

Les ambitions géoéconomiques et les limites politiques du Partenariat Transatlantique

Sébastien Jean (CEPII)

Publié dans *Diplomatie*, septembre-octobre 2015, p. 43-47.

La négociation en cours est une réponse à la concurrence commerciale de la Chine et à la foule d'autres initiatives bilatérales et régionales, et la réaffirmation d'une alliance politique. Elle pourrait aussi permettre aux Etats-Unis et à l'UE de préserver leur prééminence dans l'élaboration des normes. La politique intérieure impose toutefois des limites strictes à ce qu'il est possible d'envisager pour atteindre ces objectifs stratégiques.

En matière de politique commerciale, un accord entre l'Union Européenne et les Etats-Unis ne devrait pas apparaître comme une surprise, mais plutôt comme une évidence : chacun est, de longue date, le premier partenaire commercial de l'autre, tout en étant par ailleurs son principal allié géopolitique. Pourtant, si l'OTAN a fourni un cadre institutionnel durable et fécond pour cette seconde dimension, rien d'équivalent n'existe pour la première. Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, un projet d'alliance commerciale avait été évoqué, sans toutefois dépasser le stade des discussions. En 1961, le président Kennedy proposait un « Grand dessein pour un Partenariat Atlantique » (*Grand Design for an Atlantic Partnership*), qui visait à renforcer les liens transatlantiques. Il s'agissait pour les Etats-Unis de réaffirmer l'universalité de leur modèle politique et de contenir l'influence de l'Union soviétique, mais également de maintenir leur influence économique et commerciale auprès des membres de la Communauté économique européenne naissante, si possible en facilitant l'adhésion à terme du Royaume-Uni. C'est d'ailleurs au cours de ces années qu'a été utilisé pour la première fois l'acronyme NAFTA, pour désigner alors un hypothétique *North Atlantic Free Trade Agreement*, qui ne prit jamais forme. D'autres projets d'accord commercial ont été évoqués dans les années 1970. L'échec récurrent de ces tentatives tient notamment au fait que c'est l'enceinte du GATT qui a servi à faire évoluer le cadre institutionnel des relations commerciales transatlantiques. L'assentiment de ces deux partenaires constituait l'ingrédient essentiel de tout accord multilatéral, de sorte que les questions jugées importantes pour l'un et l'autre pouvaient le plus souvent s'y traiter. En outre, de par sa cohérence et les effets d'entraînement qu'il permettait, le cadre multilatéral paraissait préférable à des puissances dont le leadership commercial était incontestable.

Depuis un quart de siècle, les initiatives de rapprochement transatlantiques ont été plus nombreuses encore, mais dans un contexte très différent. Politiquement, la chute du Rideau de fer a suscité en Europe des craintes d'un désengagement américain ; économiquement, l'Europe n'était plus en reconstruction ni même en rattrapage, le renforcement considérable de ses positions lui permettait de parler d'égal à égal avec les Etats-Unis ; commercialement, enfin, les deux partenaires devaient composer avec la puissance croissante de la Chine et des autres pays émergents. Nombre d'accords bilatéraux ciblés ont ainsi été signés au cours de cette période entre les Etats-Unis et ce qui est maintenant l'Union Européenne, comme l'Accord de reconnaissance mutuelle et ses six annexes sectorielles en 1998, celui sur la protection des données privées (*Safe Harbour*) en 2000, sur la conformité des équipements maritimes en 2004, sur la régulation de l'aviation civile en 2011 ou sur

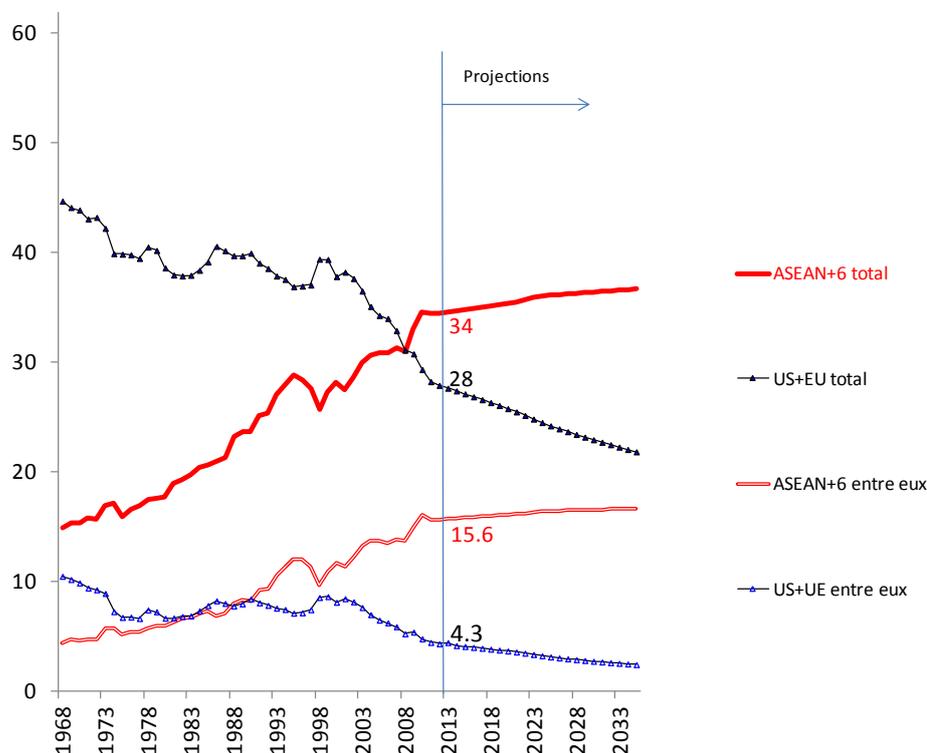
l'agriculture biologique en 2012, pour n'en citer que quelques uns. Des cadres institutionnels ont également été mises en place, comme les instances de dialogue (économique, social, législatif, des consommateurs) transatlantiques en 1995 et le Conseil économique transatlantique (*Transatlantic Economic Council*) en 2007. S'ils témoignent de l'intensité des efforts déployés, ces résultats restent d'ampleur limitée. Ils ne sauraient cacher que les initiatives plus ambitieuses ont échoué, à commencer par la plus visible d'entre elles, le projet de « Nouveau Marché Transatlantique » (*New Transatlantic Marketplace*), porté en 1998 par Leon Brittan, alors Commissaire européen au commerce et aux relations extérieures. En somme, l'évidence de l'intérêt d'une alliance commerciale a suscité nombre de projets et permis quelques réalisations d'importance secondaire, mais elle s'est toujours dérobée à une concrétisation substantielle. Le lancement, le 8 juillet 2013, de négociations pour un Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI), pose donc la question de savoir ce qui a changé, qui permettrait d'espérer que ce nouveau projet ne finisse pas comme les précédents. La réponse tient à la fois à l'évolution de la physionomie du commerce mondial et à celle des différents types de négociations commerciales.

Le couple transatlantique perd sa suprématie dans le commerce mondial

En un quart de siècle, l'importance du couple transatlantique dans le commerce mondial s'est considérablement effritée. Le développement économique des pays émergents, qui rapproche progressivement –quoique très partiellement - leur poids dans le PIB mondial de celui qu'ils occupent dans la population mondiale, réduit *ipso facto* la suprématie des économies avancées. Si la Commission européenne aime à rappeler que les parties prenantes au PTCI comptent pour presque la moitié du PIB mondial et le tiers des échanges, ces ordres de grandeur méritent d'être mis en perspective. Le couple transatlantique qui, avec 14% de la population mondiale, produisait environ 60% du PIB mondial au début des années 1990 n'en produit plus que 46% en 2014 (en dollars courants). **Si l'on exclut le commerce intra-UE** (ce qui est fait dans tous les chiffres cités ci-dessous), **la part dans les échanges mondiaux du commerce de biens des États-Unis et de l'UE avec l'ensemble de leurs partenaires a reculé en 10 ans de près de 10 points, passant de 37% en 2003 à 28% en 2013** (1). A titre de comparaison, ces chiffres peuvent être rapprochés de ceux concernant le projet de zone de libre-échange intitulé *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), dite « Asean+6 ». Il s'agit certes d'un ensemble hétéroclite – les 10 pays de l'Asean, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande – et d'un projet peu avancé et beaucoup moins ambitieux en termes de concessions envisagées. Il est cependant intéressant de noter que les échanges totaux des pays concernés ont récemment dépassé ceux des États-Unis et de l'UE (hors intra) réunis (voir graphique). A strictement parler, le PTCI n'affecterait directement que le commerce bilatéral entre l'UE et les États-Unis, soit 4,4% du commerce mondial, contre 7,6% dix ans plus tôt. Un accord Asean+6 couvrirait pour sa part presque 16% du commerce mondial, soit quatre points de plus que son niveau dix ans avant. Ensemble, les États-Unis et l'UE commercent d'ailleurs deux fois plus avec les pays de l'Asean+6 qu'entre eux.

Ces tendances sont d'autant plus frappantes qu'elles semblent s'être nettement accélérées à partir du début de ce siècle. Les projections du CEPII indiquent qu'elles pourraient bien se prolonger dans les années à venir, même s'il est probable que ce soit à un rythme plus lent. A l'horizon 2035, elles suggèrent que le couple transatlantique serait à l'origine de 22% du commerce mondial, contre 37% pour les pays de l'ASEAN+6. Les échanges couverts par l'accord en négociation représenteraient 2,4% du total mondial dans le premier cas, 17% dans le second. Ces chiffres montrent bien que **le couple transatlantique n'est plus le centre de gravité incontesté du commerce mondial, et que son poids n'a pas fini de décliner**. Ce déclin relatif est d'ailleurs loin d'être symétrique : si les États-Unis ont perdu presque 40% de leurs parts de marché mondiale à l'exportation depuis le début du siècle, l'UE a limité les pertes à une dizaine de pourcents, grâce principalement aux performances de l'Allemagne.

Graphique : Le poids du couple transatlantique dans le commerce mondial s'effrite



Note : les courbes représentent les parts en % dans le commerce mondial de biens, hors intra-UE.

Source : Base Chelem-CEPII ; projections CEPII ; Fontagné L., Gourdon J. et Jean S., « Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences? », *CEPII Policy Brief* 1, septembre 2013.

Quoi qu'il en soit, loin d'être l'évidence qu'elle pouvait sembler il y a encore trente ans, la préservation de leurs positions commerciales est devenue pour les deux partenaires un objectif stratégique de premier ordre, et une motivation puissante pour un accord bilatéral.

L'échec de Doha et la mise en concurrence des libéralisations

Un autre élément a changé la donne : le contexte institutionnel des relations commerciales. En la matière, l'année 2008 a marqué un tournant. C'est en effet en juillet de cette année, à Genève, que les négociations commerciales sont probablement passées le plus près d'un accord pour conclure le cycle de Doha. Paradoxalement, c'est aussi le moment où la difficulté de réconcilier les demandes des pays développés et celles des grands émergents est devenue la plus manifeste, et ce n'est pas un hasard si c'est à la fin de cette même année que l'administration Bush a lancé son projet de Partenariat Trans-Pacifique (TPP, selon l'acronyme anglais). En somme, les Etats-Unis prenaient acte de la paralysie des négociations internationales et privilégiaient ouvertement les accords régionaux pour s'ouvrir des marchés. Cette « mise en concurrence des libéralisations commerciales » (*competitive liberalization* en anglais) avait déjà été théorisée dès les années 1990 par Fred Bergsten et mise en pratique, bien que dans une acception quelque peu différente, par la première administration de George W. Bush, comme le représentant au commerce Bob Zoellick l'avait annoncé dès avant sa prise de fonction. Le principe est que **la crainte de subir les conséquences négatives de libéralisations entre pays tiers incite chaque pays à y répondre par d'autres ouvertures**. La multiplication des accords dans les années 2000 avait montré la puissance de ce type

d'effets, qui se trouvaient renforcés par la montée du régionalisme en Asie et l'activisme commercial de certains pays comme Singapour, le Chili, le Mexique, et ultérieurement la Corée du Sud.

Les Etats-Unis ont fait du TPP le pivot d'une stratégie de « containment » commercial des grands émergents en général et de la Chine en particulier. La puissance commerciale croissante de ces pays, qui ébranlait sérieusement les intérêts américains, s'accompagnait d'un niveau de protection commerciale relativement élevé, qu'il s'agisse de droits de douane, de politiques industrielles interventionnistes, d'exigences de contenu local, de non-respect des droits de propriété intellectuelle ou industrielle, ou de subvention aux entreprises d'Etat, pour ne citer que les aspects les plus importants. En outre, les Etats-Unis voyaient progresser non sans inquiétude une intégration commerciale en Asie *de facto* centrée sur la Chine. Les grands émergents arguant de leur statut de pays en développement (et, dans le cas de la Chine, de nouveau membre) pour refuser des concessions substantielles sur l'accès à leur marché industriel dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, la stratégie américaine visait à les contourner en utilisant les accords bilatéraux avec les autres partenaires commerciaux pour améliorer l'accès au marché et faire évoluer les règles commerciales. Dans ce contexte, le Partenariat Transatlantique était le complément idéal du Trans-Pacifique. En termes géographique, il offrait l'occasion d'élargir le champ des accords bilatéraux au premier partenaire commercial des Etats-Unis. En termes de règles, il permettait de négocier avec un partenaire de niveau de développement comparable, partageant nombre de priorités commerciales.

Pour l'Europe, des objectifs bien au-delà du commerce

L'UE n'a pas été en reste dans cette mise en concurrence des initiatives commerciales. Alors qu'elle avait annoncé en 1999 un moratoire sur les nouveaux accords commerciaux régionaux, la Commission est en effet revenue à une approche plus éclectique en 2006. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un changement d'objectif, qui restait principalement l'accès aux marchés étrangers pour les exportateurs européens. Mais ce revirement montrait que l'Europe, elle non plus, ne voulait plus fonder entièrement sa stratégie sur les négociations multilatérales. Il est vrai que l'UE présente la particularité de compter une multitude d'accords et de régimes préférentiels non réciproques, si bien que les rares pays avec lesquels ses relations commerciales sont régies par le régime de la nation la plus favorisée (autrement dit, le régime commun) sont... ses plus importants partenaires commerciaux, en particulier la Chine, le Japon, la Russie, et évidemment les Etats-Unis. Ce contexte créait une forte incitation à se tourner vers ces derniers pour nouer une alliance commerciale, surtout dans un contexte où se nouaient des discussions qui allaient aboutir à la rafale d'annonces spectaculaires de fin 2012-début 2013 (Asean+6, participation du Japon au TPP, UE-Japon, Chine-Japon-Corée du Sud). Dans cette concurrence effrénée, personne ne veut être en retard d'une négociation, et l'ouverture de négociations commerciales transatlantiques renforçaient la main des deux partenaires.

Du côté européen, deux objectifs ont joué un rôle peut-être plus important encore. Le premier est la volonté de relancer la croissance, une motivation déjà centrale dans « l'initiative Merkel » de 2007, qui a initié le mouvement qui allait aboutir au lancement de la négociation, et exacerbé par le contexte déprimé des années qui ont suivi. La seconde motivation majeure des européens était politique. **Face à la volonté américaine affichée de « pivoter » vers l'Asie, le Partenariat était vu comme une possibilité de préserver le caractère privilégié de la relation transatlantique (2).** Cette dimension politique est toujours présente dans les accords commerciaux, qui sont des engagements contractuels entre Etats. Dans le cadre de la construction européenne, c'est d'autant plus vrai que la politique commerciale a longtemps été la seule politique extérieure commune.

Une ambition partagée dans le domaine réglementaire

L'ambition du PTCl est aussi qualitative. La politique commerciale à l'époque du GATT était centrée sur les droits de douane, comme son nom même le suggérait (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Au vingt-et-unième siècle, le champ des mesures pertinentes est beaucoup plus large, comme l'avait déjà acté l'Accord de Marrakech en 1994, parce que beaucoup de mesures sans rapport direct avec les droits de douane et ni même avec le passage de la frontière, exercent une influence considérable sur les relations commerciales. Elles sont par exemple relatives aux aides directes et indirectes, aux entreprises d'Etat, à la protection des droits de propriété intellectuelle et industrielle, à la concurrence sur les marchés publics ou à la protection des investissements. Sur la plupart de ces aspects, les intérêts et les vues de part et d'autres de l'Atlantique sont relativement en phase, en tout cas quand on les compare à ceux des pays émergents, et le PTCl peut être utilisé pour essayer de définir de nouvelles règles de référence. Cet objectif est particulièrement important dans le domaine réglementaire. En effet, alors même que les droits de douane ont fortement chuté, notamment grâce aux succès du GATT, les réglementations et les normes sont devenues omniprésentes dans l'activité économique et dans les échanges. Ces mesures non tarifaires ont un impact potentiellement important sur les relations commerciales, parce que le manque de cohérence entre les cadres réglementaires en vigueur peut imposer des contraintes et de coûts supplémentaires importants pour les exportations. Une plus grande cohérence des cadres réglementaires peut dès lors faciliter grandement les relations commerciales. En outre, le développement des chaînes de valeur mondiales (*global value chains*) exacerbe le coût des frictions commerciales et incite à définir des cadres normatifs communs, lorsque cela est possible. Le nombre de normes internationales publiées a ainsi été multiplié par deux en vingt ans. Produire des normes susceptibles de faire référence nécessite des institutions de haute qualité, si bien que les Etats-Unis et l'UE ont jusqu'à présent occupé le haut du pavé en la matière. Selon certaines évaluations difficiles à vérifier, le couple transatlantique serait à l'origine de 80% des normes de fait ou de droit utilisées dans le monde. Et les normes internationales sont souvent développées en se fondant sur les acquis européens, comme c'est par exemple le cas pour les deux familles de normes les plus connues, ISO 9000 (gestion de la qualité) et ISO 14000 (gestion de l'environnement). Là encore, cependant, la montée de la Chine et des autres pays émergents menace cette position dominante. **Sans coordination et sans effort de mise en cohérence, les Etats-Unis et l'UE risquent de perdre une grande partie de leur influence normative, un domaine dont la dimension stratégique est pourtant de plus en plus évidente.**

Le PTCl peut être une réponse à ce défi, en rendant les cadres réglementaires plus cohérents de part et d'autre de l'Atlantique, et en coordonnant mieux leurs évolutions. Cependant, la négociation est particulièrement difficile dans ce domaine. Depuis plus de vingt ans, les accords, dialogues et collaborations entre agences de réglementation ont été légion, mais leurs résultats sont restés décevants. Placer les discussions dans le cadre de l'élaboration d'un traité international est un moyen de conduire les différentes agences à la table de négociation lorsque ni leurs statuts ni leurs missions ne les y incitent. Mais cela ne garantit en rien qu'un bon compromis puisse être trouvé. Souhaiter la cohérence réglementaire est une chose, la faire avancer en est une autre.(4)

Limites politiques

Le domaine réglementaire illustre d'ailleurs bien les limites de politique intérieure que rencontre ce projet. Différentes voix s'inquiètent en effet des conséquences d'une telle coopération réglementaire, arguant qu'elle renforcera l'influence des lobbies et donnera aux considérations commerciales une importance excessive.

De fait, le PTCl est soumis à des contraintes politiques sans commune mesure avec celles pesant sur les autres négociations commerciales, pour deux raisons. D'une part, il s'agit d'un partenaire commercial de puissance comparable à celle de l'UE, ce qui n'a jamais été le cas dans les accords

bilatéraux négociés jusqu'ici. Ajoutons que la puissance politique des Etats-Unis renforce les craintes quant à la capacité de l'UE à préserver ses intérêts. D'autre part, cet accord se veut exemplaire, en établissant de nouvelles règles. Cela fait de cette négociation un objet politique à part entière, comme la campagne des élections européennes de 2014 l'a bien montré. Les contraintes qui en découlent sont fortes. **Il n'appartient pas à la politique commerciale d'altérer les règles qui, au terme de processus à la légitimité établie, sont le reflet des préférences collectives.** Le défi est de montrer que le respect de ce principe est compatible avec des bénéfices économiques suffisamment importants pour justifier une négociation de grande ampleur et pour consolider significativement la relation transatlantique. Au-delà du domaine réglementaire, cela concerne également les règles relatives à la protection de l'investissement étranger et à l'arbitrage des différends qui en résultent. La polémique sur ce sujet peut étonner, dans un contexte où les pays européens sont déjà les champions des traités bilatéraux d'investissement et de l'utilisation des procédures de règlement des différends entre investisseur et Etat. Dans le contexte transatlantique, ce débat prend une résonance nouvelle parce que le caractère symétrique de la négociation fait prendre conscience des retombées potentielles sur la gestion des relations entre investisseurs et Etat au sein même de l'UE.(5) Si les motivations stratégiques sont fortes pour la négociation du Partenariat Transatlantique, les contraintes politiques qui en découlent sont à l'avenant.

Sébastien Jean

(1) Source : base Chelem CEPII.

(2) Les tensions récentes avec la Russie n'ont d'ailleurs fait que renforcer la volonté de préserver et renforcer cette relation, en conférant en outre une importance nouvelle aux questions énergétiques.

(3) Pour une évaluation quantitative, voir par exemple L. Fontagné, J. Gourdon J. et S. Jean, « Les enjeux économiques et commerciaux du partenariat transatlantique », *La Lettre du CEPII* 335, septembre 2013.

(4) Cf. S. Jean, « Traité transatlantique : une harmonisation réglementaire ardue », *La Tribune*, 28 avril 2015.

(5) S. Jean « Deux principes pour redéfinir le cadre contentieux de l'investissement international », *LeMonde.fr*, 13 mai 2015, discute les fondements de ce débat et avance des propositions pour le trancher.