

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE : UN ACCORD COMMERCIAL DE TROISIÈME GÉNÉRATION

PAR

CHRISTIAN DEBLOCK (*)

Plusieurs initiatives furent lancées dans les années 1990 pour revitaliser la relation transatlantique et renforcer la coopération économique entre l'Europe et les Etats-Unis. L'idée d'ouvrir des négociations commerciales bilatérales retint un temps l'attention mais fut rapidement écartée. On lui préféra une autre approche, celle du dialogue. Reposant sur la consultation et la concertation, le Partenariat économique transatlantique de 1998 permit de rapprocher les deux parties sur de nombreux sujets d'intérêts communs mais, chaque partie campant sur ses positions, les résultats furent au bout du compte limités et la méthode ne permit ni d'accorder les réglementations, ni de régler les nombreux différends. Sortir de l'impasse en changeant de méthode, c'est à cette conclusion qu'Européens et Américains étaient finalement arrivés. La mise en place d'un forum de coopération de haut niveau sur les réglementations fut annoncée lors du Sommet de Washington de 2005 et déboucha, en 2007, sur la signature d'un accord-cadre. On ne sortait toutefois pas des sentiers battus. La crise devait remettre à l'ordre du jour l'idée d'un accord économique global entre les deux rives de l'Atlantique et le Rubicon fut franchi lors du sommet de 2011, avec la création d'un groupe de travail pour en examiner la faisabilité. Tout s'enchaîna alors très vite et le projet de Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement est maintenant sur les rails.

Un nouveau tournant s'amorce donc dans la coopération économique transatlantique. En cherchant à rendre les règles interopérables sur les deux marchés, le projet s'inscrit dans une troisième génération d'accords commerciaux, les deux précédentes étant orientées, respectivement, vers l'élimination des barrières tarifaires et l'élargissement des disciplines commerciales au-delà des frontières. C'est cet aspect nouveau que nous voudrions souligner dans les pages qui suivent, non sans rappeler que d'autres considérations sont également en jeu, notamment celles de relancer la croissance par le commerce et de répondre aux nouveaux défis d'une économie mondiale dont le centre de gravité bascule vers l'Asie.

(*) Professeur en Economie politique internationale à l'Université du Québec à Montréal (Canada).

LA RELATION ECONOMIQUE TRANSATLANTIQUE

La relation économique transatlantique a des racines profondes mais a pris des dimensions nouvelles après la Seconde Guerre mondiale, avec la création du GATT, le Plan Marshall et l'alliance stratégique pendant la Guerre froide. Cette relation ne fut ni simple ni dénuée de tensions, mais elle n'a cessé de s'approfondir au fil des années, en parallèle à une intégration européenne qui, elle-même, n'a cessé de progresser et de gagner en maturité sous l'effet conjugué d'une croissance retrouvée, d'une libéralisation toujours plus poussée des échanges et d'une volonté commune de redonner à l'Europe la place lui revenant dans un monde alors idéologiquement divisé entre l'Est et l'Ouest. L'investissement direct fut l'un des éléments-clés de cette relation, les investissements américains s'orientant massivement vers l'Europe, suivis par la suite par les investissements européens en direction des Etats-Unis. Le GATT, avec ses deux grands cycles multilatéraux, le « Kennedy Round » et le « Tokyo Round », fut un autre élément-clef, stimulant les échanges et resserrant davantage encore les liens économiques entre les deux rives de l'Atlantique. Avec la fin de la Guerre froide, la création de l'Union européenne (UE) et les bouleversements dans l'économie mondiale, la relation transatlantique a perdu de son caractère stratégique et les liens économiques se distendent. L'UE et les Etats-Unis n'en sont pas moins toujours les deux poids lourds de l'économie mondiale et les relations qu'ils entretiennent sont toujours aussi essentielles à la prospérité de leurs économies respectives et à la stabilité de l'économie mondiale.

Tableau 1 : L'Union européenne et les Etats-Unis dans l'économie mondiale
(en pourcentage du total mondial)

	Population		PIB		Commerce*				Investissements directs (stocks)	
	2010	2011	Marchandises		Services commerciaux		Sortant	Entrant		
			Exp.	Imp.	Exp.	Imp.				
Union européenne	7,3	25,8	14,9	16,2	24,7	21,1	41,7	34,2		
Etats-Unis	4,5	22,9	10,3	15,6	18,3	12,9	22,0	17,2		
<i>sous-total</i>	<i>11,8</i>	<i>48,7</i>	<i>25,2</i>	<i>31,8</i>	<i>43,0</i>	<i>34,0</i>	<i>63,7</i>	<i>51,4</i>		
Chine	19,5	9,1	13,2	12,0	5,8	7,7	2,2	3,7		
Japon	1,8	8,7	5,7	5,9	4,5	5,4	4,5	0,9		
Inde	17,8	2,7	2,1	3,2	4,3	4,1	0,5	1,0		

* Commerce extra-UE (27) par rapport au commerce mondial à l'exclusion de l'UE

Sources : Bureau of Economic Analysis ; CNUCED, *World Investment Report 2013* ; Eurostat, *The EU in the World 2013. A Statistical Portrait*, Luxembourg, 2012.

Une relation essentielle mais en perte de vitesse

L'Union européenne représente 26% du produit intérieur brut (PIB) mondial et les Etats-Unis 23%, soit près de la moitié du PIB mondial à eux deux (tableau 1). Ensemble, ils représentent environ le quart des exportations et le tiers des importations mondiales de marchandises, 43 et 34% des exportations et des importations mondiales de services et les deux tiers du stock mondial d'investissements directs sortant et plus de la moitié du stock entrant (tableau 1). Qu'en est-il de leurs échanges ?

Les Etats-Unis réalisent environ 17% de leur commerce de marchandises et le tiers de leur commerce de services avec l'UE et cette dernière, environ 15% de son commerce de marchandises et le quart de son commerce de services avec eux (tableau 2). L'investissement reste toujours la ligne de force de cette relation, cela, malgré les changements dans l'économie mondiale (1). Plus de la moitié des investissements directs (ID) des Etats-Unis à l'étranger se trouve concentrée dans l'UE et près des deux tiers des ID étrangers chez eux proviennent de l'UE. Inversement, plus du tiers des ID dans l'UE provient des Etats-Unis et près de 30% des ID de l'UE se trouvent aux Etats-Unis (tableau 2).

Les investissements américains sont surtout concentrés aux Pays-Bas (28,8%) et au Royaume-Uni (26,7%), et les emplois au Royaume-Uni (32,7%), en Allemagne (15,3%) et en France (13,5%), et à 87% dans le secteur des services et autres industries. Bien implantées en Europe, les sociétés américaines y réalisent dans leurs filiales un peu moins de 40% de leur chiffre d'affaires mondial, comparativement à 14% environ au Canada et au Mexique (2). En revanche, elles n'y concentrent qu'un peu moins du tiers des emplois. De leur côté, les pays de l'UE contrôlent près des deux tiers des investissements étrangers aux Etats-Unis (3) et on estime à un peu plus de 10% la contribution des filiales européennes à leurs exportations.

Le commerce des services est une autre force motrice de la relation transatlantique, surtout du côté américain, leur balance commerciale étant largement excédentaire. L'excédent avec l'UE s'élevait à 46,7 milliards de dollars en 2012, comparativement à un déficit de 114,7 milliards de dollars pour les biens ; et cet excédent va croissant. La part de l'UE dans leur commerce des services n'a pas connu non plus beaucoup de changements : elle est passée, entre 1990 et 2012, de 28,2 à 30,6% pour les exportations, avec un sommet de 36,5% en 2008, et de 38,1 à 34,4% pour les importations. Le Royaume-Uni est le premier partenaire commercial des Etats-Unis, devant, dans l'ordre, le Canada, le Japon, l'Allemagne et la Suisse.

Il en va différemment du commerce des marchandises. Les échanges sont importants, mais reculent, du moins en parts relatives. Ainsi, l'UE a vu sa part dans le commerce des Etats-Unis passer entre 1990 et 2012 de 26 à 17,3% pour les exportations et de 19,9 à 16,8% pour les importations.

(1) Daniel S. HAMILTON / Joseph P. QUINLAN, *The Transatlantic Economy 2013. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2013.

(2) Les chiffres sont pour 2010. Sauf indication contraire, les données pour les Etats-Unis proviennent du Bureau of Economic Analysis (BEA).

(3) Les cinq premiers investisseurs européens aux Etats-Unis sont, dans l'ordre, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, le Luxembourg et l'Allemagne.

Tableau 2 : Les relations croisées entre les Etats-Unis et l'UE
Commerce et investissements, années choisies

	UE (27)			
	Commerce de marchandises			
	2001	2012	2001	2012
Exp.	21,8	17,2	27,8	17,3
Imp.	19,2	16,8	20,8	11,5
	Commerce de services commerciaux			
	2001	2012	2001	2012
Exp.	32,4	30,8	33	24
Imp.	36,4	34,7	35	29
	Stock d'investissements directs			
	2001	2012	2004	2011
Sortant	46,9	50,3	36,4	28,5
Entrant	62,6	61,3	47,7	35,3
	Empois dans les filiales			
	2001	2011		
À l'étranger	34	31,9		
Aux EUA	57,2	56,7		

Source : Eurostat ; Bureau of Economic Analysis

L'attrait de l'Asie

Les premiers changements dans la relation transatlantique remontent aux années 1990. Les Etats-Unis sont alors engagés dans le régionalisme, notamment dans les Amériques, où l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) vient changer la donne. Les Européens ne sont pas en reste et s'engagent dans la même voie, avec l'objectif de compléter l'intégration mais aussi de faire contrepoids face à l'influence américaine dans le monde (4). Les priorités commerciales sont alors déplacées et les échanges détournés, moins que certains pouvaient le craindre à l'époque. Les grands changements viendront avec la mondialisation, l'essor économique de l'Asie et l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La Chine, entraînant derrière elle l'Asie émergente, va bouleverser la carte économique du monde et réorienter en sa faveur les courants économiques internationaux, mettant à mal autant la relation transatlantique que l'intégration en Europe et en Amérique du Nord. Signe

(4) Cf. à ce sujet Kenneth HEYDON / Stephen WOOLCOCK, *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*, United Nations University Press, New York, 2009 ; Christian DEBLOCK, « Le bilatéralisme commercial américain », in Bernard REMICHE / Hélène RUIZ-FABRI (dir.), *Le Commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Larcier, Bruxelles, 2010, pp. 115-173.

des temps, la Chine représente maintenant plus de 7% des exportations de marchandises des Etats-Unis et 19% de leurs importations, 9% des exportations de l'UE et 17% de ses importations.

La concurrence de la Chine et de l'Asie émergente se fait aussi sentir sur les choix économiques des entreprises, sur les chaînes de valeur mondiales se déplaçant et se concentrant de plus dans cette partie du monde et, finalement, sur la diplomatie commerciale, à commencer par celles des Etats-Unis et de l'UE, l'une et l'autre résolument tournées vers l'Asie et la négociation d'accords commerciaux. Les initiatives commerciales sont nombreuses, la plus importante étant le Partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* ou PTP). Nous y reviendrons.

En somme, la relation économique transatlantique, toujours aussi forte que vitale, a malgré tout perdu son caractère stratégique : le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers l'Asie, où se tournent maintenant tous les regards. C'est peut-être aussi pourquoi, après avoir longtemps été mis sur la glace, un accord commercial transatlantique ne suscite plus guère d'opposition ni ne fait débat.

UNE COOPÉRATION ECONOMIQUE QUI CHERCHE SA VOIE

C'est l'un des grands paradoxes de la relation transatlantique : les relations économiques sont intenses, mais, contrairement à ce qui s'est passé pour la défense et la sécurité, toutes les initiatives politiques pour les approfondir sur le plan institutionnel et créer un marché transatlantique n'ont jamais réussi (5). Ce n'est pourtant pas faute de la part des Etats-Unis d'avoir essayé. Déjà, à l'époque de la Guerre froide, ils avaient cherché à faire de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) le bras économique de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et à s'appuyer sur la jeune organisation pour faire avancer un projet de libre-échange couvrant non seulement l'Europe, mais aussi l'Atlantique Nord. Le projet tomba à l'eau et, pendant deux décennies, plus personne n'en parla : les questions de sécurité occupèrent le premier plan alors que les questions économiques étaient surtout renvoyées au GATT et à l'OCDE. Avec la chute du Mur de Berlin et la fin de la Guerre froide, l'alliance stratégique allait perdre, un temps du moins, sa raison d'être. Pour perdurer, surtout après les années difficiles de la présidence Reagan, la solidarité entre l'Europe et les Etats-Unis devait non seulement être réaffirmée, mais aussi revitalisée et réorientée vers de nouvelles priorités, économiques principalement.

Le rapprochement allait se faire à l'initiative du président George H. Bush, pour déboucher sur la signature, en novembre 1990, de la Déclaration trans-

(5) Cf. Chris LUENEN, « The history of Transatlantic economic cooperation : from security imperative to economic integration », in Henning MEYER / Chris LUENEN, *Transatlantic Economic Cooperation : A Reader*, Global Policy Institute, Londres, 2008, pp. 1-36.

atlantique (6). Ce fut un premier tournant. Réaffirmant les objectifs communs, la Déclaration pose les principes d'un partenariat fondé sur la consultation et l'échange d'informations, souligne la nécessité de renforcer la coopération économique mais aussi dans d'autres domaines, notamment la sécurité, et met en place des mécanismes de consultation régulière de haut niveau. Les liens entre les deux rives étaient ainsi rétablis, mais sur de nouvelles bases (7). Chacun n'en ira pas moins de son côté pendant les années 1990. Le temps est alors au nouveau régionalisme et aux grandes initiatives régionales. Les Etats-Unis vivaient aussi le temps de l'hyperpuissance et du retour de la croissance ; de la conclusion du Cycle de l'Uruguay au projet des Amériques en passant par l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) et l'ALENA, tout semblait alors leur sourire. Dans ce monde de blocs économiques qui se dessinait alors, l'idée de relier plus étroitement les Amériques et l'Europe ne pouvait que susciter l'intérêt. D'abord dans les milieux d'affaires, mais aussi chez ceux qui voyaient là l'occasion de transformer l'alliance stratégique jugée désuète en alliance économique. Le projet aura ses chauds partisans (8), à commencer en la personne du commissaire européen au commerce Leon Brittan, mais, même en évitant prudemment de parler de libre-échange, il suscita trop de controverses pour être envisagé sérieusement (9). Celles-là portaient surtout sur trois sujets (10) : la menace que faisait peser le projet sur l'avenir de l'intégration européenne, la crainte de voir les Etats-Unis prendre un ascendant décisif dans l'économie mondiale et le mauvais signal que les deux puissances lançaient à l'OMC et aux pays en développement en s'associant. Aussi l'UE et les Etats-Unis allaient-ils plutôt s'engager dans une direction intermédiaire, celle du dialogue renforcé.

Un Nouvel agenda transatlantique fut adopté lors du Sommet de Madrid de décembre 1995. La priorité était donnée à la consultation permanente et de haut niveau, de même qu'au rapprochement des institutions sur les sujets d'intérêt commun. L'enjeu n'en était pas moins de rapprocher les deux rives de l'Atlantique (*Building bridges across the Atlantic*) et, *in fine*, de mettre en place un « nouveau marché transatlantique » (*A New Transatlantic Marketplace*), cela, en s'appuyant sur un système de dialogues avec la société civile (11). Une nou-

(6) Une déclaration analogue fut également adoptée pour les relations entre la Communauté européenne et le Canada.

(7) L'un des résultats les plus immédiats de ce rapprochement fut sans doute de favoriser la conclusion du cycle d'Uruguay.

(8) Le projet était aussi appuyé par des *think tanks* aussi influents que le Transatlantic Policy Network ou l'Institute for International Economics.

(9) La France bloqua le projet, comme elle bloqua le projet d'accord multilatéral sur l'investissement négocié à l'OCDE entre 1995 et 1997.

(10) Cf. Charles RIES, « Is it time to (re)consider a TAFTA ? », in Daniel S. HAMILTON (dir.), *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*, Johns Hopkins University Center for Transatlantic Relations, Washington, 2010, pp. 175-178.

(11) Quatre Dialogues furent mis en place. Ils étaient destinés à rejoindre les consommateurs, le monde du travail, le monde de l'environnement et, bien entendu, celui des affaires. Des quatre Dialogues, le Dialogue économique (*Transatlantic Business Dialogue*) est le seul qui ait vraiment été actif et pris son rôle au sérieux. A ce sujet, cf. S. MILDNER / O. ZIEGLER, « A long and thorny road. Regulatory cooperation under the framework for advancing transatlantic economic integration », *Intereconomics*, vol. XLIV, 2009, pp. 49-58.

velle initiative fut alors lancée, lors du Sommet de Londres de 1998, le Partenariat économique transatlantique. Elle était accompagnée d'un plan d'action destiné à identifier les domaines pouvant donner lieu à des actions conjointes, à des rapprochements réglementaires ou encore à la résolution des différends.

Un dialogue permanent fut ainsi établi sur la question complexe des obstacles réglementaires. Plusieurs accords bilatéraux furent également conclus, mais ce dialogue souffrait de nombreuses faiblesses, mises en exergue dans une étude commandée en 2004 par la Commission européenne (12). Au nombre des faiblesses identifiées : l'absence de cadre politique et un bilan mitigé en matière de politique économique, le manque d'attention politique et le peu d'intérêt de part et d'autre, le peu de résultats concrets, la lourdeur des processus et l'engorgement des agendas, etc. Le contexte international et l'arrogance américaine n'aident en rien à l'époque. Malgré tout, conscientes de l'importance que représentait la relation économique, les deux parties entreprirent de relancer le partenariat économique transatlantique et de lui donner un nouveau souffle à l'occasion du sommet UE-Etats-Unis tenu à Dublin en juin 2004. La Commission européenne devait présenter un ensemble d'initiatives et de recommandations destinées, selon ses propres termes, à réduire les coûts des entraves réglementaires (13), à renforcer l'intégration des économies dans le domaine de la connaissance (14) et à affronter les problèmes d'intérêt commun comme la sécurité aux frontières et la concurrence des pays émergents (15). Le sommet de 2005 y donna suite en lançant l'Initiative de l'Union européenne et des Etats-Unis visant le renforcement de l'intégration et de la croissance économiques transatlantiques.

Un forum de coopération réglementaire de haut niveau fut ainsi mis en place, avec l'objectif d'établir un dialogue entre les agences réglementaires européennes et américaines et d'identifier les meilleures pratiques. Un autre résultat fut la signature, le 30 avril 2007, à Washington, de l'Accord-cadre pour le renforcement de l'intégration économique transatlantique entre les Etats-Unis et l'Union européenne. L'accord visait à réduire les obstacles réglemen-

(12) Commission of the European Communities, *Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States. An Independent Study commissioned by the European Commission*, 2005. Cf. également Eric PHILIPPART / Pascaline WINAND (dir.), *Ever Closer Partnership. Policy-Making in US-EU Relations*, Peter Lang, Bruxelles, 2001 ; Mark A. POLLACK, *The Political Economy of the Transatlantic Partnership*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2003.

(13) Les domaines couverts sont la coopération politique en matière de réglementation, la facilitation de l'investissement, la politique de la concurrence et application, les marchés publics, l'aviation, les services de transport maritime et affaires maritimes, les marchés financiers, la libre circulation des personnes et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Les trois approches retenues sont : la coopération renforcée en amont, la reconnaissance d'équivalence et l'élaboration de normes communes s'il y a lieu.

(14) Sont couverts : les nouvelles technologies, les technologies de l'information et des communications (TIC), la réglementation en matière d'innovation, l'espace, la propriété intellectuelle, la recherche et développement, l'énergie, l'enseignement et formation professionnelle.

(15) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen, « Un partenariat UE/Etats-Unis renforcé et un marché plus ouvert pour le XXI^e siècle », 18 mai 2005.

taires en renforçant la coopération bilatérale ; il comportait trois points : le rapprochement des réglementations, la mise en place de groupes de travail dans cinq « projets phare » (propriété intellectuelle, commerce sécuritaire, marchés financiers, innovation et technologie, investissement) et la création nouvelle structure, le Conseil économique transatlantique. Les résultats de cette nouvelle initiative ne furent guère plus probants que les précédentes (16). Un changement d'approche s'imposait. C'est à cette conclusion qu'en étaient arrivés progressivement les Européens, la crise de l'euro faisant le reste. Ce fut donc sans grande surprise que les dirigeants européens et américains réunis en sommet devaient s'entendre en 2011 pour mettre sur pied un Groupe de travail de haut niveau avec pour mandat de « *recenser les politiques et les mesures qui, en augmentant le commerce et l'investissement transatlantique, favoriseraient la création d'emplois, la croissance économique et la compétitivité internationale* ».

UN PARTENARIAT NOUVEAU STYLE

Le groupe de travail devait publier son rapport final en février 2013 et recommander le lancement de négociations globales et ambitieuses sur le commerce et l'investissement, incluant les réglementations (17). Le rapport intérimaire présenté en juin 2012 avait déjà donné le ton, confortant les dirigeants européens et américains d'aller dans cette direction. N'oublions pas non plus les négociations commerciales entre le Canada et l'UE. Annoncées en mai 2009 et conclues quatre ans plus tard, en 2013 (18), elles ont préparé le terrain à des négociations du même type mais autrement plus difficiles entre l'UE et les Etats-Unis. Elles ont surtout fait la démonstration que, en dépit des obstacles réglementaires, un accord est possible si la volonté politique est là. Sans surprise, le président Obama annonçait, le 12 février 2013, dans son discours sur l'état de l'Union, le lancement d'un partenariat global entre les Etats-Unis et l'Union européenne, confirmé le lendemain dans une déclaration conjointe du président Barack Obama, du président de la Commission Jose Manuel Barroso et du président du Conseil européen Herman Van Rompuy. Tout est allé très vite par la suite : le Parlement européen donna son appui le 28 mai 2013, non sans exclure toutefois de la négociation les services audiovisuels ; le Conseil de l'Union européenne entérina à son tour le projet le 14 juin 2013 ; finalement, les négociations débutaient à Washington dans la deuxième semaine de juillet.

(16) Joseph BRAML / Claudia SCHMUCKER, « Barriers in the Atlantic economic area. From TAFTA to a free market : new transatlantic trade initiatives », *Internationale Politik*, été 2007, pp. 44-46.

(17) Les conclusions sont on ne peut plus claires : « *The HLWG has reached the conclusion that a comprehensive agreement that addresses a broad range of bilateral trade and investment issues, including regulatory issues, and contributes to the development of global rules, would provide the most significant mutual benefit of the various options we have considered. We therefore recommend to Leaders that each side initiate as soon as possible the formal domestic procedures necessary to launch negotiations on a comprehensive trade and investment agreement.* » (High Level Working Group on Jobs and Growth, *Final Report*, 11 fév. 2013).

(18) Pour un bon aperçu historique, cf. Christopher MALONE, « Les négociations Canada-Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile », Rapports évolutifs LEPPM-ENAP, Québec, oct. 2011.

Le périmètre des négociations

Nous n'en sommes encore qu'aux premiers temps de la négociation, mais les deux parties semblent prêtes à aller de l'avant et à adopter des approches novatrices, ainsi que le recommandait le rapport du groupe de travail. Elles ont également repris la nomenclature en trois volets proposée pour définir le périmètre des négociations, lequel, soit dit en passant, est identique à celui des négociations PTP (19).

L'UE et les Etats-Unis ont trois grands objectifs. Le premier objectif est d'accroître l'accès aux marchés pour les biens, les services et les investissements. Ce premier volet de négociation est le plus traditionnel. Sauf dans quelques rares domaines, les droits de douane sont très bas ; outre les pics tarifaires, se retrouvent aussi les sujets qui fâchent, l'agriculture en particulier et les problèmes de réglementation. Le commerce et les investissements doivent souvent faire face à des réglementations et à des procédures bureaucratiques complexes, mal comprises et pas toujours justifiées. Les règles, comme les règles d'origine, celles relatives à la protection de l'investissement ou encore les mesures anti-dumping, sont différentes, sinon clairement restrictives, comme c'est le cas des marchés publics avec le *Buy America(n) Act*. L'objectif est donc d'améliorer et d'élargir l'accès aux marchés en éliminant les obstacles, en rapprochant les réglementations et en renforçant les disciplines commerciales, cela, tout en respectant les niveaux de qualité, les services publics et l'intérêt public. Autre sujet à l'agenda : l'établissement d'un cadre visant à faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le deuxième objectif est de renforcer la coopération dans le domaine réglementaire. C'est le deuxième volet de la négociation. L'objectif est complémentaire du premier, mais vient le renforcer dans la mesure où il s'agit de rapprocher les réglementations et d'y introduire plus de cohérence, notamment dans les domaines des mesures sanitaires et phytosanitaires, des standards techniques, des procédures d'évaluation de la conformité et autres obligations administratives, etc. (20). Trois méthodes sont envisagées dans un premier temps : l'harmonisation, l'équivalence et la reconnaissance mutuelle. Par la suite, la coopération mutuelle, incluant la consultation, les études d'impact, le suivi et l'évaluation périodique, devrait venir renforcer l'interopérabilité des systèmes

(19) Les négociations PTP couvrent trois domaines : (1) l'accès aux marchés pour les biens, les services et l'agriculture ; (2) les règles (la propriété intellectuelle, les règles d'origine, les barrières techniques, les normes sanitaires et phytosanitaires, l'investissement, les politiques de la concurrence, les mesures de correction commerciales, le travail et l'environnement) ; (3) les questions transversales (la cohérence réglementaire, les entreprises publiques, le commerce électronique, la concurrence et les chaînes de valeur, les petites et moyennes entreprises). Pour une comparaison des deux négociations, cf. les deux études du Service de recherche du Congrès : S. I. AKHTAR / V. C. JONES, « Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) : In Brief », *CRS Report*, R43158, Washington, juil. 2013 ; I. F. FERGUSSON (dir.), « The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress », *CRS Report*, R42694, Washington, août 2013.

(20) La démarche préconisée consisterait à aller plus loin que les règles de l'OMC relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires et aux barrières techniques, d'établir des mécanismes de suivi, de conclure des ententes sectorielles spécifiques et de mettre en place un cadre institutionnel qui permettrait de faire évoluer les règles.

réglementaires et, surtout, empêcher que les régulations prennent des trajectoires différentes. Avec la mise en place d'un tel cadre, l'accord deviendrait, contrairement aux accords traditionnels, évolutif. Il permettra sans doute d'adapter plus facilement les règles aux pratiques d'affaires, mais fait courir le risque de faire passer la discipline règlementaire devant l'intérêt commun.

Le troisième objectif, enfin, est d'établir, sur la base des meilleures pratiques, des standards universels dans des domaines-clefs de l'économie mondiale mais qui font toujours litige à l'OMC et dans les forums internationaux, entre autres : l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence, du travail, l'environnement et la finance internationale. C'est le troisième volet de la négociation. Il s'agit de renforcer la concertation entre l'UE et les Etats-Unis et d'établir un tronc commun de règles pour les négociations à venir, notamment avec les pays émergents et l'Asie. En clair, il s'agit de mettre un peu d'ordre dans le bol de spaghettis des accords bilatéraux en « *multilatéralisant le régionalisme* » comme le proposait l'OMC dans son rapport de 2011 (21).

Un chemin difficile

Ambitieuses, les négociations sont engagées sur un terrain périlleux : celui des questions réglementaires et des barrières non tarifaires. La tâche pour rapprocher les parties s'annonce ardue et l'échéance de 2015 peu réaliste. Il faut compter avec les *lobbies* et le protectionnisme qui se cache souvent derrière les règles, mais le problème n'est pas vraiment là. Il vient plutôt des philosophies économiques qui sont généralement différentes, sinon opposées, et des procédures et pratiques administratives souvent incomprises lorsqu'il est question de régulation et de suivi (22). Les standards sont généralement plus élevés en Europe qu'aux Etats-Unis et certains principes, comme celui de précaution ou celui de sécurité pour les Etats-Unis, interfèrent dans le débat, lorsqu'ils ne donnent pas aux différends un ton fort émotif. Dans un rapport présenté en 2002, G. Hufbauer et F. Neuman divisaient les différends en trois catégories, selon qu'ils portaient sur l'accès aux marchés, avaient trait à la politique industrielle ou étaient idéologiques (23). Ils recommandaient d'ailleurs d'oublier ces derniers et de se concentrer surtout sur les deuxièmes, plus importants en termes d'enjeux économiques. Vont-ils être écoutés ? La méthode retenue avec ses trois niveaux ouvre des perspectives concrètes de rapprochement, mais il sera difficile de rapprocher les points de vue, la reconnaissance mutuelle étant

(21) OMC, Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence, Genève, 2011.

(22) Selon Leon Brittan, l'opposition des agences américaines de réglementation à toute forme de reconnaissance mutuelle fut dans les années 1990 la cause principale de l'échec du projet de libre-échange transatlantique dans les années 1990. Les choses n'auraient pas changé depuis selon lui. Cf. AL QASSIM, « US regulatory agencies key to eventual TTIP deal, former trade commissioner says », *International Trade Reporter*, 17 oct. 2013.

(23) Gary Clyde HUFBAUER / Fredric NEUMAN, « US-EU trade and investment : an American perspective », Peterson Institute for International Economics, Washington, avr. 2002.

sans doute un moindre mal (24). Pour le moment, tout est sur la table, hormis les services audiovisuels. Aussi ne faut-il présumer de rien.

Les simulations économiques évaluent les gains d'un accord en termes de PIB entre 0,3 et 0,5% pour l'UE et 0,2 et 0,4% pour les Etats-Unis, et les gains à l'exportation entre 16 et 28% pour l'UE et 23 et 37% pour les Etats-Unis (25). Les gains proviennent essentiellement des barrières non tarifaires. Il s'agit là d'estimations devant être interprétées avec prudence, mais il n'en reste pas moins que, tout en favorisant les échanges, l'accord devrait avoir un impact économique fort limité. Il ne devrait pas créer de boom économique ni, à l'inverse, de dégâts trop importants dans les secteurs qui seront inévitablement touchés. On peut le comprendre aisément. Les échanges sont déjà bien établis et les entreprises très présentes sur les deux marchés. On ne peut s'attendre non plus à ce qu'il inverse les tendances (tableau 2). Les liens économiques entre les deux rives de l'Atlantique se desserrent et continueront de se desserrer. Les autres effets d'un éventuel accord préoccupent davantage les observateurs.

LA RELATION TRANSATLANTIQUE DANS LA NOUVELLE ECONOMIE MONDIALE

Le contexte international est aujourd'hui fort différent de celui des années 1990. A l'époque, on craignait, en engageant des négociations bilatérales, de lancer un mauvais signal et d'affaiblir l'OMC ; aujourd'hui, on y voit plutôt l'occasion de relancer la croissance économique, de répondre à la montée en puissance de l'Asie et d'orienter l'OMC dans la bonne direction.

Relancer la croissance par le commerce

Outre la volonté commune de revitaliser et d'approfondir la coopération économique transatlantique, trois autres facteurs permettent, en effet, d'expliquer le regain d'intérêt pour un accord transatlantique. Tout d'abord, la conjoncture économique.

Les Etats-Unis et, surtout, l'UE traversent une période économique difficile. La crise a laissé des traces profondes en Europe et, si la croissance est de retour aux Etats-Unis, elle reste fragile, pour ne pas dire anémique, malgré les milliards injectés dans l'économie et des taux d'intérêt exceptionnellement bas. Les Etats-Unis d'Obama ont fait le choix de relancer la croissance par les exportations et adopté, en janvier 2010, une stratégie d'exportation (*National*

(24) Pour un état des lieux des principaux litiges, cf. USTR, *2013 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Wahington, 2013 ; European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2013*, Bruxelles, fév. 2013 ; Gabriel GOYETTE, *Protectionnisme et réciprocité commerciale. Répertoire des obstacles au commerce maintenus par les Etats-Unis*, CEIM, Montréal, 2006.

(25) Joseph FRANÇOIS (dir.), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment*, Centre for Economic Policy Research, Londres, mars 2013 ; cf. également Fredrik ERIXON / Matthias BAUER, « A Transatlantic zero agreement : estimating the gains from Transatlantic free trade in goods », *ECIPE Occasional Paper*, n°4/2010, Bruxelles, 2010.

Export Strategy) avec l'objectif de doubler les exportations en cinq ans. Depuis, ils ont multiplié les initiatives commerciales et les négociations.

L'UE ne pouvait rester indifférente à ces initiatives, d'autant que son commerce pâtit d'un euro fort. Elle s'est également dotée, en 2010, d'une stratégie commerciale dont « *le but est de contribuer à revitaliser l'économie européenne* » et l'un des axes, l'approfondissement des partenariats économiques stratégiques avec les Etats-Unis, la Chine, la Russie, le Japon, l'Inde et le Brésil (26). Le constat est le même qu'aux Etats-Unis : le redressement économique passe par l'extérieur. Et, dans les deux cas, la bataille de la compétitivité se gagne d'abord à l'intérieur, en stimulant l'investissement, l'innovation et l'économie du savoir. Il ne s'agit donc pas seulement pour l'UE de faire pendant à la diplomatie commerciale américaine, mais aussi de faire de l'Atlantique la plus grande zone économique du monde, de réduire les coûts de transaction dans les secteurs qui comptent et, en améliorant le climat des affaires, de repositionner l'axe Atlantique dans l'économie mondiale. De là, le deuxième facteur.

Relever le défi de l'Asie

La géopolitique est en effet loin d'être absente du débat. La carte économique du monde change, rapidement. Nouvel Eldorado de la croissance, l'Asie est devenue l'usine du monde et c'est de plus en plus autour d'elle que gravitent les chaînes de valeur mondiales, avec la Chine, nouveau nœud de l'économie mondiale, pour passage obligé. Absente des grands débats sur le régionalisme dans les années 1990, l'Asie y est maintenant au centre et elle en est devenue le foyer principal. Les accords y prolifèrent, transformant une intégration jusque-là surtout *de facto* en intégration *de jure* ; et rien n'indique que le mouvement va s'arrêter. Fondée plus sur le dialogue incessant et l'engagement volontaire que sur de grands principes universels et l'application rigide de la règle de droit, la diplomatie commerciale asiatique suit sa propre voie, non sans déborder son espace géographique, pénétrer tous les continents et étendre ses propres modèles de partenariat.

Tout au long des années 1990, l'UE et les Etats-Unis sont allés chacun de leur côté, multipliant les initiatives régionales et bilatérales pour mieux se positionner dans la nouvelle économie mondiale. Les années 2000 furent quant à elles marquées par la libéralisation compétitive et la recherche de relations privilégiées avec l'Asie en général et la Chine en particulier. Depuis, sous la présidence d'Obama, les Etats-Unis ont fait pivoter leur politique étrangère vers le Pacifique, avec en fer de lance le TPP (27). A la peine dans leurs propres négociations en Asie, avec le Japon notamment, les Européens ne pouvaient, là

(26) Commission européenne, « Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 », Bruxelles, 2011.

(27) Lancée en novembre 2010, cette initiative portée par les Etats-Unis regroupe pas moins de onze pays, dont le Canada, le Mexique, le Japon et Singapour. Le PTP ne peut pas, bien entendu, être comparé à la relation transatlantique, mais il n'en demeure pas moins que le commerce de marchandises des Etats-Unis est 2,3 fois plus élevé avec les pays du PTP qu'avec ceux de l'Union européenne, soit 40% de leurs échanges contre 17% pour l'UE.

encore, rester indifférents aux initiatives américaines dans une partie du monde où ils sont beaucoup moins ancrés que les Etats-Unis. Conclure un accord commercial avec eux aurait dans ces conditions non seulement pour effet de créer dans les milieux d'affaires un regain d'intérêt pour l'axe transatlantique, mais aussi de rapprocher les standards américains des standards européens dans les négociations menées en parallèle en Asie. Du moins est-ce ainsi qu'on peut voir les choses. Il en va de même du côté américain. Un partenariat transatlantique est sans doute la meilleure réponse que le président Obama pouvait apporter aux critiques lui reprochant de délaisser le Vieux Continent. Ce serait faire d'une pierre deux coups : arrimer l'économie européenne à l'économie américaine et placer ainsi les Etats-Unis à l'interface de l'Atlantique et du Pacifique. Personne ne le dira ouvertement, mais cela reviendrait à changer en leur faveur le rapport de force dans le bras de fer qui se joue actuellement dans l'économie mondiale entre eux et la Chine !

Multilatéraliser le régionalisme

Autre facteur important : le piège du bilatéralisme dans lequel se trouve enfermée l'OMC.

Le Cycle d'Uruguay avait ouvert de nouvelles perspectives, tant pour les pays avancés qui souhaitaient pousser davantage la négociation des nouveaux agendas commerciaux que pour les pays en développement auxquels on avait fait miroiter la perspective d'aborder la relation commerce-développement autrement que par la seule reconnaissance d'un traitement spécial et différencié. Loin de répondre aux attentes, le Cycle de Doha a été ramené à une négociation traditionnelle et l'impasse est totale, avec le résultat que les accords préférentiels prolifèrent comme jamais. Ceux-là créent de multiples systèmes normatifs, souvent concurrents, à l'intérieur du système multilatéral et couvrent de plus en plus des domaines qui échappent à l'OMC. De leur côté, si les Etats-Unis et l'UE ont, chacun, multiplié les accords commerciaux, ils n'ont aucun accord entre eux. L'argument n'est pas nouveau mais il prend aujourd'hui un sens différent dans un contexte où non seulement le bilatéralisme est devenu la règle et non l'exception, mais émerge une nouvelle génération d'accords commerciaux.

Ces nouveaux accords présentent trois caractéristiques : d'abord, ils sont plurilatéraux plutôt que régionaux ou bilatéraux ; ensuite, ils visent l'interconnexion des espaces économiques, souvent géographiquement fort éloignés, plutôt que leur intégration ; enfin, ils se présentent comme globaux, dans le sens où, répondant aux enjeux de la mondialisation, ils visent à faciliter autant la circulation des marchandises, des capitaux, voire des personnes en rendant les règles interopérables sur les espaces couverts. Pour l'UE comme pour les Etats-Unis, il s'agirait ainsi de rapprocher les pratiques d'affaires et de mettre un peu d'ordre dans le bol de spaghettis des règles des deux côtés de l'Atlantique, pour ensuite, sur la base de ce rapprochement et des standards convenus, faire avancer les négociations multilatérales.

* *
*

A l'image de l'Euromed et de la Zone de libre-échange des Amériques, les partenariats économiques s'adressaient avant tout dans les années 1990 aux pays en développement. Il s'agissait de consolider les réformes économiques en cours et de faciliter leur insertion dans l'économie mondiale en leur offrant un accès élargi et sécuritaire aux grands marchés du Nord. Parallèlement, il s'agissait de diffuser un modèle de régionalisme ouvert et de faire avancer les négociations multilatérales du bas vers le haut. Une fois l'enthousiasme des premiers temps retombé, ces partenariats connurent beaucoup de ratés, au point d'être rapidement oubliés et court-circuités par d'autres initiatives, venues cette fois du Sud. Deux décennies plus tard, avec les négociations transpacifiques et transatlantiques, un nouveau modèle de partenariat voit le jour. Engageant surtout des pays du Nord, ces partenariats vont plus loin que les accords de libre-échange traditionnels dans la mesure où il ne s'agit plus tant d'ouvrir les marchés et de protéger les droits des entreprises que de rapprocher des systèmes normatifs différents, d'établir des pratiques d'affaires communes et de faire évoluer la régulation des marchés, y compris financiers, dans la même direction.

Quoi qu'en pensent leurs partisans, ces nouveaux partenariats ne sont pas nécessairement une bonne nouvelle. D'abord, pour l'OMC et le système multilatéral. Si on ne peut que se réjouir de voir la coopération économique renforcée et les règles du commerce davantage orientées dans la même direction, on ne peut faire l'impasse des préoccupations stratégiques qui animent les participants, encore moins des crispations et réactions auxquelles on peut s'attendre. Ensuite, pour l'UE et son projet intégratif : en ouvrant les négociations avec l'UE, les Etats-Unis ont clairement fait part de leur intention d'établir des standards élevés, ce qui est de bon augure, mais les discussions n'en sont pas moins orientées comme pour toute négociation commerciale vers l'élimination des barrières, qu'elles soient tarifaires ou non, cela, peu importe leur finalité, avec le risque de voir l'Europe se transformer un peu plus en banale zone de libre-échange. Les négociations n'en sont encore qu'à la phase préparatoire mais les dés sont maintenant jetés, avec l'obligation pour les deux parties, vu les enjeux, de réussir. En somme, un partenariat transatlantique est tout sauf anodin.