la législation ne doivent pas faire naître des revendications en dommages-intérêts pour les investisseurs. Aucune prétention en justice n'existe sur l'accès au marché.
4. Une adhésion au TTIP ne peut pas abaisser les standards de la protection de l'environnement et de la protection des consommateurs.
5. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), compétent pour ces questions, doit informer régulièrement l'Union des villes suisses sur les négociations sur le TTIP.
6. Dans les autres négociations sur des accords de libre-échange également (par exemple TiSA), aucune obligation de libéraliser des prestations de service public ne doit être reprise par la Suisse.

² Après l'année 2000 déjà, quelque 80 communes suisses, dont les villes de Genève et Zurich, avaient déclarées être «libres d'AGCS». Les négociations sur l'Accord général sur le commerce des services étaient en cours sous l'égide de l'OMC. Elles n'ont jamais abouti.

³ Interpellation Elisabeth Schneider-Schneiter (15.3638): Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Préserver les intérêts de la Suisse ([Link](#))

³ Interpellation Jean-Pierre Graber (15.3646): Partenariat transatlantique entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Effets sur les accords bilatéraux I et II ([Link](#))

⁴ Interpellation Kurt Fluri (15.4003): Marge de manœuvre des villes et des communes au vu des accords TiSA et TTIP ([Link](#))