

# TTIP : UNE NÉGOCIATION À LA PIRANDELLO

Elvire Fabry | *Chercheur senior* à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Giorgio Garbasso | *Assistant de recherche* à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Romain Pardo | *Analyste politique junior* au European Policy Centre

Cette synthèse s'inspire des principaux enseignements du séminaire sur les enjeux clés du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'UE et les États-Unis, organisé par Notre Europe - Institut Jacques Delors et le European Policy Centre (EPC) le 27 novembre 2013 à Bruxelles.

Les experts réunis lors du séminaire organisé par Notre Europe - Institut Jacques Delors et le European Policy Centre (EPC) le 27 novembre 2013 à Bruxelles ont exploré les enjeux clés du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) engagé entre l'Union européenne et les États-Unis, à partir des leçons tirées de la construction du marché unique et des précédents accords commerciaux. Les débats ont été introduits par une présentation de Pascal Lamy, président d'honneur de Notre Europe - Institut Jacques Delors et ancien directeur de l'OMC, et des interventions de Ignacio Garcia Bercero, négociateur en chef de la Commission européenne, François Heisbourg, conseiller spécial de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Peter S. Rashish, conseiller senior de EPC, ancien vice-président Europe et Eurasie de la Chambre de commerce des États-Unis, Paula Wilson, chef adjointe de la mission auprès de l'UE et ambassadeur en Belgique de Nouvelle-Zélande, Jonathan Faull, directeur général Marché intérieur de la Commission européenne, Marc Vanheukelen, chef de cabinet du commissaire au commerce Karel De Gucht, Bruno Liebhaberg, directeur général du Centre on Regulation in Europe (CERRE) et Jacques Pelkmans, chercheur senior au Centre for European Policy Studies (CEPS). Cette synthèse s'inspire des principaux enseignements du débat qui seront développés dans de prochains travaux.



## Introduction

Si la négociation du TTIP a été lancée à l'occasion de la réunion du G8 en Irlande du Nord le 17 juin 2013, l'idée d'une zone de libre-échange bilatérale entre les États-Unis et l'Europe date du début des années 1990 et a été activement promue en Europe par le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Les difficultés rencontrées pour engager cette négociation tiennent à la spécificité du projet qui diffère de tous les accords commerciaux précédents. Il n'y pas d'accord équivalent entre deux partenaires de poids économiques similaires et aussi importants ; pas même le récent Accord économique et commercial global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA*) que l'UE a signé en octobre 2013 avec le Canada - premier accord conclu avec un pays du G8, mais dans lequel le poids de l'UE prédominait largement sur celui de son partenaire. Ce dernier représentant près de 2% du PIB mondial en 2012, contre 23,2% pour l'UE et 21,8% pour les États-Unis. Ensemble, l'UE et les États-Unis représentent trente mille milliards de dollars de production annuelle, soit un peu moins de la moitié de l'économie mondiale. Mesuré en volume, le commerce entre les deux correspond à 30% des échanges mondiaux.

Par ailleurs, le mandat de négociation donné à la Commission européenne le 14 juin dernier par le Parlement européen et le Conseil européen est beaucoup plus large que pour les précédents accords commerciaux. Il comprend des enjeux classiques tels que l'accès aux marchés privés et publics pour les biens et les services, l'investissement, la restriction des subventions, etc. Mais au-delà de la réduction des droits de douane, qui sont déjà presque insignifiants entre l'UE et les États-Unis<sup>1</sup>, l'enjeu plus décisif du projet

concerne les barrières non-tarifaires. C'est-à-dire la réduction des écarts de réglementation, qui en facilitant le fonctionnement des chaînes de production multinationales - nouvel enjeu déterminant de la mondialisation et de ce que Pascal Lamy appelle le « consensus de Genève » - aura beaucoup plus d'impact sur l'accroissement des échanges commerciaux que les seules réductions de droits de douanes.

Cependant, au stade actuel, la négociation du TTIP s'apparente à la pièce de théâtre de Pirandello, *Six personnages en quête d'auteur* dont le scénario n'est pas encore écrit. C'est aux acteurs d'écrire l'histoire qui les a mis en scène.

De nombreux paramètres de la négociation sont encore ouverts et doivent être clarifiés par les négociateurs pour choisir la méthode de négociation la plus adéquate qui permettra de mener à son terme ce projet et de recueillir l'approbation de leurs mandants. En premier lieu, quel est l'objectif de cette négociation, tant au plan économique que géostratégique ? Par ailleurs, quelles sont les règles du jeu ? Quels sont les principaux acteurs ? Et enfin, comment gérer le calendrier de la négociation ?

## 1. Quel est l'objectif de la négociation ?

### 1.1. L'objectif géoéconomique

Des deux côtés, les négociateurs affirment qu'il ne s'agit pas de créer un marché unique transatlantique à l'image du marché unique européen, qui repose sur un système judiciaire commun, des procédures décisionnelles, un régime d'application commun, etc.

Le principal levier de cet accord, qui - au regard du mandat - doit permettre de redonner un nouvel élan à la croissance économique de l'UE et des États-Unis par un accroissement de leurs échanges commerciaux, concerne la convergence réglementaire.

Premièrement, les tarifs douaniers ont été conçus pour protéger le producteur de la concurrence des importations, alors que les barrières non-tarifaires se préoccupent plutôt de la protection du consommateur et visent d'abord à élever son niveau de bien-être, en prévenant les risques cachés d'utilisation d'un produit, les externalités environnementales négatives, ou les problèmes de compatibilité d'un produit liés à un manque de coordination des fabricants. Les normes sont donc liées aux enjeux de précaution, de gestion du

risque et en dernière instance de ce qu'une communauté considère comme étant bien ou mal, communément désigné sous le terme des « préférences collectives ». La difficulté de la convergence réglementaire tient au fait qu'elle prend appui sur le terrain sensible des valeurs.

Deuxièmement, à la différence des barrières douanières que l'on cherche à réduire à zéro, la convergence réglementaire ne vise pas l'élimination des réglementations, mais bien à réduire les écarts de réglementation existants entre des partenaires commerciaux, tant en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) que des obstacles techniques au commerce (OTC).

Le caractère plus politique et techniquement beaucoup plus complexe de cette convergence réglementaire, par rapport à la réduction/élimination des tarifs douaniers et des subventions, explique que ce terrain ait été encore peu couvert par les accords commerciaux. Cependant, la convergence réglementaire, qui permet aux entreprises de faire d'importantes économies d'échelle et d'obtenir des gains économiques beaucoup plus significatifs qu'avec l'abaissement des tarifs douaniers, sera le principal défi des futurs accords commerciaux.

L'interpénétration des marchés serait en outre facilitée par la réduction des coûts administratifs qui pourrait être envisagée par la reconnaissance réciproque de l'équivalence des systèmes de certification - pour éviter par exemple qu'un même produit soit testé deux fois - et une simplification des règles d'origine.

L'impact de cette ouverture à la concurrence variera d'un État membre à l'autre et selon les secteurs économiques. Mais les bénéfices d'ensemble escomptés par la Commission européenne, tant en termes de création globale d'emplois que de gain annuel par foyer familial (545 euros), pourraient représenter pour l'ensemble de l'UE un gain annuel de 120 milliards d'euros, soit 0,5% de PIB supplémentaire par an.

Ces bénéfices dépendront aussi du périmètre des secteurs économiques concernés par la négociation.

Le mandat donné à la Commission européenne concerne les secteurs de la chimie, l'industrie pharmaceutique, l'industrie de la défense, l'aéronautique et la construction automobile, la propriété intellectuelle, les services, à commencer par le secteur financier, l'agriculture, l'énergie et les autres secteurs spécialement

sensibles à la réglementation sur l'environnement. En revanche, il exclut les marchés publics de la défense et pour le moment les domaines de l'audiovisuel.

Mais cette liste doit encore faire l'objet d'un accord avec le négociateur en chef de la partie américaine (le *United States Trade Representative* - USTR). L'accord donné par ce dernier à l'inclusion des services financiers dans les négociations, lors du second tour de celles-ci en novembre 2013, était notamment très attendu par les Européens.

En outre, les bénéfices économiques dépendent du degré de convergence réglementaire déjà obtenu entre les deux rives de l'Atlantique au sein de chaque secteur économique et du niveau d'ambition et de persévérance des négociateurs - plus les écarts de départ sont importants, plus les bénéfices de la convergence réglementaire seront significatifs.

Enfin, les bénéfices du TTIP dépendront à plus long terme de la capacité des deux partenaires à promouvoir plus largement les normes transatlantiques sur le marché mondial, c'est-à-dire des nouvelles dynamiques de négociations bilatérales, régionales ou multilatérales qu'il pourra susciter.

Au volet économique du projet TTIP s'ajoutent d'autres intérêts stratégiques qui sont liés au contexte géostratégique dans lequel intervient cette négociation.

## 1.2. L'objectif géostratégique

La politique commerciale a sa propre logique, son langage et sa sphère d'autonomie mais elle reste liée à des enjeux stratégiques plus vastes. La politique commerciale relève du registre du *soft power* : son importance et son autonomie tendent à diminuer lorsque le *hard power* prend le dessus, comme en période de guerre ou pendant la Guerre froide (pendant laquelle les relations commerciales ont servi d'instruments de confrontation entre les deux blocs). À l'inverse, pendant d'autres périodes, la politique commerciale peut devenir un vecteur de réorientations stratégiques.

L'engagement des deux parties doit donc être analysé à la lumière de leur histoire respective et de l'usage stratégique que chacun a fait jusqu'ici de sa politique commerciale. Les États-Unis, en vertu de leur positionnement géographique, ont toujours accordé un intérêt stratégique vital à l'accès aux marchés mondiaux, en particulier par les voies maritimes. Mais

leur engagement sur la scène internationale est fonctionnel et le multilatéralisme reste pour les États-Unis un mode par défaut - une position qui est renforcée par l'autonomie relative du marché continental américain désormais acquise au plan énergétique.

Par ailleurs, la capacité des États-Unis à garantir un libre accès aux ressources et aux marchés mondiaux est aujourd'hui défiée aussi bien régionalement, comme en mer de Chine - carrefour stratégique du commerce mondial -, que fonctionnellement, avec les cyber-menaces et les opérations antisatellites qui devraient se renforcer avec la militarisation de la Chine. Érodée par le développement de la puissance chinoise, leur puissance l'a été également par les répercussions de leur engagement en Irak et plus récemment des affaires d'espionnage.

Cela pousse les États-Unis à renforcer leur *soft power* avec d'autres partenaires sur deux axes différents : en engageant la négociation à l'Ouest d'un *TransPacific Partnership* (TPP) avec 11 pays de la région pacifique qui représenterait près de 40% de l'économie mondiale, et à l'Est la négociation du TTIP qui, rappelons-le, concernerait 30% du commerce mondial. Cela permettrait aux États-Unis de conforter leur position commerciale en poursuivant leur politique de *containment* de la puissance chinoise.

L'UE partage la même ambition d'ouverture tout en poursuivant ses objectifs de régulation par la gouvernance globale. Mais son pouvoir commercial, politique et normatif s'érode à mesure que son poids économique global diminue et que ses capacités militaires et diplomatiques subissent des coupes budgétaires. Elle doit composer à la fois avec sa dépendance commerciale vis-à-vis de la Chine et sa dépendance encore forte vis-à-vis des capacités militaires américaines. Son mode d'engagement par défaut est donc plutôt un mélange de multilatéralisme - de préférence développé dans le cadre de l'OMC - et de dépendance vis-à-vis des États-Unis pour sa sécurité.

Envoyant un signal rassurant sur l'alliance des deux partenaires historiques, le TTIP est donc conçu comme une réponse aux inquiétudes suscitées par le « pivot » américain vers le Pacifique et leur relatif désengagement de l'aire d'influence de l'UE. Après l'annonce par les États-Unis d'une réduction de 500 milliards de dollars de leur budget de défense qui affectera le montant de 731 milliards de dollars qu'ils consacraient encore à l'OTAN en 2011, représentant

environ 75% de ses dépenses totales, l'accord transatlantique a ainsi pu être évoqué comme une forme de nouvel OTAN économique.

Il est dans l'intérêt des USA de contenir l'expansion économique chinoise et de s'assurer l'accès aux marchés de la région afin de maintenir leur statut de première puissance mondiale. À la différence de leur partenaire qui s'engage simultanément sur l'Atlantique et le Pacifique, l'UE semble pour sa part disposer d'une stratégie moins claire vis-à-vis du Pacifique, malgré la récente ouverture d'une négociation sur un accord d'investissement avec la Chine, les précédents accords signés avec la Corée du Sud et celui en cours avec le Japon, qui doivent permettre de s'insérer dans les réseaux commerciaux des marchés asiatiques en croissance continue.



## 2. Quelles sont les règles de la négociation ?

### 2.1. Harmonisation et/ou reconnaissance mutuelle ?

La méthode qui sera adoptée pour procéder à la convergence réglementaire n'est pas encore arrêtée. Les Européens peuvent mettre à profit les leçons qu'ils ont tirées de l'usage de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle dans la construction du marché unique.

L'harmonisation est le processus qui égalise les lois, réglementations, standards et pratiques de différents pays afin que les mêmes règles soient appliquées aux entreprises qui opèrent sur leurs territoires. La reconnaissance mutuelle est fondée pour sa part sur un principe d'équivalence qui permet à un pays d'accorder l'accès à son marché aux entreprises d'un autre pays à condition que celles-ci respectent les standards en vigueur dans le pays d'origine. Ce principe d'équivalence admet donc que différentes réglementations peuvent viser les mêmes objectifs.

L'harmonisation est privilégiée lorsqu'il y a une forte disparité entre les niveaux de réglementation. Le plus souvent, dans les négociations commerciales entre pays de poids économiques asymétriques, comme cela a été le cas pour les accords de libre échange complet et approfondi (DCFTA) signés entre l'UE et les pays de son voisinage immédiat, le levier de négociation dont disposait l'UE lui a permis de mettre en place une harmonisation qui vise une reprise de l'acquis communautaire.

Le principe de la reconnaissance mutuelle a été adopté à partir de l'arrêt Cassis de Dijon de la Cour européenne de justice, bien que *de facto* la construction du marché unique se soit faite par une combinaison d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle.

Dans le cas du TTIP, l'objectif de la négociation étant différent de celui du marché unique et le poids relatif des deux partenaires étant équilibré, la question des modalités de convergence reste ouverte. Les accords de reconnaissance mutuelle sont plus efficaces s'il y a de part et d'autre un niveau similaire de protection et de sécurité, une confiance mutuelle entre régulateurs et s'il est possible de faire référence à des normes internationales préexistantes.

À la différence de l'harmonisation qui engage un long processus de négociation, la reconnaissance mutuelle est plus flexible et plus simple pour les réglementations qui sont déjà en vigueur car elle n'a pas les mêmes implications juridiques, financières et psychologiques. Dans certains secteurs comme celui de la construction aéronautique (entre Boeing et Airbus), les agences qui réglementent leurs activités travaillent déjà depuis longtemps sur la base de la reconnaissance mutuelle.

La négociation du TTIP pourrait de la sorte privilégier la reconnaissance mutuelle pour les réglementations existantes et l'harmonisation pour les futures réglementations de secteurs d'avenir (comme les nanotechnologies, les véhicules électriques, les réseaux intelligents, etc.) en partant du principe qu'il est plus facile de mettre sur pied une réglementation commune quand il n'existe rien au départ. On pourrait également imaginer une combinaison des deux : les réglementations qui feraient l'objet d'une reconnaissance mutuelle contiendraient un minimum de principes communs (harmonisés).

En outre, avant de s'occuper de la convergence réglementaire des normes et standards existants, la

priorité pourrait être accordée à la mise en place d'un système qui porte sur les futures réglementations. La création d'un Conseil de coopération transatlantique sur la réglementation permettant d'assurer des normes communes pour les secteurs économiques d'avenir ferait du TTIP un processus continu d'intégration transatlantique, plutôt que de s'en tenir à une approche ex-ante plus longue et plus complexe.

Enfin, la convergence ne porte pas seulement sur l'adoption des normes et des standards mais également sur la mise en œuvre de ces derniers sur le terrain (certifications, par exemple) et le contrôle qui en est fait. Des procédures légales contraignantes doivent viser à harmoniser cette mise en œuvre pour créer des effets d'échelle par réduction des coûts.

## 2.2. Approche horizontale et/ou sectorielle ?

Les négociations commerciales multilatérales portant sur les tarifs douaniers utilisent une approche horizontale, alors que l'approche sectorielle est privilégiée pour la convergence réglementaire.

Les écarts entre les réglementations adoptées de part et d'autre de l'Atlantique varient d'un secteur économique à l'autre, qu'il s'agisse du système financier, du secteur automobile, des cosmétiques, des produits pharmaceutiques, ou des produits chimiques, et requièrent une approche sectorielle spécifique. Dans le domaine des produits chimiques, l'écart des réglementations entre l'UE et les États-Unis est notamment plus important que dans le secteur de l'automobile où il serait plus facile de parvenir à un consensus.

Sur le choix de l'approche horizontale ou sectorielle, l'UE et les États-Unis ont néanmoins des avis divergents. La préférence européenne irait à l'encadrement préalable par une approche horizontale qui permet ensuite de traiter les questions d'un point de vue sectoriel. La spécificité du fonctionnement institutionnel européen amène en effet la Commission européenne à rechercher l'accord préalable des États membres sur quelques principes fondamentaux avant de s'engager dans une négociation sectorielle. Au contraire, les États-Unis, habitués à une intense activité de lobbies sectoriels, ne veulent pas perdre du temps dans des débats théoriques autour de l'approche horizontale et préféreraient s'engager directement dans une approche sectorielle. Une approche « multilatérale plus », qui allie quelques principes horizontaux à une approche sectorielle, serait un compromis envisageable.

## 3. Quels sont les acteurs du jeu ?

### 3.1. Les principaux acteurs

Négociateurs officiels du TTIP, l'USTR et la Commission européenne sont deux instances rodées aux négociations commerciales. La complexité et l'étendue du champ de la négociation soulèvent néanmoins une question concernant l'expertise dont ils disposent pour gérer la négociation, et aussi les moyens d'éviter un encombrement qui pourrait enliser la négociation. La question est d'autant plus aiguë côté américain que les États-Unis doivent mener de front les deux négociations du TPP et du TTIP.

Par ailleurs, les procédures de validation de l'accord ne sont pas les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique. Le Parlement européen n'est pas à la table des négociations. Il sera informé au fur et à mesure et sera appelé avec les 28 États membres à valider l'accord final. Le Parlement européen se verra, comme le Conseil, transmettre *in fine* les éléments qui ont été négociés et leur marge de manœuvre se réduira à « prendre ou laisser » l'accord établi.

Pour sa part, le Congrès américain n'a pas à ce stade accordé un renouvellement de la procédure dite d'autorité de promotion commerciale (*fast track*), qui permet de donner au président des États-Unis l'autorité de négocier des accords internationaux qui ne peuvent alors qu'être approuvés ou refusés mais en aucun cas amendés par le législateur. Compte tenu de la charge de travail imposée aux *staffers* qui doivent assurer la validation de chaque étape de négociation du TPP et du TTIP par le Congrès et des potentielles demandes d'amendements ou veto qui en résulteraient, le non renouvellement du *fast track* peut constituer un frein à la négociation.

Il sera également important dans la négociation de s'appuyer sur la coopération des organismes de régulation. Ces derniers entretiennent de part et d'autre des rives de l'Atlantique des relations différentes avec les représentants de l'industrie (plus proches en Europe qu'aux États-Unis où ils tendent à s'en distancier), mais leurs relations bilatérales, basées sur une longue expérience commune de négociation, peut contribuer à établir un dialogue basé sur la confiance mutuelle.



### 3.2. L'implication des parties prenantes

Alors que l'UE a déjà signé près de 50 accords commerciaux dans le monde et négocie actuellement 12 nouveaux accords commerciaux (avec le Japon, l'Inde, la Malaisie, le Vietnam, le Maroc, etc.), ces négociations n'éveillent pas la même attention des citoyens et ne provoquent pas les mêmes réactions que le TTIP.

- **Producteurs versus consommateurs**

À la différence de toutes les précédentes négociations qui concernaient davantage les producteurs, dans le cas du TTIP, il faut anticiper une plus forte attention des consommateurs. La dimension politique de cette négociation est en effet renforcée par l'impression générale qu'ont les consommateurs et les citoyens européens que le niveau de précaution en matière de santé, de protection des données et d'environnement est plus élevé dans l'UE qu'aux États-Unis. La crainte que le TTIP, en contribuant à abaisser les normes actuelles, leur soit moins bénéfique que pour les producteurs est bien réelle. L'inquiétude est pourtant également présente du côté des consommateurs américains.

L'analyse comparée du traitement du risque de part et d'autre de l'Atlantique doit être menée de manière détaillée secteur par secteur (pour l'environnement, la santé publique, la sécurité, etc.). À titre d'exemple, le règlement Volcker, adopté aux États-Unis à la suite de l'éclatement de la crise financière pour limiter les investissements spéculatifs, est plus audacieux que celui qui a été établi en Europe. Les États-Unis se sont montrés plus préoccupés par la défense du consommateur que l'UE en matière de régulation financière. Tandis que la réglementation européenne REACH portant sur les produits chimiques est plus exigeante sur le respect du principe de précaution que les réglementations américaines. Par ailleurs, en matière environnementale, les États-Unis ont également adopté

certaines normes qui sont plus élevées qu'en Europe où l'on reste attaché au principe du pollueur-payeur.

Pour traiter cette question délicate et nouvelle dans les négociations commerciales et recueillir le soutien des consommateurs, les modalités de transparence et consultation des différentes parties prenantes sont essentielles pour la bonne conduite du projet.

- **La transparence**

L'information portant sur les avancées des négociations bilatérales est un enjeu plus délicat que pour les négociations multilatérales, qui sont par définition plus ouvertes. Le rejet en bloc par le Parlement européen en 2012 de l'accord commercial anti-contrefaçon (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement - ACTA*), qui avait été fortement critiqué pour avoir été négocié à huis clos par la Commission européenne, est un précédent qui ne doit pas être répété. Tirer les leçons de cet échec engage à prêter une attention particulière à cet enjeu de transparence dans la conduite de la négociation du TTIP pour permettre aux ONG, fédérations professionnelles et représentants d'associations ou acteurs académiques d'être bien informés à toutes les étapes de la négociation.

Si la communication est circonscrite par la confidentialité nécessaire à la conduite de toute négociation stratégique, la Commission européenne semble résolue à déployer des efforts de communication beaucoup plus importants que pour tous les précédents accords commerciaux. À titre d'exemple, la Turquie se dit mieux informée par l'UE que les États-Unis. Mais la décision de ne pas rendre public le mandat de négociation a, d'entrée de jeu, suscité une méfiance d'autant plus forte dans les États membres que l'enjeu de la transparence s'accompagne d'un enjeu plus complexe encore de consultation et dialogue avec les parties prenantes.

La façon dont la Commission européenne gère cette communication sera un facteur important de succès de la négociation. Elle ne peut s'en tenir à une communication défensive qui vise à rassurer les consommateurs sur la défense de leurs intérêts contre les producteurs. Des arguments comme la réduction des coûts administratifs sont insuffisants pour convaincre les citoyens. Il semble préférable d'adopter un discours positif qui présente les bénéfices qui peuvent être attendus de façon sectorielle.

- **La consultation**

Dans la même logique, cette négociation se distingue également des négociations commerciales classiques en ce qu'elle suscite de la part des parties prenantes, notamment de la part des citoyens, une forte attente de consultation permettant de faire remonter leurs positions à la Commission européenne.

Les acteurs économiques se montrent dès à présent particulièrement proactifs dans la défense de leurs intérêts. Les représentants américains et européens de divers secteurs économiques ont déjà présenté aux négociateurs près de 23 mémos, élaborés conjointement, contenant des propositions de reconnaissance mutuelle sectorielle.

Pour leur part, les organisations de défense des consommateurs et autres représentants de la société civile craignent de ne pas recevoir le même traitement dans le processus de consultation et de participation que les autres acteurs économiques. Ils invoquent un déséquilibre de moyens entre société civile et acteurs économiques. Si la Commission européenne informe, avant et après chaque série de négociations, les acteurs économiques comme les représentants de la société civile, ces derniers souhaitent être plus activement consultés à chaque étape des négociations.

Enfin, le mandat de négociation a été donné à la Commission par le Parlement et le Conseil, et les États membres et leurs responsables politiques doivent prendre leurs responsabilités en soutenant le projet auprès de leurs opinions publiques nationales et en gardant ainsi un engagement cohérent aux niveaux communautaire et national, sans adopter des discours contradictoires à Bruxelles et dans leur capitale respective.

### 3.3. Les pays tiers

Le TTIP est a priori moins ouvert à l'inclusion de pays tiers que certains méga-accords régionaux. Le TPP, comme le partenariat économique régional complet en Asie du Sud-Est (RCEP), est un accord qui vise à terme une intégration régionale la plus étendue possible. En 2010, neuf pays participaient au TPP et, au cours des derniers 18 mois, d'autres pays comme le Mexique, le Canada et le Japon ont rejoint les négociations. En outre, les pays de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) ont évoqué la

perspective d'une intégration régionale qui, à terme, pourrait englober le TPP et le RCEP.

À l'inverse, la négociation du TTIP est à l'heure actuelle limitée à deux acteurs et ne serait pas accessible à d'autres partenaires avant la conclusion de l'accord. Les réactions de la Chine ou d'autres pays à l'égard du TTIP sont d'autant plus ambivalentes à ce stade que la volonté de l'UE et des États-Unis de favoriser une multilatéralisation de l'accord n'est pas claire. Les premières étapes de la négociation ne donnent guère de visibilité sur le suivi qui peut en être fait par les pays tiers (simple information ou consultation ?). Le TTIP risque d'irriter davantage que le TPP, qui par ailleurs encercle géographiquement la Chine.

L'évaluation de l'impact qu'aura le TTIP sur les exportations de pays tiers (cf. érosion des préférences commerciales, risque de détournements des flux commerciaux, etc.) est pourtant d'autant plus difficile à établir que les nombreuses études d'impact des accords commerciaux se concentrent essentiellement sur l'abaissement des tarifs douaniers et n'offrent que peu d'éléments d'analyse sur l'impact d'une convergence réglementaire sur des pays tiers.

Les pays tiers les plus concernés par l'impact du TTIP sont néanmoins les partenaires commerciaux qui sont d'ores et déjà les plus intégrés aux deux parties prenantes, comme la Suisse, la Norvège et la Turquie du côté européen et le Canada et le Mexique dans la zone ALENA côté américain. Moins il y aura d'écart de réglementation et d'effort à faire pour s'adapter aux normes du nouvel ensemble transatlantique, plus les économies d'échelle pourraient être importantes.

Ces pays sont donc les premiers à vouloir être étroitement informés de l'évolution de la négociation et à réclamer de pouvoir y participer dès à présent. Compte tenu de l'Union douanière qu'elle a mise en place avec l'UE et des négociations qu'elle mène pour devenir membre à part entière de l'UE, la Turquie suit avec une attention particulière le dossier TTIP qui pourrait lui permettre d'intensifier ses flux commerciaux avec les USA.

L'impact du TTIP sur les pays tiers dépendra également de la méthode choisie pour mener la négociation. Tandis que l'harmonisation serait à la fois plus contraignante et plus bénéfique pour ces derniers, la reconnaissance mutuelle pourrait être encore plus contraignante si elle contient des règles d'origine restrictives.

Si les pays tiers ne se voient reconnaître qu'une offre de consultation qui leur permet de se tenir informés sur l'évolution de la négociation, la question reste ouverte de savoir si, à terme, ils préféreront attendre la conclusion de l'accord pour éventuellement y adhérer ou lancer des accords bilatéraux séparés avec les États-Unis et l'UE.

#### 4. Quel sera l'impact du TTIP sur le commerce mondial ?

Le TTIP intervient dans un contexte mondial de multiplication des accords bilatéraux. L'Union européenne est, dans ses déclarations, fortement engagée dans le multilatéralisme commercial défendu par l'OMC. Mais, comme les États-Unis avant elle et d'autres pays depuis l'enlisement du cycle de Doha, elle a développé une nouvelle stratégie de libéralisation bilatérale.

On ne peut encore déterminer si cette multiplication des accords bilatéraux dans le monde est un obstacle au multilatéralisme ou peut permettre de le relancer. Mais le volume des échanges commerciaux transatlantiques développés par le TTIP et l'attractivité de ce grand marché lui donneront une place centrale dans la gouvernance mondiale des réglementations et soulèvent plusieurs questions sur l'impact qu'il peut avoir sur les dynamiques du système international commercial, le rôle de l'OMC et *in fine* le multilatéralisme.

Un méga-accord comme le TTIP va-t-il contribuer avec d'autres accords, comme le TPP et le RCEP, à réduire le rôle et le poids de l'OMC dans la gouvernance du commerce mondial en remettant en cause ses principes fondamentaux, tels que la clause de la nation la plus favorisée, le règlement des différends, etc. ? La marginalisation de l'OMC serait d'autant plus importante qu'à la différence des méga-accords régionaux, l'OMC ne traite pas actuellement les enjeux de concurrence ou d'investissement, ni plus globalement de la convergence réglementaire - bien que l'idée d'octroyer à l'OMC un mandat de surveillance de la convergence réglementaire, défendue par le rapport *L'avenir du commerce : les défis de la convergence*<sup>2</sup>, mériterait davantage d'attention à Bruxelles.

Quel serait également son impact sur les autres forums multilatéraux traitant de questions de réglementation (CCNUCC, OIT, OMPI, etc.) ? Le TTIP

peut-il contribuer à renforcer le multilatéralisme - par les recouvrements des différents méga-accords régionaux, y compris avec la négociation en cours entre l'UE et le Japon ?

Être en mesure de généraliser les résultats du TTIP dans le cadre multilatéral de l'OMC est un objectif qui devrait être pris en compte dans la négociation même du TTIP pour éviter de prendre des positions trop éloignées de celles des autres grands partenaires commerciaux, ou d'affaiblir l'OMC, en se dotant par exemple d'un mécanisme indépendant de règlement des différends.

Ces enjeux méritent dès à présent une concertation et un engagement plus clairs des États-Unis et de l'UE pour qu'ils restent décisionnaires dans la relance d'une dynamique de multilatéralisme et ne contribuent pas à l'entraver en suscitant une riposte de la part des pays tiers et des autres ensembles régionaux commerciaux.

#### Conclusion : Quel est calendrier de la négociation ?

Le calendrier qui était visé initialement par la partie américaine - avec la conclusion d'un accord d'ici fin 2014 - n'est guère réaliste. Le calendrier pourrait s'avérer plus long que prévu si une convergence réglementaire complète est recherchée et il y a un certain risque à vouloir négocier trop de choses trop vite. La première année pourrait donc être consacrée aux enjeux plus politiques et être suivie par la suite par des négociations plus techniques. Le TTIP requiert une planification très prudente, un séquençage des étapes et une bonne anticipation de la façon dont les résultats de la négociation sont présentés. Cependant, le TPP est déjà dans une phase de négociation bien plus avancée que le TTIP et la position des États-Unis serait renforcée pour négocier les normes transatlantiques si le TPP parvenait à comprendre des éléments de convergence réglementaire. L'UE doit gérer cette incertitude et gagnerait dès lors à ne pas ralentir la négociation du TTIP.

En veillant à ne sous-estimer aucun de ces enjeux, l'UE pourrait augmenter son poids dans la négociation et dans la régulation future de l'échange international, sur le plan tactique mais aussi stratégique.

## PROGRAMME

### QUELLES LEÇONS TIRER DU MARCHÉ UNIQUE POUR ENGAGER LA NÉGOCIATION DU TTIP ?

**Mercredi 27 novembre 2013 • 10h00-15h15**

EPC - Résidence Palace  
155 rue de la Loi ; B-1040 Bruxelles

En juillet 2013, l'Union européenne et les États-Unis ont lancé un long processus de négociation pour signer un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Le périmètre de la négociation est plus ou moins défini, mais il reste des questions à régler dans le choix de la méthode de négociation. Pour avancer, il faut d'une part prêter attention à l'expérience du marché unique et des précédents accords commerciaux, et d'autre part anticiper l'impact du TTIP sur le commerce international. Le séminaire fermé, qui appliquera les règles de Chatham House, rassemblera près de 35 experts pour examiner ces enjeux sur la base de courtes interventions initiales.

10h00-10h05

#### Accueil

**Fabian Zuleeg**, Directeur exécutif, European Policy Centre (EPC)  
**Yves Bertoncini**, Directeur, Notre Europe – Institut Jacques Delors

10h05-10h20

#### Discours d'ouverture

**Pascal Lamy**, Président d'honneur, Notre Europe – Institut Jacques Delors et ancien directeur de l'OMC

10h20-12h15

#### Anticiper l'impact géo-économique du TTIP

**Définir des standards mondiaux** : Quelles sont les conditions requises pour que le plus grand accord de libre-échange du monde permette d'élaborer des normes mondiales ? La multiplication des accords bilatéraux peut-elle contribuer à relancer le multilatéralisme ? Alternativement, le TTIP peut-il contribuer à dépasser le blocage des négociations de Doha par la promotion de normes compatibles avec les règles de l'OMC et devenir une nouvelle pierre angulaire du multilatéralisme ? Comment équilibrer la réciprocité et la flexibilité dans un contexte global ? Quels mécanismes de convergence réglementaire à long terme pourraient être envisagés entre les deux partenaires et quel sera leur impact sur le multilatéralisme commercial ? Quel sera l'impact du TTIP sur les pays tiers et sur les accords commerciaux régionaux comme l'AELE, l'ALENA, l'ASEAN et le MERCOSUR ? Y aura-t-il des « perdants » et des « gagnants » ? Quel sera l'impact du TTIP sur les « chaînes de production mondiales » ? Le TTIP va-t-il renforcer l'OMC ou s'y substituer ? La position des États-Unis et l'Union européenne sera-elle renforcée au sein de l'OMC ?

**Huis clos vs participation directe des pays tiers** : Quelle est la place des pays tiers dans le projet transatlantique et comment vont-ils réagir ? Comment s'assurer que la position des pays tiers est prise en compte et/ou que les répercussions potentielles de l'accord sur leurs économies sont suffisamment intégrées dans le processus de négociation ?

**Président :**

**Elvire Fabry**, Chercheur senior, Notre Europe – Institut Jacques Delors

**Intervenants :**

**Ignacio Garcia Bercero**, Directeur pour les USA, le Canada et les pays voisins, DG Commerce, Commission européenne

**François Heisbourg**, Conseiller spécial, Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)

**Répondants :**

**Peter S. Rashish**, Conseiller senior, European Policy Centre (EPC), et ancien Vice-président, Europe et Eurasie de la Chambre de Commerce des États-Unis

**Paula Wilson**, Ambassadeur adjoint auprès de l'UE et Ambassadeur en Belgique de Nouvelle-Zélande

**Synthèse de la session :** **Gabriel Felbermayr**, Directeur du Ifo Center for International Economics (CES Ifo)

12h15-13h00 **Déjeuner**

13h00-15h15 **Les leçons du marché unique**

**Reconnaissance mutuelle vs harmonisation** : Quels sont les coûts et les avantages des deux approches ? Quel a été l'impact de la combinaison des deux options sur la construction du marché unique ? Que révèle le recours moins systématique à la reconnaissance mutuelle sur l'état de la cohésion interne de l'UE et quelle serait son impact sur la négociation du TTIP ? La négociation du TTIP incite-t-elle à accélérer l'achèvement du marché unique (cf. le secteur des services) ? Quel type de convergence réglementaire permettrait de concilier l'approche sectorielle favorisée par les États-Unis et l'approche horizontale favorisée par l'Union européenne ?

**Consommateurs vs producteurs** : La reconnaissance mutuelle favorise-t-elle nécessairement les intérêts des producteurs ? Comment concilier les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs ? Comment concilier la convergence réglementaire et la préservation des préférences collectives européennes ?

**Définition de normes vs adoption de normes préétablies** : Quelle méthode de négociation permettra de conclure un accord le plus vaste possible tout en assurant la promotion des normes et des valeurs européennes ? Quelles leçons tirer des précédents accords de reconnaissance mutuelle ? Le principe d'une liste « négative » d'exceptions temporaires ou permanentes permettrait-il de surmonter les divergences existantes entre les préférences collectives européennes et américaines ? Ou porterait-il atteinte à une convergence substantielle de ces préférences ? Une négociation qui confronte différentes préférences collectives sera-t-elle plus bénéfique aux producteurs qu'aux consommateurs ? Quel sera l'impact de cette négociation sur les préférences collectives européennes et américaines sur les stratégies actuelles de protectionnisme ?

**Implication de la société civile** : Quelles leçons tirer du manque de transparence et de consultation des parties prenantes dans la négociation de l'accord ACTA ? Comment doter la négociation du TTIP du soutien politique nécessaire, y compris au sein du Parlement européen ?

**Président** : **Fabian Zuleeg**, Directeur exécutif, EPC

**Intervenants** : **Jonathan Faull**, Directeur général Marché Intérieur, Commission européenne

**Marc Vanheukelen**, Chef de cabinet du Commissaire au commerce Karel De Gucht

**Répondants** : **Bruno Liebhaberg**, Directeur général, Centre on Regulation in Europe (CERRE)

**Jacques Pelkmans**, Chercheur senior, Centre for European Policy Studies (CEPS)

**Synthèse de la session** : **Joseph Francois**, Chercheur, Centre for Economic Policy Research (CEPR)

## LISTE DES PARTICIPANTS

- **Sami Andoura**, Chercheur senior, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris
- **Yves Bertoncini**, Directeur, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris
- **Edouard Bourcieu**, Chef d’unité adjoint, Stratégie commerciale, DG Commerce, CE
- **Hendrik Bourgeois**, Vice-président Affaires Européennes, General Electric
- **Claire Dhéret**, Analyste politique, European Policy Centre (EPC)
- **Dirk De Bièvre**, Professeur, Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics (ACIM), Université d’Anvers
- **Elvire Fabry**, Chercheur senior, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris
- **Jonathan Faull**, Directeur général Marché Intérieur, CE
- **Gabriel Felbermayr**, Directeur du Ifo Center for International Economics (CES Ifo), Munich
- **Joseph Francois**, Chercheur, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres
- **Giorgio Garbasso**, Assistant de recherche, Notre Europe - Institut Jacques Delors, Paris
- **Ignacio Garcia Berceero**, Directeur États-Unis, Canada et pays voisins, DG Commerce, CE
- **Jennifer Gibson**, Assistante Communication, European Policy Centre (EPC)
- **Bahar Guclu**, Conseiller au commerce, Délégation permanente de la Turquie auprès de l’UE
- **Suparna Karmakar**, Chercheur, Bruegel, chercheur invité Marie Curie
- **Johannes Kleis**, Responsable de la Communication, Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)
- **François Heisbourg**, Conseiller spécial, Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Paris
- **Zaki Laïdi**, Directeur de recherche, Centre d’études européennes, Sciences-Po, Paris
- **Pascal Lamy**, Président d’honneur, Notre Europe – Institut Jacques Delors ; ancien directeur de l’OMC
- **Bertrand de Largentaye**, ancien chercheur, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris
- **Bruno Liebhaberg**, Directeur général, Centre on Regulation in Europe (CERRE), Bruxelles
- **Anna Lipchitz**, Conseiller auprès du ministre français au commerce extérieur
- **Damien Levie**, Chef d’unité Relations commerciales avec l’Amérique du Nord, DG Commerce, CE
- **Henrik Mørch**, Directeur, Gouvernance du marché unique, DG Marché intérieur, CE
- **Jean-Frédéric Morin**, Professeur, Département de Science politique, Université libre de Bruxelles
- **Romain Pardo**, Analyste politique junior, European Policy Centre (EPC)
- **Yves Pascouau**, Analyste politique senior, European Policy Centre (EPC)
- **Eric Peters**, Conseiller pour les affaires internationales et économiques, Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), CE
- **Jacques Pelkmans**, Chercheur senior, Centre for European Policy Studies (CEPS)
- **Aida Ponce**, Chercheur senior, European Trade Union Institute (ETUI)
- **Peter S. Rashish**, conseiller senior, European Policy Centre (EPC), ancien vice-président Europe et Eurasie de la Chambre de commerce des États-Unis
- **Denis Redonnet**, Chef d’unité, Stratégie commerciale, DG Commerce, CE
- **Jim Rollo**, Chercheur associé, Économie internationale, Chatham House, Londres
- **Claudia Schmucker**, Responsable du programme sur la mondialisation et l’économie mondiale, DGAP, Berlin
- **Ulrich Schoof**, Responsable du projet sur l’avenir de l’emploi, Fondation Bertelsmann, Berlin
- **Tore Nyvold Thomassen**, Directeur adjoint, Ministère du commerce et de l’industrie, Norvège
- **Simon Twisk**, Conseiller au commerce, Mission de l’Australie auprès de l’UE
- **Shahin Vallée**, Membre du cabinet du Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy
- **Marc Vanheukelen**, Chef de cabinet du Commissaire au commerce, Karel De Gucht
- **Paula Wilson**, Chef adjointe de la mission auprès de l’UE et Ambassadeur en Belgique de Nouvelle-Zélande
- **Selim Yenal**, Ambassadeur de Turquie auprès de l’UE
- **Fabian Zuleeg**, Directeur exécutif, European Policy Centre (EPC), Bruxelles

1. En 2013, les tarifs douaniers appliqués par l'UE pour les États-Unis sont en moyenne pondérée de 4,8% pour les produits agricoles et de 1,5% pour les produits non-agricoles, et ceux appliqués par les États-Unis pour l'UE respectivement de 2,1% et 1,1%.
2. *L'avenir du commerce : les défis de la convergence*, Rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce convoqué par le Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, 24 avril 2013.

Sur les mêmes thèmes...

ENJEUX ET PERSPECTIVES D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE TRANSATLANTIQUE

Bertrand de Largentaye, *Policy Paper No 99, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2013

RENFORCER LA COOPÉRATION AVEC LES PUISSANCES ÉMERGENTES ET MONDIALES

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry (dir.), préface de Pascal Lamy et António Vitorino, *Études & Rapports No 96, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

VERS UN MARCHÉ TRANSATLANTIQUE ?

Pawet Świeboda, *Policy Paper No 84, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Elvire Fabry, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012

PARTENARIAT EURO-AMÉRICAIN : UNE NOUVELLE APPROCHE

Groupe de réflexion : Romano Prodi, Guy Verhofstadt (Co-Présidents), Jerzy Buzek, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen, Tommaso Padoa-Schioppa, *Étude No 75, Notre Europe*, mars 2010

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

