

TTIP

Une négociation d'avant-garde, stratégique pour les PME

Par Pascal Lamy et Elvire Fabry¹

L'ambition du partenariat transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) n'a pas d'équivalent dans l'histoire des négociations commerciales internationales. La conclusion récente de l'accord du partenariat transpacifique (TPP) entre les Etats-Unis et onze autres pays vient encore de le confirmer. Le TTIP est un animal bien différent.



Plus qu'aux barrières tarifaires, déjà bien abaissées, c'est aux accords « non tarifaires » que s'attaquera le partenariat transatlantique, en négociation entre les Etats-Unis et l'Union européenne.



Rubrique animée par Michel Troubetzkoy, président de la section Union européenne des CCE, Avisa Partners.

En s'engageant sur le terrain de la coopération réglementaire, le TTIP permettrait à l'Union européenne (UE) et aux Etats-Unis d'anticiper la capacité croissante des nouvelles puissances économiques à promouvoir leurs propres normes et, en réduisant les différences réglementaires entre Europe et Etats-Unis, il permettrait aussi aux entreprises de réaliser des économies d'échelle qui sont déterminantes pour les PME européennes voulant accéder à l'exportation. Puisque dans la décennie à venir le FMI estime que 90 % de la croissance de la demande proviendra de l'extérieur de l'UE, il

va falloir aller chercher cet appétit de consommation et ce soutien aux PME est stratégique pour la relance de nos économies.

Une ambition géoéconomique

Ce n'est pas tant la taille des économies concernées qui est en jeu que le degré d'intégration visé par le partenariat, qui doit contribuer à réaffirmer le rôle de l'UE et des Etats-Unis dans l'économie mondiale alors que le centre de gravité se déplace rapidement vers l'Asie. Etats-Unis et Union européenne représentent ensemble 45 % du Pib mondial en 2014 et un tiers du commerce mondial. Mais le partenariat transpacifique qui vient d'être conclu et le RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) qui est en cours de négociation

¹ Pascal Lamy, président d'honneur de l'institut Jacques Delors et ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce ; Elvire Fabry, chercheur senior à l'institut Jacques Delors.

entre les dix pays de l'Asean et six autres pays d'Asie (Australie, Chine, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande et Corée du Sud) représentent également une part importante du Pib mondial et du commerce mondial (respectivement près de 40 % et 25 % pour le TPP et 30 % pour le RCEP).

La spécificité plus fondamentale du TTIP tient à l'ambition du mandat de négociation. Les économies européenne et américaine sont déjà très intégrées. Hormis certains pics tarifaires, notamment dans le secteur agricole ou dans le textile, les tarifs douaniers sont déjà en moyenne à 3 %. Au-delà des enjeux classiques des négociations commerciales comme la suppression des tarifs douaniers, l'ouverture des marchés publics ou encore l'ouverture des marchés de services – qui sont abordés par le TPP et le RCEP –, le TTIP entreprend de s'attaquer aux barrières non-tarifaires, c'est-à-dire aux différences qui existent entre les normes de précaution qui protègent les consommateurs contre divers types de risques. Elles constituent aujourd'hui 80 % des obstacles aux échanges entre les deux économies.

Les opinions publiques européennes ne s'y sont pas trompées. C'est bien parce que la protection des consommateurs est en jeu et non plus celle des producteurs que ces négociations provoquent autant de remous. Ils sont compréhensibles : l'exercice est nouveau et pourrait laisser craindre un abaissement des niveaux de précaution.

Davantage de clarifications et d'information sur les lignes rouges des négociations seront encore nécessaires, malgré les efforts significatifs de la Commissaire au commerce, Cécilia Malmström. Les gouvernements nationaux qui ont donné le mandat de négociation à la Commission doivent aussi s'engager dans une pédagogie plus active sur l'enjeu que constitue cette coopération réglementaire. Les craintes exprimées par la société civile et les résistances que les négociateurs européens rencontrent sur d'autres chapitres des négociations qui semblaient

a priori plus faciles, ne doivent pas faire perdre de vue que la coopération réglementaire envisagée permettrait aux Européens et Américains d'aborder le principal défi des accords commerciaux du xx^e siècle. Il faut distinguer deux étapes dans le séquençage du TTIP : d'une part les règles horizontales de la convergence réglementaire sur lesquelles les négociateurs doivent s'accorder et qui figu-

Le TPP apporte une innovation .../...

TTIP

Un nouvel éclairage sur un accord stratégique

Depuis le lancement des négociations, la section Union européenne a ouvert une rubrique sur l'accord de libre-échange entre les Etats-Unis et l'Europe (TTIP), créant une adresse internet¹ pour animer un forum et en publiant des articles contradictoires sur le sujet. Nous avons même mené un sondage chez les CCE qui à une écrasante majorité sont en faveur d'un tel accord. Cette fois, j'ai souhaité faire appel à Pascal Lamy dont les compétences en la matière sont incontestables.

L'article ci-joint cosigné avec Elvire Fabry, chercheur senior à l'institut Jacques Delors donne à mon sens un nouvel éclairage et une nouvelle approche. Les auteurs soulignent qu'il s'agit d'un accord de la troisième génération.

En effet, l'objet principal de la négociation n'est pas tant d'abaisser des droits de douanes déjà réduits et qui continuent à diminuer, que de favoriser une meilleure cohérence des réglementations techniques et normes entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Ils soulignent aussi qu'aucun accord commercial ne pourra entreprendre de diminuer le niveau de précaution des normes, au contraire.

Il faut distinguer deux étapes dans le séquençage du TTIP : d'une part les règles horizontales de la convergence réglementaire sur lesquelles les négociateurs doivent s'accorder et qui figu-

¹) accordtransatlantique@cnccef.org

L'impact d'un tel accord pour les entreprises européennes et américaines et en particulier les PME, sera stratégique

reront dans l'accord final soumis à ratification ; et d'autre part le travail ultérieur des organes de régulation « qui devront déterminer, secteur par secteur et norme par norme, si une reconnaissance mutuelle est envisageable ». C'est cette seconde étape, qui prendra des années, qui fera du TTIP un « accord vivant ». Le marché unique européen lui-même n'est pas achevé au bout de trente ans ! Dans le cadre transatlantique il aura fallu l'impulsion d'un accord commercial pour inciter les régulateurs à entreprendre cette large initiative de coopération.

Enfin il est rappelé que l'impact d'un tel accord pour les entreprises européennes et américaines et en particulier les PME, sera stratégique, car il y a de fortes chances que les normes transatlantiques s'imposeront au niveau mondial.

Les malentendus et les crispations auxquelles nous assistons, sont sans doute dus en partie à l'impression, donnée par les négociateurs, qu'il faut conclure à tout prix avant la fin 2016, c'est-à-dire avant la fin du mandat du président Obama. Si c'était le cas ce serait un accord *a minima* et une occasion manquée. ●

Michel Troubetzkoy, président de la section Union européenne des CCE, Avisa Partners

Abonnés, retrouvez ce dossier sur le site Internet www.cnccef.org



Malgré les efforts de Cecilia Malmström, commissaire européen au Commerce, plus d'informations sur les lignes rouges des négociations seront encore nécessaires.

→ majeure avec le lien contractuel que les Etats-Unis sont parvenus à établir entre la réduction des obstacles au commerce et la promotion de leurs propres standards sociaux, environnementaux et même anti-corruption. C'est un accord de deuxième génération par rapport aux précédents accords commerciaux. Mais c'est encore sur la protection des producteurs que s'est concentré le TPP, en commençant par les droits de douanes. La diversité des économies concernées par le TPP, et donc des niveaux de vie et de précaution appliqués aux normes, n'a pas permis d'aller beaucoup plus loin qu'un meilleur échange d'information pour envisager une coopération plus étroite sur les futures normes. Par ailleurs l'ouverture des marchés reste limitée et progressive, malgré des concessions symboliques très visibles comme dans le secteur agricole japonais. Le TPP est, donc de ce point de vue, un accord plus géopolitique que géoéconomique.

TTIP: le premier accord de troisième génération

Les entreprises qui souhaitent accéder aux marchés internationaux sont confrontées à trois types d'obstacles aux échanges qui pèsent sur le coût final d'un produit ou d'un service. A l'heure actuelle les droits de douanes pondérés et les formalités administratives de passage des frontières représentent respectivement en moyenne 5 % et 10 % du coût. Alors que les différences de réglementation, la certification et le contrôle se montent environ à 20 %. Partout dans le monde les tarifs douaniers baissent progressivement et l'accord de Bali obtenu

à l'OMC devrait permettre d'ici dix ans de réduire de moitié le coût des formalités administratives. La priorité est donc bien de s'attaquer au coût de la précaution pour réduire les 20 %.

Ce qui est envisagé dans le TTIP n'est ni un *big bang* d'harmonisation réglementaire, ni la construction d'un marché unique comme dans le cadre européen, ni encore la mise en commun de la compétence souveraine des Etats à réglementer.

Il s'agit de favoriser une meilleure cohérence réglementaire entre les réglementations techniques et normes de l'UE et des Etats-Unis en procédant à une harmonisation ou une reconnaissance mutuelle lorsque le niveau de précaution est équivalent mais que l'administration de cette précaution diffère.

Cela ne pourrait donc pas être appliqué partout. Lorsque l'écart entre les niveaux de précaution européen et américain est trop important, comme dans le secteur de la chimie où la réglementation européenne REACH¹ diffère trop de la réglementation américaine, la reconnaissance mutuelle est exclue. La coopération se concentrera plutôt sur d'autres points comme les classements de produits chimiques. Le TTIP traiterait en priorité les différences « accidentelles » d'administration de la précaution : ces écarts qui viennent de la tendance des régulateurs à travailler en silo sans analyse préalable de ce qui est fait chez les principaux partenaires commerciaux. Les négociateurs européens et américains ont déjà croisé les premières estimations faites par leurs régulateurs pour évaluer ce qu'il serait possible d'entreprendre secteur par secteur et disposent à l'heure actuelle d'un texte dit « consolidé » sur la base duquel se poursuivent les discussions.

Mais la précaution n'est pas négociable. Il ne peut s'agir d'une négociation comme pour les tarifs douaniers ou les marchés publics. Les normes de précaution qui protègent les consommateurs contre divers types de risques sont liées à des préférences collectives issues de processus institutionnels démocratiques et ne peuvent faire l'objet de concessions mutuelles. Aucun accord commercial ne peut légitimement entreprendre d'abaisser le niveau de précaution des normes.

Il faut distinguer deux étapes dans le séquençage du TTIP : d'une part les règles horizontales de la convergence réglementaire sur lesquelles les négociateurs doivent s'accorder et qui figureront dans l'accord final soumis à ratification ; et d'autre part le travail ultérieur des organes de régulation qui devront déterminer, secteur par secteur et norme par norme,



Les gouvernements doivent s'engager dans une pédagogie plus active sur l'enjeu que constitue cette coopération réglementaire.

si une reconnaissance mutuelle est envisageable. Cette seconde étape, qui prendra des années, fera du TTIP un « accord vivant » (*living agreement*). Le marché unique européen lui-même n'est pas achevé au bout de trente ans. Dans le cadre transatlantique il aura fallu l'impulsion d'un accord commercial pour inciter les régulateurs à entreprendre cette large initiative de coopération.

Le processus ne pourrait être facilité qu'en admettant que l'on retient le niveau le plus élevé de précaution des deux normes concernées. On ne peut que saluer, de ce point de vue, l'engagement pris par Cécilia Malmström dans sa stratégie globale pour le commerce, *Trade4All*, présentée début octobre 2015, selon lequel tout accord commercial ne peut que conduire qu'à une élévation du niveau de précaution.

Par ailleurs, la création d'un conseil de Coopération réglementaire proposée par les Européens n'aurait pour objectif que de favoriser un échange d'information à un stade précoce d'élaboration des normes des secteurs en développement, comme les nanotechnologies et les biotechnologies ; afin de déterminer lorsque le niveau de précaution visé est le même de part et d'autre de l'Atlantique, si une norme commune peut d'entrée de jeu être adoptée. Ce conseil n'aurait aucune compétence qui porterait atteinte aux mécanismes institutionnels européens, démocratiques et souverains, de réglementation.

Au service des PME

Bien entendu, le coût d'une certification est ponctuel et reste fixe quel que soit le volume

de biens échangés. Mais son impact est bien plus important pour une PME que pour une multinationale qui peut se payer plus aisément ce ticket d'entrée sur un marché étranger parce qu'il est amorti sur des volumes plus importants. La coopération réglementaire qui réduit les doublons de production, certification et contrôle, permettrait de faciliter l'insertion des PME dans les chaînes de valeur mondiales.

L'impact serait d'autant plus significatif pour les entreprises européennes et américaines qu'il y a de grandes chances que des normes transatlantiques s'imposent au niveau mondial, puisqu'elles seront très attractives pour les entreprises des pays tiers, qui n'auraient à leur tour qu'à se conformer à une norme pour accéder à un marché de 820 millions de consommateurs au pouvoir d'achat élevé.

Sur ce point également, la nouvelle stratégie européenne pour le commerce va dans le bon sens en replaçant l'enjeu de la compétitivité des PME au cœur du dispositif des diverses initiatives qui doivent être poursuivies dans le cadre des négociations commerciales de l'UE (développement de l'économie numérique, libéralisation des services, protection de la propriété intellectuelle, simplification des règles d'origine, etc.).

Gardons cependant à l'esprit que les négociations du TTIP seront bien plus longues que n'osent l'admettre les négociateurs qui continuent d'évoquer une possible conclusion avant fin 2016. ●

La coopération réglementaire permettrait de faciliter l'insertion des PME dans les chaînes de valeur mondiales

1) REACH est le règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques.