



Risques et opportunités d'un Partenariat transatlantique

Les négociations d'un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement seront longues et méritent un débat vigilant mais lucide pour prendre la mesure des risques et opportunités de ce projet d'accord commercial qui entreprend de traiter le principal défi des accords commerciaux du XXI^e siècle : la coopération réglementaire.

Pourquoi la négociation d'un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) (1) suscite-t-elle plus de débats que les accords commerciaux bilatéraux signés par l'Union européenne (UE) avec plus de 50 pays et d'autres négociations en cours, y compris avec le Japon, troisième économie mondiale ? Le poids du partenaire laisse d'abord craindre d'importants intérêts offensifs du côté américain. Il n'y a pas d'accord similaire entre deux économies comparables et aussi importantes, puisqu'ensemble, UE et États-Unis représentent près de la moitié du PIB mondial, près de 30% des échanges mondiaux de marchandises et 20% de l'investissement direct étranger (IDE) dans le monde.

L'ambition du mandat de négociation inquiète également. Le TTIP est un projet d'accord commercial de nouvelle génération qui, au-delà des objectifs classiques comme la suppression des tarifs douaniers ou l'ouverture des marchés publics, s'attaque au problème complexe des barrières non tarifaires, c'est-à-dire à la réduction des écarts de réglementation qui, en facilitant le fonctionnement des chaînes de production mondiales, aurait beaucoup plus d'impact sur l'accroissement des échanges commerciaux que les réductions de droits de douane, déjà presque insignifiants entre l'UE et les États-Unis. Mais l'érosion de la puissance économique européenne suscite aussi des interrogations sur le rôle du commerce dans la croissance économique et la stratégie commerciale européenne.

Enfin, ces inquiétudes sont amplifiées par le sentiment de nombreux citoyens qu'ils ont affaire à une négociation menée à huis clos et à vive allure, qui leur échappe et pourrait porter atteinte aux préférences collectives européennes, c'est-à-dire *in fine* au modèle de société européen.

Appeler à conclure un accord d'ici à fin 2015 – comme l'ont fait les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de mars dernier – est pourtant tout aussi irréaliste que contre-productif pour apaiser ces peurs. La priorité actuelle des États-Unis se porte sur la conclusion du Partenariat Transpacifique (TPP) négocié avec onze autres pays, et l'enchaînement de l'élection présidentielle américaine en 2016, du référendum britannique sur l'appartenance à l'UE d'ici à 2017 et des élections présidentielle en France et fédérales en Allemagne en 2017 risque de retarder la progression des négociations du TTIP. À moins de réduire le périmètre de négociation pour assurer un premier accord d'étape sur lequel bâtir ultérieurement un partenariat plus large, la conclusion d'un accord n'est guère probable avant 2017 et pourrait même prendre plus de temps. Puisque les négociations seront longues, il faut prendre le temps d'évaluer sereinement les risques et opportunités de ce projet en commençant par les enjeux qui ont le plus focalisé l'attention.

“ À moins de réduire le périmètre de négociation pour assurer un premier accord d'étape sur lequel bâtir ultérieurement un partenariat plus large, la conclusion d'un accord n'est guère probable avant 2017 et pourrait même prendre plus de temps. ”

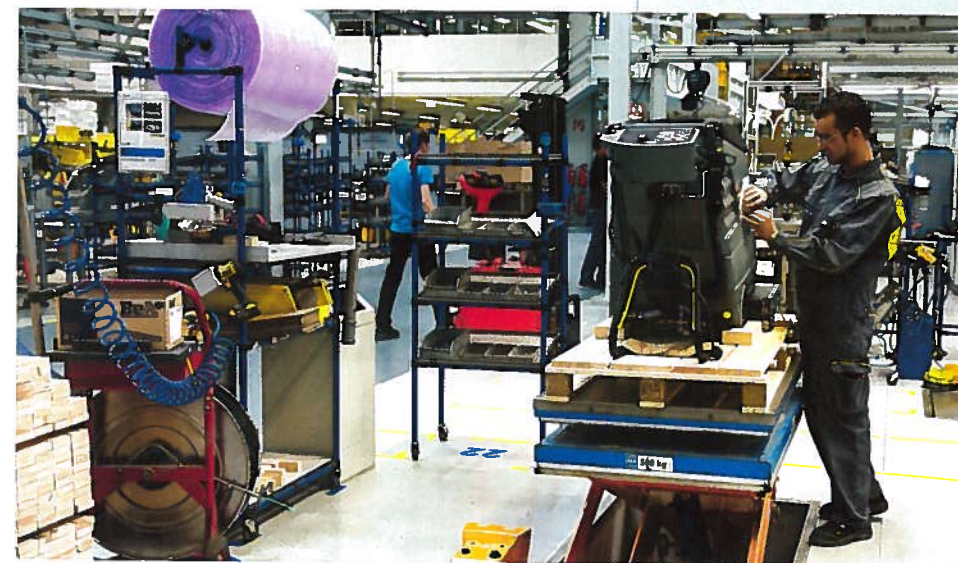
Le pilotage de la négociation : un processus opaque ou encadré ?

La Commission européenne négocie au nom des 28 États membres les accords commerciaux et, depuis le traité de Lisbonne, les accords d'investissement. Pour le TTIP, un mandat détaillé lui a été confié en juin 2013 par le Parlement européen (PE), qui l'a adopté par une large majorité, et par le Conseil européen, qui l'a adopté à l'unanimité. La Direction générale du commerce, placée sous l'autorité du commissaire au Commerce, Cécilia Malmström, est chargée de mener la négociation avec le représentant des États-Unis pour le commerce (USTR), à l'occasion de rencontres bilatérales qui ont lieu à intervalles réguliers.

Les positions européennes de négociation sont concertées avec les États membres en amont de chaque rencontre bilatérale ; et, en aval, la Commission rend compte de manière détaillée aux États membres, dans le cadre du Comité de politique commerciale réuni à Bruxelles. La Commission rend également compte de l'avancée des négociations au PE dont les membres de la Commission commerce international (INTA) ont accès, en salle

de lecture, sans copie possible, aux documents de négociation. Le texte final de l'accord sera soumis à un vote du Conseil européen à l'unanimité et au PE. Les Parlements nationaux seront appelés à ratifier ce texte s'il porte sur des compétences partagées de l'UE et des États membres, comme certains aspects du régime des investissements. Le gouvernement français estime pour sa part que l'accord signé avec le Canada (CETA (2)) et le TTIP sont bien des accords mixtes qui devraient passer devant les Parlements nationaux.

Certains États membres, notamment le Royaume-Uni, avaient voulu maintenir le principe de la non-publication d'un mandat de négociation pour ne pas risquer de modifier les termes des pourparlers ni compliquer la discussion avec les Américains.



Mais la pression de la société civile et de nombreux gouvernements pour accroître la transparence du projet a rendu possible la publication officielle du texte – qui circulait par ailleurs sur Internet. Le report de cette publication pendant dix-huit mois a néanmoins suscité une forte critique sur l'opacité de la négociation, que les efforts de transparence de la Commission – sans précédent par rapport aux négociations antérieures – peinent à désamorcer. Depuis le printemps 2014, la Commission publie ses notes de position sur ce qu'elle estime pouvoir faire, secteur par secteur, en matière de coopération réglementaire et sur les autres points de la négociation ; alors que, pour leur part, les États-Unis ne donnent accès à leurs documents qu'à un nombre très limité d'acteurs.

Il ne faut pas s'étonner que l'on ait peu de visibilité sur la progression des discussions bilatérales. Il n'y a jamais eu de négociation commerciale – bilatérale, régionale ou multilatérale – dans laquelle les parties mettent leur meilleure offre sur la table avant d'avoir une vue d'ensemble sur tous les chapitres de négociation. Néanmoins, après deux ans de négociation, force est de constater que les négociateurs européens et américains sont encore en phase d'exploration du « souhaitable » et du « faisable ».

Le principe des lignes rouges imposées à la négociation se substitue donc par défaut à une impossible transparence totale et les parlementaires européens ont voté le 8 juillet 2015 sur les lignes rouges qu'ils entendent voir respecter lorsqu'ils se prononceront, *in fine*, pour ratifier ou rejeter un accord.

Photo ci-dessous : Une usine de machines-outils en Allemagne. La réduction des barrières non tarifaires prévue dans le partenariat transatlantique pourrait favoriser les grandes entreprises et les multinationales au détriment des PME qui pourraient difficilement en amortir le coût, notamment si elles veulent se tourner vers l'export. (© Oleg Golovnev)

chercheuse
Jules Delors.

ne étape
archie
des
traité
tre l'UE
s élus
ralliant les
s à leur
t à faire
compromis
mission
t,
ns
is la forme
lation.
ée au
let 2015.
ement)

Le peu d'effort d'information et de mise en débat de la part des gouvernements nationaux et les fuites de documents fréquemment invoquées par les opposants au TTIP entretiennent cependant tout autant le sentiment d'une Commission qui avance masquée dans les négociations. Par ailleurs, l'opacité dénoncée est entretenue par les réajustements progressifs de l'ambition du projet et de son impact possible.



L'ambition européenne : trop ou trop peu ?

Dans la lignée des accords bilatéraux qui pallient pour partie l'enlisement des négociations multilatérales menées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le projet intervient à un moment où une nouvelle génération d'accords méga-régionaux est en cours de négociation du côté du Pacifique (3). À la recherche d'un nouveau souffle économique, Européens et Américains ont retenu dès 2011 le principe d'un partenariat pour faciliter et renforcer les échanges déjà très importants entre les deux rives. Pour l'Europe, le partenariat est une réponse aux inquiétudes suscitées par le déplacement des intérêts américains vers le Pacifique et par la montée des émergents – notamment la Chine. Un accord transatlantique qui viserait à aller plus loin que le TPP en matière de coopération réglementaire serait une référence et contribuerait à assurer la promotion des normes européennes sur la scène internationale. Renoncer à cette négociation signifierait en revanche laisser s'affirmer l'ambition chinoise d'une promotion active de ses propres normes sur la scène internationale.

Le projet donnerait également aux Européens l'occasion de mettre à profit l'expérience acquise en matière de convergence réglementaire avec la mise en œuvre du marché unique. Cependant, bon nombre d'inquiétudes suscitées par le TTIP viennent de ce qu'il pourrait s'agir de créer un marché unique transatlantique comparable au marché unique européen. Le mandat de négociation précise que la coopération réglementaire doit se faire « sans préjudice du droit de réglementer en fonction du niveau de protection de la santé, de la sécurité, des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement et de la diversité culturelle que chaque partie juge approprié ». Mais le manque de précision au début des négociations sur la façon dont allait être mise en place cette coopération réglementaire et ses limites a alimenté la crainte d'une perte d'autonomie en matière de souveraineté réglementaire. Il ne s'agit pas cependant d'un « big bang » de convergence réglementaire, ni de « lier » l'Europe et les États-Unis pour définir les futures normes des secteurs en développement, comme les nanotechnologies. L'objectif est de rechercher une meilleure « compatibilité » réglementaire : lorsque l'on évalue que

évoqué par les négociateurs européens en février 2015 n'aurait pas de compétence contraignante. Il serait conçu comme une plate-forme d'échanges d'information entre régulateurs, pouvant éventuellement faciliter l'adoption d'une norme commune si les objectifs de précaution visés de part et d'autre sont équivalents. Les compétences actuelles des institutions européennes et américaines en matière réglementaire resteraient intactes.

Les bénéfices : lesquels et pour qui ?

Les évaluations d'impact (gains de points de PIB et nombre d'emplois créés) ont donné lieu à différentes estimations et sont à prendre avec prudence. L'estimation de l'impact de la suppression de droits de douane ou de l'ouverture des marchés publics est bien plus aisée que celle de la coopération réglementaire. Que la réduction des obstacles au commerce aide les entreprises à se développer et favorise globalement la création d'emplois est avéré, notamment par de nombreux rapports de l'OCDE. La réduction des barrières non tarifaires pourrait même être plus déterminante pour le développement des PME que pour les multinationales qui ont davan-

“Après deux ans de négociation, force est de constater que les négociateurs européens et américains sont encore en phase d'exploration du « souhaitable » et du « faisable ».”

les normes assurent de part et d'autre un niveau de protection équivalent tout en ayant fait l'objet d'une administration différente de la précaution, une reconnaissance mutuelle de ces normes réduit le coût lié à la duplication de la certification et des contrôles, nécessaires à l'exportation. La Commission européenne a ainsi déjà exclu qu'une compatibilité réglementaire puisse être réalisée dans le secteur de la chimie, où les réglementations européennes et américaines diffèrent trop. Par ailleurs, les produits interdits sur le marché européen continueraient de l'être. En ce qui concerne les futures normes, le Conseil de coopération réglementaire

tage de moyens pour en amortir le coût, alors que ce coût peut être prohibitif pour des PME qui veulent se tourner vers l'export. En revanche, la convergence réglementaire opérée dans l'UE a pris des années et la coopération réglementaire envisagée avec les États-Unis ferait l'objet d'un travail minutieux d'évaluation secteur par secteur et norme par norme qui serait aussi très long. Pour autant, au-delà des bénéfices immédiats (suppression des tarifs douaniers, ouverture des marchés publics...), les bénéfices les plus significatifs, dépendant de l'étendue de la coopération réglementaire, seraient plutôt perceptibles à moyen

terme et seraient d'autant plus importants que des pays tiers s'aligneraient sur ces normes transatlantiques pour faciliter leur accès à ce grand marché, ce qui paraît probable.

Le point plus problématique est que cet accord commercial – comme d'ailleurs les précédents – aura un effet de redistribution sur l'emploi, favorisant ici la création d'emplois tandis qu'il en supprimera ailleurs, puisque son impact variera d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre. En Europe, à titre d'exemple, il est estimé que les secteurs de la construction automobile ou des assurances en bénéficieraient plus que ceux de l'électronique ou des métaux. De même, l'évolution des quotas autorisant un volume d'importation de produits agricoles peut être plus bénéfique à certains secteurs agricoles et au contraire avoir un impact négatif sur d'autres (comme, dans le cas du CETA, le secteur bovin).

Les mesures qui atténuent cet effet de redistribution, lié plus globalement au renforcement des chaînes de valeur mondiale et du « Made in the world », relèvent autant du niveau national que du niveau européen. Mais un accord comme celui du TTIP exigerait de renforcer les moyens développés pour soutenir les travailleurs des secteurs et régions affectés par l'ouverture au commerce, comme, notamment, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, créé en 2006 et insuffisamment doté de moyens pour s'adapter.

Le TTIP constitue-t-il une menace pour nos normes, nos préférences collectives et in fine pour nos démocraties ?

Pour ce qui est des normes, c'est la nécessité de bousculer la tendance des régulateurs à travailler en silo qui a justifié l'impulsion que le TTIP doit donner à la recherche d'une meilleure compatibilité réglementaire transatlantique. Le constat selon lequel les Européens et les Américains ont développé deux cultures différentes de réglementation, les premiers s'appuyant sur le principe de précaution et régulant le risque de manière proactive alors que les seconds attendant d'avoir la preuve d'un risque pour formuler de nouvelles normes, n'efface pas une forme d'hybridation progressive des deux systèmes. Si les États-Unis n'ont pas formellement adopté le principe de précaution, ils ont néanmoins choisi des

approches similaires, par exemple pour la préservation des ressources halieutiques ; et, à l'inverse, l'UE n'adopte pas toujours une approche de précaution en dépit de l'inscription du principe de précaution dans ses traités. Une recherche approfondie menée par des experts européens et américains (4) montre qu'aucune des deux régions ne peut être considérée comme étant plus prudente que l'autre. Elles appliquent des mesures de précaution de manière sélective par rapport à différents risques, en différents lieux et à différents moments. Il faut par ailleurs distinguer le rôle des négociateurs du TTIP, qui doivent se mettre d'accord sur les règles horizon-

les étendre ou encore de rendre publics des services qui étaient auparavant privatisés. Enfin, ces accords n'empêchent pas les gouvernements de maintenir ou d'adopter des réglementations qui garantissent un niveau élevé de qualité de service, notamment pour protéger la santé et l'environnement.

L'enjeu concernerait donc plutôt le choix entre une liste négative des services explicitement exclus de la libéralisation et une liste positive dans laquelle la libéralisation ne s'applique qu'aux services mentionnés – le contenu de l'une ou l'autre liste étant lui-même défini par chaque gouvernement. Si, dans le CETA, la liste négative a été retenue, pour le TTIP la

“Pour l'Europe, le partenariat est une réponse aux inquiétudes suscitées par le déplacement des intérêts américains vers le Pacifique et par la montée des émergents – notamment la Chine.”

tales de la compatibilité réglementaire, et celui des régulateurs, qui, au-delà des premières estimations menées pour la conduite de la négociation, auraient la charge d'évaluer ce qui est réellement faisable, norme par norme. Le travail des régulateurs est donc encadré et ils ne pourraient entreprendre d'abaisser le niveau d'exigence de leurs normes respectives. La coopération réglementaire se limiterait aux normes compatibles et l'ambition du TTIP serait de parvenir à élever le niveau commun de ces normes en retenant le niveau de protection le plus élevé d'un côté ou de l'autre.

L'inquiétude se porte par ailleurs sur l'impact d'une libéralisation des services, et en particulier sur l'avenir des services publics, fondement du modèle européen. Pour y répondre, la commissaire au Commerce et son homologue américain ont fait une déclaration commune le 20 mars 2015 précisant que les accords commerciaux européens et américains n'empêchent pas les gouvernements – à aucun niveau de juridiction – d'assurer des services publics (concernant notamment l'eau, la santé, les services sociaux, les systèmes de sécurité sociale et l'éducation). Ils n'exigent aucune privatisation de ces services, ni n'empêchent de

question n'a pas encore été tranchée par les négociateurs, mais les représentants de la société civile appellent à choisir une liste positive, jugée plus protectrice. Enfin, et surtout, le mode de règlement des différends entre investisseurs et État(s) est le point de cristallisation de nombreuses craintes, puisque l'inclusion d'un mécanisme faisant appel aux arbitrages privés internationaux (*Investor-State Dispute Settlement* – ISDS) est perçue comme une menace pour la



Photo ci-dessous :

Au-delà d'un accord, le traité transatlantique constitue un véritable outil politique pour le Premier ministre britannique avant le référendum de 2017 (dont la tenue pourrait être avancée à 2016). David Cameron fait le pari qu'un succès dans les négociations permettrait de réduire les pressions qui s'exercent sur le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne et de mieux renégocier ses conditions d'adhésion au sein de l'Union. L'accord permettrait enfin de concilier une conception britannique de l'Union européenne, plus centrée sur le commerce et le libre-échange, et un tropisme États-Unis tirant le royaume entre les deux rives de l'Atlantique. (© Frederic Legrand)



des
tent à
et de TTIP
sensive
de
le
ut autre
ernières
mission
suscite
e la
blique
ricaine,
projet
nace pour
yens,
s grands
et
uses
et
de
ement
iples
b Huber)

préservation de la souveraineté des États à réglementer et un possible contournement des institutions judiciaires publiques par les intérêts privés. L'ISDS fait partie du monde de l'investissement depuis la fin des années 1950. Les Européens ont conçu ces mécanismes, ont signé près de 1600 accords bilatéraux contenant un ISDS et ce sont eux qui y font le plus appel pour déposer des plaintes lorsque les investisseurs estiment avoir fait l'objet d'une discrimination directe ou indirecte. La forte augmentation du nombre de plaintes depuis 2003 inquiète d'autant plus que le volume des IDE dans le monde a lui-même été multiplié par dix en vingt ans. La critique la plus forte de l'ISDS concerne le risque de « gel réglementaire » : un État pourrait être incité à retirer ou amender une réglementation s'il risque de devoir payer une compensation importante à un investisseur. Sans pouvoir le contraindre à retirer cette réglementation, l'ISDS renforce le sentiment suscité par l'ouverture des marchés que les États perdent progressivement leur autonomie de réglementation. Alors que, par ailleurs, il n'y a pas de relation statistique entre l'existence d'un ISDS dans un accord d'investissement et l'augmentation des IDE, on pourrait craindre également que les tribunaux d'arbitrage internationaux contribuent à privatiser le droit public international. Il faut noter que la nouvelle compétence de l'UE en matière d'investissement appelle à harmoniser les approches juridiques des États membres sur l'ISDS,

d'autant que, dans le cadre transatlantique, neuf États membres, situés en Europe de l'Est, ont déjà signé avec les États-Unis un accord d'investissement contenant une clause d'ISDS. Pour les défenseurs de l'ISDS, il y a également un argument géostratégique : l'inclusion d'un modèle amélioré d'ISDS dans le TTIP serait un précédent pour toute autre négociation avec des partenaires stratégiques tels que la Chine. En l'absence d'un organe juridique multilatéral pour la protection des IDE compa-

secrétaire d'État français chargé du Commerce extérieur, Matthias Fekl, ont proposé la création d'une cour permanente qui puisse préfigurer la création d'une cour internationale permanente. La proposition détaillée de Paris vise l'encadrement d'un tribunal arbitral par la décision définitive d'une cour permanente européenne qui serait créée dès à présent. En tout état de cause, les lignes rouges de la négociation adoptées en juillet par les députés européens seront

“Le mode de règlement des différends entre investisseurs et État est le point de cristallisation de nombreuses craintes, puisque l'inclusion d'un mécanisme faisant appel aux arbitrages privés internationaux est perçue comme une menace pour la préservation de la souveraineté des États à réglementer.”

nable au Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, la négociation d'un modèle d'ISDS adopté au niveau régional puis plurilatéral serait une étape importante pour promouvoir des règles multilatérales en matière de règlement des différends entre investisseurs et États. La Commission européenne a ainsi déjà entrepris de développer un nouveau modèle plus rigoureux d'ISDS. Ceux des accords récemment signés avec le Canada et Singapour précisent notamment la définition de l'expropriation indirecte, introduisent une clause de transparence complète (audience publique, publication des documents, consultation des parties prenantes à la procédure...), etc. Alors que le mandat de négociation du TTIP demande d'inclure un ISDS, la Commission étudie encore de nouvelles pistes d'amélioration (protection du droit à réguler, création d'un mécanisme d'appel, relations entre un ISDS et les juridictions nationales, et fonctionnement interne des instances de règlement des conflits).

C'est sans aucun doute le point le plus problématique de cette négociation et la réflexion avance d'autant plus que, pour leur part, le ministre allemand de l'Économie, Sigmar Gabriel, et le

déterminantes pour l'évolution de ces négociations, qui, encore une fois, seront longues et méritent un débat vigilant mais lucide pour bien prendre la mesure des risques et opportunités à moyen et long terme d'une telle entreprise d'un nouveau genre.

Elvire Fabry

Notes

- (1) On utilise le sigle TTIP (*Transatlantic trade and investment partnership*), ou l'acronyme TAFTA (*Trans-Atlantic Free Trade Agreement*), qui évoque le bilan mitigé de l'ALENA et l'échec de l'ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*).
- (2) CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) ou en français AECG (Accord économique et commercial global).
- (3) Accord trilatéral (Chine, Japon, Corée du Sud), RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) réunissant 16 pays de l'Asie de l'Est – y compris la Chine – et du Sud), et TPP (entre les États-Unis et 11 pays du Pacifique, mais sans la Chine).
- (4) *La Réalité de la précaution. Analyse comparée des réglementations du risque aux États-Unis et en Europe*, synthèse réalisée par Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, Institut Jacques Delors, 18 juillet 2014.
- (5) Pour une analyse plus détaillée des arguments pour et contre l'ISDS, voir : Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, *L'« ISDS » dans le TTIP : Le diable se cache dans les détails*, Policy paper n° 122, Institut Jacques Delors, 13 janvier 2015.



Le TTIP dans la stratégie mondiale de la puissance états-unienne

Confrontés à la fois à une difficile sortie de crise et à des échecs géostratégiques majeurs, les États-Unis tentent de reprendre la main dans un monde de plus en plus polycentrique. Dans ce contexte, le TTIP, sur le versant atlantique, et le TPP, sur le versant pacifique, sont conçus par leurs élites économiques comme des leviers devant permettre à terme de refonder les bases de leur *hegemon* géoéconomique mondial.

La première puissance mondiale fragilisée par ses échecs géoéconomiques et géopolitiques

L'analyse du TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou, en français, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, abrégé en PTCI) en cours de négociation avec l'Union européenne doit être réinsérée dans un contexte plus large pour en comprendre les enjeux, les

difficultés et les contradictions. Plongeant ses racines dans les choix stratégiques (dérégulation, déréglementation, hypertrophie du secteur financier...) opérés par Washington au début des années 1980 afin de refonder les bases de son hégémonie mondiale après les reculs enregistrés face aux Suds et à l'Est dans les décennies 1960 et 1970, la crise financière et économique ouverte en 2006 a profondément affaibli les

Par **Laurent Carroué**, géographe, directeur de recherche à l'Institut français de géopolitique, université Paris-VIII.

Photo ci-dessus :

La chancelière allemande, Angela Merkel, considère que le changement de président américain, en janvier 2017, supposera une « longue interruption » des négociations sur le traité entre l'UE et les États-Unis. Selon elle, il faudrait donc accélérer les négociations pour qu'elles aboutissent à un accord avant cette date butoir. (© Official White House Photo by Pete Souza)