

LE TTIP ET LES PAYS TIERS

Elvire Fabry | *chercheur senior à l'Institut Jacques Delors*

Emmett Strickland | *assistant de recherche à l'Institut Jacques Delors*

NOTRE
EUROPE
INSTITUT JACQUES DELORS

IAI
Istituto Affari Internazionali

STIFTUNG
MERCATOR

IPC
ISTANBUL POLICY CENTER
SABANCI UNIVERSITY
STIFTUNG MERCATOR INITIATIVE

GLOBAL TURKEY
IN EUROPE

Le 5 mai 2015, l'Institut Jacques Delors, en partenariat avec l'Istituto Affari Internazionali, la Stiftung Mercator et le Istanbul Policy Center, a organisé un séminaire intitulé « Le TTIP et les pays tiers : le cas de la Turquie » afin de discuter de la possibilité d'une plurilatéralisation du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP).

Le débat portant sur la capacité du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) à générer de la croissance économique a évolué depuis le lancement des négociations en juillet 2013. À l'espoir d'un gain de croissance économique rapide pour les économies européennes et américaine s'est substituée une estimation plus prudente de croissance modeste à court terme. À la lumière de ces nouvelles estimations, quel serait alors l'impact de l'accord final sur les pays tiers qui ont déjà signé des accords commerciaux avec un membre du TTIP ? Comment pourront-ils maximiser les bénéfices qu'ils pourraient tirer du TTIP tout en atténuant l'impact négatif qu'il pourrait avoir sur leur économie ? Alors que les négociateurs européens et américains voient dans le TTIP un moyen de redynamiser

l'OMC, la possibilité d'une plurilatéralisation de l'accord final doit être bien anticipée dans le cadre des négociations.

Le 5 mai 2015, l'Institut Jacques Delors, en partenariat avec l'Istituto Affari Internazionali, la Stiftung Mercator et le Istanbul Policy Center, a abordé ces enjeux lors d'un séminaire intitulé « Le TTIP et les pays tiers : le cas de la Turquie ». Le débat a été introduit par Josef Janning, chercheur senior à l'ECFR Berlin (European Council of Foreign Relations), Sinan Ülgen, chercheur visiteur à Carnegie Europe (Bruxelles) et Ebru Turhan, chercheur à l'Istanbul Policy Center (IPC), et modéré par Elvire Fabry, chercheur senior à l'Institut Jacques Delors. Ce séminaire s'inscrivait dans le cadre du projet Global Turkey in Europe (GTE).



1. Réévaluer l'impact du TTIP

La discussion a porté en premier lieu sur l'évolution du débat couvrant le TTIP, le premier intervenant déclarant qu'il avait « atteint une phase de réalisme ». Considéré à l'origine comme un « big bang » économique qui générerait une forte croissance entre les deux principales économies au monde, l'accord est désormais envisagé avec plus de modestie. De récentes études ont souligné que les avantages économiques du partenariat seraient plus faibles que ce qui avait été évalué au départ.

Conçu pour promouvoir des relations économiques plus étroites entre les États-Unis et l'UE, le TTIP suscite également beaucoup de débat sur l'impact qu'il aurait sur les pays tiers. Le séminaire visait à étudier le cas plus spécifique des pays qui ont des accords de libre échange ou une union douanière avec les États-Unis ou l'UE, comme le Canada et le Mexique (NAFTA), l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein, la Suisse (AELE) et la Turquie (Union douanière UE-Turquie). Ces derniers craignent d'être particulièrement affectés par la mise en œuvre du TTIP et soulignent le déséquilibre qu'il introduirait au niveau de leur propre accord bilatéral.

L'objectif le plus ambitieux du TTIP est de s'attaquer aux barrières non tarifaires au commerce. Néanmoins, la suppression des tarifs douaniers entre les États-Unis et l'UE représente une part substantielle des bénéfices escomptés de l'accord final. Elle aurait sans aucun doute un impact légèrement négatif sur les pays tiers. En supprimant les barrières tarifaires à l'importation, le TTIP renforcerait la compétitivité des importations européennes aux États-Unis et réciproquement. Cela se ferait aux dépens des importations issues des pays tiers, qui devraient faire face à une concurrence accrue de biens de plus en plus abordables issus des pays signataires du TTIP.

Cependant, cet impact négatif sur la compétitivité des marchandises des pays tiers serait contrebalancé par la facilitation de l'accès aux marchés américain et européen. Sachant que le TTIP vise à engager une reconnaissance mutuelle de normes réglementaires (lorsque ces dernières présentent un niveau de protection équivalent), les pays tiers n'auraient plus qu'à s'aligner sur les normes européennes ou américaines pour accéder aux deux marchés. Les entreprises des pays tiers, qui seraient en mesure de réduire le coût et le temps consacré jusqu'ici au

respect de deux ensembles de normes, équivalentes mais administrées différemment, en tireraient un bénéfice significatif.

Si le TTIP offre certains avantages économiques aux pays tiers, il les placerait néanmoins dans une position difficile. Les négociateurs du TTIP ayant rapidement indiqué qu'il serait trop complexe d'ajouter d'autres pays à la table des négociations, les pays tiers restent demandeurs d'un « mécanisme d'amarrage » qui leur assurerait une position moins vulnérable vis-à-vis des États membres du TTIP.

2. Divers scénarios d'amarrage au TTIP

2.1. Des accords de libre-échange complémentaires avec l'UE ou les États-Unis

Les échanges des pays tiers avec l'UE ou les États-Unis étant déjà facilités par l'AELE, l'ALENA ou l'Union douanière UE-Turquie, une première option pourrait être de négocier un accord bilatéral de libre-échange avec la pièce manquante du puzzle transatlantique. Ainsi, le Canada, qui a signé il y a longtemps un accord de libre-échange avec les États-Unis, bénéficiera également de l'accord bilatéral AECG qui a été signé avec l'UE et qui doit encore être ratifié. Cette option pourrait également permettre à d'autres pays tiers de profiter des avantages économiques du TTIP, tout en atténuant certains de ses aspects les plus pernicioseux. Cependant, elle reste suspendue à la volonté des États-Unis ou de l'UE d'engager ces négociations. Dans le cas de la Turquie la négociation d'un accord de libre-échange bilatéral demeure à l'heure actuelle une faible priorité dans l'agenda américain. Cette option présente également l'inconvénient de créer un système complexe de négociations parallèles d'accords de libre-échange et de ne contribuer qu'à intensifier le fameux « bol de spaghettis » d'accords de ce type.

2.2. Relier les accords entre eux

Une autre option consisterait, pour les pays tiers, à établir des liens directs entre le TTIP et leurs propres accords de libre-échange régionaux. Un accord entre l'ALENA et l'UE permettrait, par exemple, aux entreprises mexicaines de renforcer leur accès aux marchés européens. Cependant à l'instar de la stratégie visant à créer des accords bilatéraux de libre-échange, cette approche ne permet pas aux pays tiers d'avoir une influence sur le processus

décisionnel du TTIP. Un obstacle à cette option serait également que les règles d'origine en vigueur sont très différentes, par exemple, entre l'ALENA et l'UE. La négociation de tels accords est donc peu probable.

2.3. Une clause d'adhésion

L'approche la plus réaliste et efficace pour favoriser l'intégration des pays tiers au TTIP serait dès lors d'inclure une clause d'adhésion dans le texte de l'accord final. Cette clause permettrait aux pays tiers de devenir membres à part entière du Partenariat dans les années qui suivent sa ratification, à condition d'avoir rempli les conditions nécessaires. Afin d'éviter que la décision d'accepter ou de rejeter l'adhésion de certains candidats ne devienne politique, il pourrait être envisagé de prévoir, dans le cadre de cette clause, la création d'un comité d'adhésion chargé d'évaluer si les candidats remplissent ou non les conditions économiques nécessaires pour rejoindre le TTIP. L'intervenant a également souligné l'importance de définir des critères d'adhésion adaptés à chaque candidat, afin de permettre au pays concerné de mettre en place un processus de transition *ad hoc* secteur par secteur, en fonction de ses besoins spécifiques. Grâce à ces dispositions, l'adhésion au TTIP deviendrait un objectif atteignable pour les pays tiers et il ne serait plus nécessaire d'avoir un enchevêtrement d'accords bilatéraux entre les membres du TTIP et les pays tiers.

Un autre intervenant a cependant souligné que le chapitre du TTIP portant sur la convergence réglementaire ne serait pas accessible aux pays tiers. Cela dit, ce dernier a estimé que les négociateurs ne pourront pas mener très loin la convergence réglementaire envisagée ; celle-ci est bien plus difficile à obtenir que la suppression des tarifs douaniers compte tenu du niveau élevé de confiance réciproque que ce processus exige et des grandes différences qui existent entre les États-Unis et l'UE dans l'administration de la précaution. Par conséquent, la baisse des tarifs douaniers ou l'enjeu croissant de la libéralisation des services pourraient être des enjeux plus intéressants pour les pays tiers. Au cours de la discussion, l'un des participants a également suggéré que cette inclusion des pays tiers dans le TTIP pourrait être mieux appréhendée dans le cadre d'un accord d'association avec le TTIP, qui permettrait une approche différenciée (tous les enjeux relatifs à l'accès au marché ne seraient pas forcément intégrés et une approche secteur par secteur pourrait être privilégiée).

3. Le cas de la Turquie

Le cas de la Turquie a fait l'objet d'une attention spécifique. Liée aux politiques commerciales de l'UE par un accord d'Union douanière en vigueur depuis bientôt 20 ans, Ankara observe d'un œil méfiant les négociations du TTIP. La relation asymétrique entre la Turquie et les membres du TTIP place incontestablement le pays dans une position inconfortable. L'un des intervenants a évoqué une étude – non encore publiée – du ministère turc de l'économie soulignant que le fait de rester en dehors du TTIP constituerait une importante entrave pour les exportateurs turcs. Le TTIP donnerait également aux produits américains un accès préférentiel au marché turc, sans réciprocité. Cependant, si la priorité de la Turquie reste de trouver le moyen de s'intégrer dans ce nouvel espace économique, nous avons vu à quel point les solutions bilatérales et interrégionales peuvent être problématiques.

L'option de l'inclusion d'une clause d'adhésion qui permette aux pays tiers d'adhérer au TTIP a ainsi été évoquée au cours de la discussion comme une option potentielle. Elle permettrait d'envisager une pleine appartenance au TTIP à moyen terme.

Entretemps, la Turquie réclame depuis longtemps un approfondissement et une modernisation de son Union douanière avec l'UE en intégrant notamment les domaines de l'agriculture, des services et les questions relatives aux marchés publics. Les bienfaits d'une intégration économique plus poussée avec l'UE l'aideraient à court terme à compenser l'impact négatif du TTIP et à se préparer à une intégration progressive à plus long terme. Cela permettrait par ailleurs aussi de tester la capacité de la Turquie à rejoindre éventuellement l'UE.

L'UE pourrait aussi avoir intérêt à une union douanière approfondie avec la Turquie. Alors que les relations bilatérales sont tendues, la politique étrangère de la Turquie est de moins en moins alignée sur celle de l'UE. Les réformes internes – notamment les réformes démocratiques – ont pris du retard et les perspectives d'adhésion à l'UE deviennent de moins en moins évidentes. Une nouvelle dynamique économique pourrait inverser cette tendance. Compte tenu de l'impact qu'aurait le TTIP sur la compétitivité des exportations turques, le pays a de nouvelles raisons de vouloir renforcer l'intégration économique avec l'UE. L'UE pourrait profiter de la volonté turque

de renforcer son intégration à l'espace communautaire pour encourager des réformes démocratiques en échange d'un approfondissement de l'Union douanière. Inclure une clause d'adhésion qui ouvre une option à une adhésion pleine et entière au TTIP faciliterait d'autant plus l'accord.

Le besoin pour la Turquie de trouver une solution au défi du TTIP ne fera que se renforcer à mesure que le temps passe. L'instabilité croissante du Moyen-Orient entraînant une baisse du commerce avec la région, La Turquie a commencé à réorienter son économie vers l'Europe. En juillet 2014, les exportations à destination du Royaume-Uni ont augmenté de 30% par rapport à l'année précédente. Celles à destination de la France et de l'Allemagne ont augmenté respectivement de 8% et 14%. À l'inverse, les exportations turques à destination de l'Irak ravagé par la guerre ont baissé de 49% au cours de la même période. La Turquie étant de plus en plus dépendante de l'UE,

une intégration plus poussée avec le TTIP risque de devenir une priorité de plus en plus pressante de la politique étrangère d'Ankara, malgré les doutes d'un intervenant du séminaire sur la volonté actuelle du gouvernement turc de faire passer son agenda politique derrière son agenda commercial.

Après la réunion du 11 mai 2015 entre la commissaire européenne au commerce, Cecilia Malmström, et le ministre turc de l'économie, Nihat Zeybecki, à l'issue de laquelle la modernisation de l'Union douanière a été annoncée, une analyse d'impact sera réalisée au cours de l'année 2016 avant de définir un mandat de négociation au Conseil européen et au Parlement européen. Si les négociations sur le TTIP risquent de durer plus longtemps que prévu, la négociation simultanée d'une nouvelle Union douanière pourrait également être un processus long, compte tenu des résistances que certains États membres ne devraient pas manquer de présenter.

Sur les mêmes thèmes...

L'« ISDS » DANS LE TTIP : LE DIABLE SE CACHE DANS LES DÉTAILS

Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, *Policy Paper n° 122*, Institut Jacques Delors, janvier 2015

LA RÉALITÉ DE LA PRÉCAUTION : ANALYSE COMPARATIVE UE - USA

(ED. J. WIENER, M. ROGERS, J. HAMMITT ET P. SAND)

Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, *Synthèse d'ouvrage*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

LE « TTIP » À L'AVANT-GARDE DU RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL DU XXI^{ÈME} SIÈCLE ?

Elvire Fabry, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

TTIP : UNE NÉGOCIATION À LA PIRANDELLO

Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, *Synthèse d'un séminaire d'experts avec l'EPC*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

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

Bertrand de Largentaye, *Vidéo*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

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

Bertrand de Largentaye, *Policy Paper n° 99*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

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 dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors

