

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

Bertrand de Largentaye | Ancien chargé d'études à Notre Europe - Institut Jacques Delors, il a vécu quinze ans aux États-Unis et travaillé aux ministères français de l'agriculture, puis des finances et du commerce extérieur, avant de rejoindre les services de la Commission européenne, où il a terminé sa carrière à la délégation auprès de l'OCDE et de l'UNESCO.

RÉSUMÉ

La négociation visant à créer une zone de libre-échange entre les États-Unis (US) et l'Union Européenne (UE) a commencé en juillet 2013. Deux objectifs économiques prévalent : chercher un second souffle économique pour sortir de la crise et contourner l'obstacle du blocage des négociations multilatérales de Doha. L'enjeu central concerne les barrières non tarifaires, essentiellement réglementaires.

La préparation de cette négociation a été minutieuse. Le groupe de travail à haut niveau UE-US créé pour accroître le commerce et la coopération entre les deux partenaires, a présenté une feuille de route le 11 février 2013, pour éliminer tous les tarifs résiduels sur les produits industriels (avec des périodes de transition pour les produits sensibles). Dans le secteur agricole, les obstacles tarifaires seraient abaissés de façon progressive mais substantielle. Pour les services, il s'agirait de consolider le degré de libéralisation le plus élevé déjà atteint par chacun des deux partenaires dans des accords commerciaux. Le groupe invite à ouvrir les marchés publics à tous les niveaux. Le mandat de négociation de la Commission européenne du 14 juin (voir annexe) comprend trois volets : l'accès aux marchés, la convergence réglementaire et les règles commerciales permettant de relever les défis mondiaux.

1. Cette étude présente d'abord un état des lieux. Les deux partenaires représentent ensemble presque la moitié de l'économie mondiale et 30% des échanges planétaires. Une plus grande convergence en matière réglementaire déboucherait sur des normes communes, ou de normes reconnues par les deux parties, ou encore la consolidation de normes indicatives de l'OCDE. L'UE s'attaquera aux pratiques protectionnistes qui subsistent aux États-Unis et aux marchés publics qui y sont plus fermés qu'en Europe. Le dossier des droits de la propriété intellectuelle se heurtera également à des divergences de points de vue. L'étude analyse aussi la situation des pays liés aux deux partenaires par des accords de libre-échange : des articulations sont à prévoir, notamment par le biais du cumul des règles d'origine (voir pages 6 à 10).
2. L'étude examine ensuite les objectifs, obstacles et moyens de la négociation. A la demande de la France, les productions culturelles et les marchés publics de la défense sont exclus du périmètre de négociation. La convergence réglementaire sera difficile dans le secteur financier en raison des réticences américaines, ou dans le secteur agricole et sanitaire et phytosanitaire, où les préoccupations européennes et américaines divergent. Les nouvelles dispositions que les Américains souhaitent introduire en matière de règlement des différends pourraient être le point le plus délicat de la négociation, car il sera difficilement transposable dans un cadre multilatéral (voir pages 11 à 14).
3. L'impact du partenariat, notamment pour la croissance et l'emploi, doit être évalué avec prudence. Les spécificités du modèle européen doivent être préservées dans des secteurs aussi variés que l'environnement, la définition et la défense des biens publics ou la protection des données personnelles (voir pages 15 à 17).
4. L'étude présente, enfin, six recommandations (voir pages 18 - 19) :
 - La négociation devrait être conduite, côté européen, avec la volonté, dans un deuxième temps, d'en généraliser les résultats.
 - Il serait préférable que le partenariat puisse s'inscrire, le moment venu, dans un cadre monétaire stable.
 - Les agences de régulation, après un audit visant à s'assurer de leur indépendance, gagneraient à être mieux coordonnées de part et d'autre de l'Atlantique, et à être renforcées en Europe.
 - Le nouveau mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État d'accueil devra faire l'objet d'un examen particulièrement attentif pour parvenir à déterminer un juste équilibre entre considérations de souveraineté et considérations de responsabilité.
 - Les négociateurs européens devront veiller à s'assurer que les dispositions du traité sont effectivement appliquées aux différents niveaux de l'édifice institutionnel américain.
 - Il faudra renforcer les programmes conçus pour faciliter la reconversion des secteurs les plus affectés par le partenariat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. État des lieux	6
1.1. Poids des deux partenaires et état de leurs relations	6
1.1.1. Poids des deux partenaires sur la scène économique mondiale	7
1.1.2. Un commerce bilatéral plus déséquilibré pour les biens que pour les services	7
1.1.3. Investissements croisés	7
1.2. Regards croisés sur les réglementations sectorielles les plus différenciées, qui entravent une intégration économique plus poussée	8
1.2.1. Les pierres d'achoppement classiques : culture et agriculture (cf. infra 2.2)	8
1.2.2. Les services, à commencer par le secteur financier et bancaire, l'énergie et les autres secteurs spécialement sensibles à la réglementation sur l'environnement	8
1.2.3. Chimie, pharmacie, et construction automobile	8
1.3. Les réglementations horizontales, appelées à évoluer et à converger pour favoriser une intégration économique plus poussée	9
1.3.1. Brevets, marques déposées, droits de reproduction et autres formes de protection de la propriété intellectuelle	9
1.3.2. Rôle économique de l'État : marchés publics, politique de la concurrence et aides publiques aux entreprises	9
1.3.3. Règles d'origine et articulation du partenariat avec les autres zones de libre-échange dont font partie les États-Unis et l'Union européenne	10
2. Négociation d'un accord de partenariat transatlantique : objectifs, obstacles et moyens	11
2.1. Les objectifs : la reprise, la succession de Doha et des préoccupations plus spécifiques	11
2.2. Obstacles	13

2.3. Comment, en pratique, faire avancer la négociation ?	14
2.3.1. Un accord global plutôt que des accords partiels plus modestes	14
2.3.2. Harmonisation ou reconnaissance mutuelle	14
2.3.3. Réciprocité	14
3. Appréciation critique des perspectives ouvertes par le partenariat	15
3.1. Examen des principaux secteurs où des convergences des réglementations sont attendues	15
3.1.1. Quel est le risque que les bénéfices des économies d'échelle et d'une concurrence accrue soient éclipsés par les effets négatifs d'une concentration excessive ?	15
3.1.2. Analyse des rapports de force dans quelques secteurs choisis	15
3.1.3. Cas de la finance et du secteur bancaire	16
3.2. Scepticisme quant à l'effet prévisible des gains de productivité sur l'emploi	16
3.3. Le modèle européen à l'épreuve	17
CONCLUSIONS - Scénarios et recommandations	18
Annexe - Mandat de négociation de la Commission européenne	20
BIBLIOGRAPHIE	30

INTRODUCTION

La réalité de la mondialisation est attestée depuis la fin de la seconde guerre mondiale par le fait que le taux de croissance du commerce international et de l'investissement transfrontalier est plus élevé que celui de la production.

Le principe de la négociation d'un partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement a été retenu lors d'un sommet Union européenne (UE) - États-Unis (US) en 2011. Le Président Obama s'y est référé dans son message sur l'état de l'Union début 2013 et son initiative a immédiatement reçu un accueil favorable du côté européen. L'engagement des deux parties date du 13 février, et le mandat de négociation de la Commission du 14 juin (ce mandat, que l'on trouvera en [annexe](#), comporte trois composantes principales : l'accès aux marchés, la convergence réglementaire et des règles commerciales permettant de relever les défis mondiaux). Le lancement du projet a eu lieu à l'occasion de la réunion du G-8 en Irlande du Nord le 17 juin

Le projet actuel a été porté sur les fonts baptismaux par la chancelière Merkel et par les institutions européennes, Commission, Conseil et Parlement (résolutions d'octobre 2012 et de mai 2013), et trouve des antécédents directs dans des propositions de Sir Leon Brittan et indirectes dans celles de Peter Mandelson, deux commissaires au commerce élevés dans la tradition libre-échangiste britannique ; celle-ci, dans son expression la plus pure, prône le désarmement commercial unilatéral, sans contrepartie, sans réciprocité, en soutenant qu'un pays qui pratiquerait le libre-échange seul se trouverait de toute façon avantage, puisqu'il serait en position de se procurer ses ressources au meilleur prix. Il faut s'empresse d'ajouter que cette variante du libre-échangisme a été expressément récusée par la Commission européenne, et donc par ses commissaires au commerce, qui ont toujours conçu la négociation comme assise sur un échange de concessions équivalentes, si l'on veut bien faire abstraction d'une initiative comme « Tout sauf les armes », en faveur des pays les moins avancés, que Pascal Lamy, alors commissaire européen, fit adopter par le Conseil et le Parlement en 2001. Peter Mandelson est à l'origine, en 2006, de la stratégie « Global Europe » de libéralisation bilatérale, qui a pris le relais de la politique nettement plus multilatérale qui avait la faveur de son prédécesseur.

“ LES ÉTATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE SONT À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE ÉCONOMIQUE ”

Les États-Unis et l'Union européenne sont deux partenaires à la recherche d'un nouveau souffle économique : la crise a eu des effets délétères des deux côtés de l'Atlantique - stagnation économique, endettement public, accroissement des inégalités, montée du chômage, ce qui a accentué le contraste avec le développement accéléré de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Afrique, dans les pays émergents, en particulier.

Les deux partenaires potentiels sont encouragés par les groupes de pression habituels, industriels et chambres de commerce, à rechercher de nouveaux marchés après le blocage des négociations commerciales multilatérales de Doha.

Pour l'Europe, le partenariat apparaîtrait comme une réponse aux inquiétudes qu'a pu susciter le « pivot » américain vers l'Asie et le Pacifique : un accord transatlantique constituerait un ancrage, une référence, en ce sens qu'il aurait des chances a priori d'être plus approfondi, d'aller plus loin, que le partenariat transpacifique, qui apparaît comme la composante de politique commerciale de ce pivot et à la négociation duquel le Japon vient de se joindre. Les deux partenariats se sont fixé des objectifs ambitieux, propres à un accord du XXIème siècle, en termes de normes applicables au travail, de mesures de sauvegarde de l'environnement, de protection de la propriété intellectuelle, de marchés publics et du traitement réservé aux entreprises publiques. Pour l'Europe le projet de partenariat transatlantique apparaît aussi comme une occasion de mettre à profit

l'expérience acquise, en termes de convergence des réglementations, au moment de la mise sur pied du marché unique. Pour les Américains, le partenariat peut aussi être vu comme un levier utile pour leur pivot asiatique et comme un moyen de renforcer leur position de négociation face à la Chine.

Pour une administration démocrate américaine, la conclusion d'un accord de libre-échange est devenue une façon habituelle de se ménager des appuis dans le monde des affaires en se démarquant de certains instincts protectionnistes des syndicats (Trade Expansion Act de Kennedy, Accord de libre-échange nord-américain - ALENA de Clinton). Pour le Président Obama, on peut y voir aussi une nouvelle tentative pour mettre un terme à la polarisation politique paralysante qui caractérise le fonctionnement des institutions américaines depuis que les Républicains ont repris le contrôle de la Chambre en 2010.

Avant de s'interroger sur les contours de la négociation à venir, on commencera par planter le décor en dressant un état des lieux. On portera ensuite quelques appréciations critiques sur les perspectives ouvertes par le partenariat, pour conclure sous forme de scénarios et de recommandations.

1. État des lieux

1.1. Poids des deux partenaires et état de leurs relations

Un groupe de travail à haut niveau UE - US sur l'emploi et la croissance, conduit par Karel de Gucht, commissaire européen au commerce, et par Ron Kirk, *United States Trade Representative* (USTR, avant qu'il ne cède la place à Michael Froman au début 2013), a été établi en 2011 pour examiner les moyens d'accroître le commerce et la coopération entre les deux rives de l'Atlantique. La version finale de son rapport, venant après le rapport intérimaire de juin 2012, date du 11 février dernier et prend position en faveur d'un accord de portée générale qui pourrait conduire à l'élaboration de règles et de normes applicables dans le monde entier (cf. *infra*, 2.1). Deux jours après, les plus hautes autorités politiques des deux côtés de l'Atlantique endossaient les principales conclusions de ce rapport. Le groupe de travail a pris appui sur le travail préalable accompli par le conseil économique transatlantique, créé en 2007 par Madame Merkel et par G.W. Bush, sur divers travaux entrepris depuis les années 2000 sur le rapprochement des divergences réglementaires entre les États-Unis et l'Union européenne et sans doute aussi sur les accords de libre-échange approfondi conclus récemment à la fois par les États-Unis et l'Union européenne avec la Corée du Sud.

“ IL S'AGIT POUR L'UE ET LES US, DE RENFORCER LEURS POSITIONS DE NÉGOCIATION ET D'ENCOURAGER L'ÉMERGENCE DE NORMES INTERNATIONALES CONFORMES À LEURS VŒUX ”

En matière d'investissement le document de référence s'intitule « Principes partagés pour l'investissement international » et date d'avril 2012. Les États-Unis et l'Union européenne y font état de leur volonté de coopérer pour promouvoir des politiques d'investissement ouvertes, transparentes et non-discriminatoires à l'échelle de la planète. Il s'agit, ce faisant, pour les deux partenaires, de renforcer leurs positions de négociation et d'encourager l'émergence de normes internationales conformes à leurs vœux. Mais il est clair, d'ores et déjà, que les règles sur la liberté d'accès aux marchés des investisseurs étrangers, tout comme les dispositifs ouverts et transparents pour régler les différends entre investisseurs et pouvoirs publics, ou encore les règles relatives à l'expropriation indirecte, demeurent trop imprécis pour pouvoir être appliqués tels quels : les deux partenaires devront approfondir ces aspects de l'investissement transfrontalier, comme ils avaient tenté de le faire, sans succès, dans le cadre plus large de la négociation sur un Accord multilatéral de l'investissement (AMI), négociation qui s'était soldée par un échec à la fin de 1998. L'Europe est le premier investisseur mondial et a intérêt à s'appuyer sur des mécanismes efficaces pour protéger ses intérêts à l'étranger.

Les relations économiques bilatérales sont marquées par des droits de douane qui sont déjà presque insignifiants (de l'ordre de 4 à 5%) - même s'il subsiste des pics tarifaires dans des secteurs comme la construction ferroviaire, les turbines, le textile, l'habillement et les chaussures, les aciers spéciaux, certains véhicules, les confitures, le chocolat ou le fromage et même si les droits de douane prélevés sur le commerce transatlantique représentent, au total, près de six milliards d'euros, ce qui, pour la seule Union européenne, correspond à 2% de ses recettes budgétaires. Le vrai problème a trait à l'existence de barrières non tarifaires et, en premier lieu, de réglementations divergentes ; l'intégration transatlantique est déjà très avancée dans le cas des plus grandes entreprises européennes et américaines. En 2009, 55,9% des importations américaines en provenance de France étaient constituées d'échanges à l'intérieur d'une même entreprise et il en allait de même pour 27,7% des importations françaises en provenance des États-Unis : une des manifestations les plus concrètes de la mondialisation au cours des dernières décennies correspond à cette apparition de chaînes de valeur multinationales. Les mesures prises pour faciliter le fonctionnement des dites chaînes ont nettement plus d'effet sur les échanges internationaux que les réductions de droits de douane. Le contentieux relatif aux relations bilatérales entre les deux entités reste limité : les restrictions ayant donné lieu à contentieux à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) concernent moins de 2% du commerce.

1.1.1. Poids des deux partenaires sur la scène économique mondiale

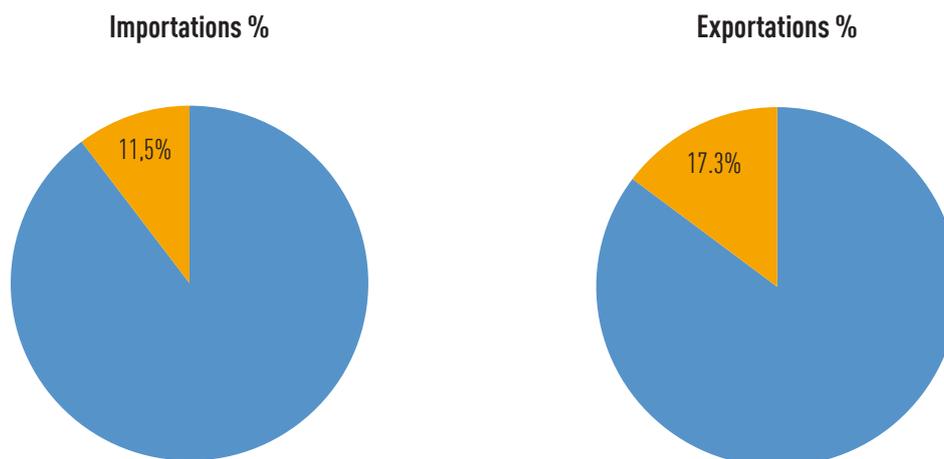
Les États-Unis et l'Union européenne représentent ensemble trente mille milliards de dollars de production annuelle, soit un peu moins de la moitié de l'économie mondiale. Le commerce entre les deux correspond à 30% des échanges mondiaux.

1.1.2. Un commerce bilatéral plus déséquilibré pour les biens que pour les services

Le commerce entre les États-Unis et l'Union européenne, correspondant à un montant de près de mille milliards de dollars, représente donc environ le tiers du commerce mondial

Le commerce bilatéral de biens a représenté € 455 milliards en 2011 et a dégagé un solde positif pour l'Union européenne de plus de € 72 milliards. Les États-Unis étaient le troisième fournisseur de l'Union européenne, avec des ventes de € 192 milliards correspondant à 11% du total des importations européennes. Ils étaient en même temps le premier marché de l'Union européenne, avec des achats de € 264 milliards de biens européens, soit 17% du total des exportations de l'Union européenne.

Graphique 1 ► Part des États-Unis dans le commerce européen: importations et exportations



Source: EUROSTAT, Commission Européenne, 2013

Les machines et les équipements pour le transport représentent le premier secteur du commerce bilatéral (€ 71 milliards d'importations et € 104 milliards d'exportations pour l'UE) ; ils sont suivis par les produits chimiques (€ 41 milliards d'importations et € 62 milliards d'exportations pour l'UE). S'agissant des services, les échanges bilatéraux ont représenté € 282,3 milliards en 2011, avec un solde positif pour l'Union européenne de € 5,5 milliards. Les États-Unis sont les premiers partenaires de l'Union européenne en la matière (importations européennes de € 138,4 milliards, soit 29% des importations totales de services de l'Union européenne, et exportations de € 143,9 milliards, soit 24% du total des exportations de services européennes). On estime à cinq millions le nombre d'emplois européens qui dépendent des exportations vers les États-Unis.

1.1.3. Investissements croisés

Les investissements transatlantiques sont marqués par leur dynamisme. En 2011 l'investissement américain dans l'Union européenne a atteint € 150 milliards et les investissements européens aux États-Unis € 123 milliards. Le stock de capital correspondant aux investissements cumulés de l'un chez l'autre atteignait cette même année deux mille milliards d'euros pour ce qui est des États-Unis en Europe, soit 50% de l'ensemble des investissements américains à l'étranger, et 1,6 mille milliards d'euros pour ce qui est de l'Europe aux

États-Unis. Quelque sept millions de personnes travaillent pour des entreprises européennes aux États-Unis ou des entreprises américaines en Europe. Les investissements américains en Europe sont concentrés dans le secteur financier (70%). Le tiers des investissements européens aux États-Unis se situent dans le secteur manufacturier, ce qui correspond, en valeur, à deux fois l'investissement américain dans le même secteur en Europe. Des restrictions sont opposées aux investissements de l'autre partenaire dans des secteurs particuliers, tels que la défense, la construction navale, la télévision ou les compagnies aériennes, au nom de la réciprocité, de la diversité culturelle ou de considérations ayant trait à la sécurité nationale.

1.2. Regards croisés sur les réglementations sectorielles les plus différenciées, qui entravent une intégration économique plus poussée

1.2.1. Les pierres d'achoppement classiques : culture et agriculture

Un accord préférentiel comme celui qui est envisagé n'est admissible, aux termes de l'article XXIV du GATT/OMC, que s'il a un caractère général, c'est-à-dire que s'il s'étend à l'essentiel des biens et services échangés. Dans ces conditions il n'a pas paru possible d'en exclure a priori l'agriculture (cf. infra 2.2).

1.2.2. Les services, à commencer par le secteur financier et bancaire, l'énergie et les autres secteurs spécialement sensibles à la réglementation sur l'environnement

“ LES SERVICES
FINANCIERS RISQUENT
D'ÊTRE L'UN DES DOSSIERS
LES PLUS DIFFICILES ”

Les services financiers ont toutes les chances de s'avérer l'un des secteurs où il sera le plus difficile d'obtenir la coopération sans laquelle on ne voit pas comment on parviendrait à la cohérence souhaitable entre réglementations de part et d'autre de l'Atlantique. Cela tient en partie au fait que la crise financière européenne n'est pas vraiment dénouée et qu'en l'absence de ce dénouement les positions de négociation européennes ne sont pas toujours aisées à définir. Dans le secteur de l'énergie, la pression, exercée au nom de la compétitivité, pour assouplir la législation européenne relative à l'exploitation du gaz de schiste, pourrait s'accroître : les États-Unis paient leur gaz trois fois moins cher que les Européens. Les négociations ne devraient pas remettre en cause le droit des États de réguler ces secteurs mais elles devraient donner aux opérateurs européens un accès privilégié aux sources d'énergie américaines.

1.2.3. Chimie, pharmacie et construction automobile

Les procédures existantes pour la mise sur le marché de nouveaux produits pharmaceutiques diffèrent des deux côtés de l'Atlantique. Il en va de même, de manière plus générale, pour les normes de sécurité. Dans leur accord de libre-échange avec la Corée, les Américains se sont assurés du caractère restrictif des règles gouvernant la commercialisation de médicaments génériques tant que le brevet d'origine demeurerait en vigueur. Avant d'approuver la mise sur le marché d'un médicament générique, le gouvernement coréen devra en effet vérifier que les brevets en vigueur sont respectés. Plus précisément, lorsqu'un fabricant d'un médicament générique soumettra une demande en vue de commercialiser son produit, en se prévalant des résultats, en termes d'efficacité et de sûreté, obtenus par un autre produit ayant obtenu l'autorisation demandée, il ne pourra accéder au marché qu'après avoir prévenu ce dernier et avoir obtenu son assentiment. Les droits de douane américains imposés aux importations de produits chimiques ne s'élèvent qu'à 1,2% mais les barrières non tarifaires auxquelles ces produits sont soumis en entrant sur le marché américain équivalent à un droit supplémentaire de 19,1%.

S'agissant de la construction automobile, les droits de douane appliqués par l'Europe aux importations de véhicules américains s'élèvent à 10%, mais les barrières non tarifaires correspondent à un droit additionnel de 25,5%. La négociation devrait ici se centrer sur les normes de sécurité et sur celles qui s'appliqueront en matière d'émissions de gaz polluants, sachant que les normes à vocation universelle que préconise la Commission économique

pour l'Europe des Nations unies ne sont pas reconnues par les États-Unis. Une harmonisation des normes de sécurité et une levée des barrières tarifaires devraient bénéficier d'abord aux constructeurs européens.

1.3. Les réglementations horizontales, appelées à évoluer et à converger pour favoriser une intégration économique plus poussée

Il faut constater l'existence d'une convergence importante entre les deux rives de l'Atlantique s'agissant des normes applicables en matière environnementale et sociale, y compris en matière de droit du travail, ce qui explique sans doute que la grande centrale syndicale américaine AFL-CIO se soit prononcée en faveur du lancement de la négociation, fait sans précédent. Cette convergence s'observe aussi s'agissant des conditions à remplir pour qu'un produit puisse être mis sur le marché. Les différences entre les deux côtés de l'Atlantique ont longtemps été d'ordre philosophique : tandis que l'Amérique s'appliquait à soupeser les coûts et avantages d'un nouveau produit, en recourant s'il le fallait aux forces du marché et aux procédures contentieuses pour redresser la situation, l'Europe mettait en avant le principe de précaution qui subordonne la mise sur le marché d'un nouveau produit ou d'une nouvelle technique à l'obtention de la preuve qu'il est inoffensif. Or les Américains s'interrogent maintenant sur l'opportunité d'intégrer un facteur humain dans leurs analyses coûts-avantages, tandis que les Européens se demandent si le prix à payer pour certains suppléments de précaution n'est pas trop élevé. La rédaction du mandat de négociation de la Commission correspond à une interprétation relativement souple du principe de précaution (cf. Annexe, [article 25](#)).

1.3.1. Brevets, marques déposées, droits de reproduction et autres formes de protection de la propriété intellectuelle

Il n'en va pas de même pour les systèmes de protection de la propriété intellectuelle, lesquels diffèrent sensiblement de part et d'autre de l'Atlantique, sauf peut-être en matière de marques, de droits d'auteur et de brevets (le système coopératif de classement des brevets, qui date de janvier dernier, qui a été établi par les États-Unis et par l'Union européenne et qui vise à une plus grande harmonisation internationale, pourrait servir de base de travail). Aux États-Unis, cependant, la législation relative à ces derniers donne lieu à des contentieux multiples et coûteux, contre lesquels l'administration Obama cherche à lutter. Quatre mille procédures relatives aux brevets sont engagées chaque année devant les tribunaux. La Commission du commerce international est compétente, comme son nom l'indique, pour les litiges affectant les échanges transfrontaliers.

Par ailleurs, les Américains privilégient la notion de marque mais ignorent pratiquement le concept d'appellation d'origine, essentiel pour les Européens pour pouvoir combattre ce qu'ils considèrent comme des contrefaçons étrangères en matière de vins, de fromages et de jambons. L'Union européenne a pris parti en faveur d'un accord multilatéral ayant force juridique et aux termes duquel des appellations contrôlées, non limitées au domaine des vins et spiritueux, seraient notifiées et enregistrées. Les Américains s'en tiennent à l'idée d'un registre volontaire, sans valeur contraignante, et uniquement pour les vins et spiritueux. En matière de marques déposées et de droits de reproduction, il conviendra notamment de préciser la responsabilité qu'encourent les fournisseurs de services internet en cas d'infractions.

1.3.2. Rôle économique de l'État : marchés publics, politique de la concurrence et aides publiques aux entreprises

“ L'UE ET LES US CHERCHENT À S'ENTENDRE SUR UNE OUVERTURE DES MARCHÉS PUBLICS À TOUS LES NIVEAUX DE L'ADMINISTRATION ”

En Europe les entreprises dont l'activité repose sur les marchés publics représentent 25% du PIB et 31 millions d'emplois. Les marchés publics américains sont aujourd'hui fermés à près de 70%. A l'inverse, côté européen, les marchés publics sont dans l'ensemble ouverts aux entreprises américaines même si cela résulte de décisions unilatérales qui vont au-delà des ouvertures réciproques négociées dans le cadre de l'accord sur les marchés publics. Les États-Unis, dans leurs négociations passées, ont eu tendance à mettre l'accent sur l'ouverture des marchés publics au niveau des administrations centrales, tandis que l'Union européenne a cherché davantage à ouvrir ces marchés au niveau des administrations territoriales. Il n'en reste pas moins que les deux partenaires potentiels s'entendent sur l'idée d'une

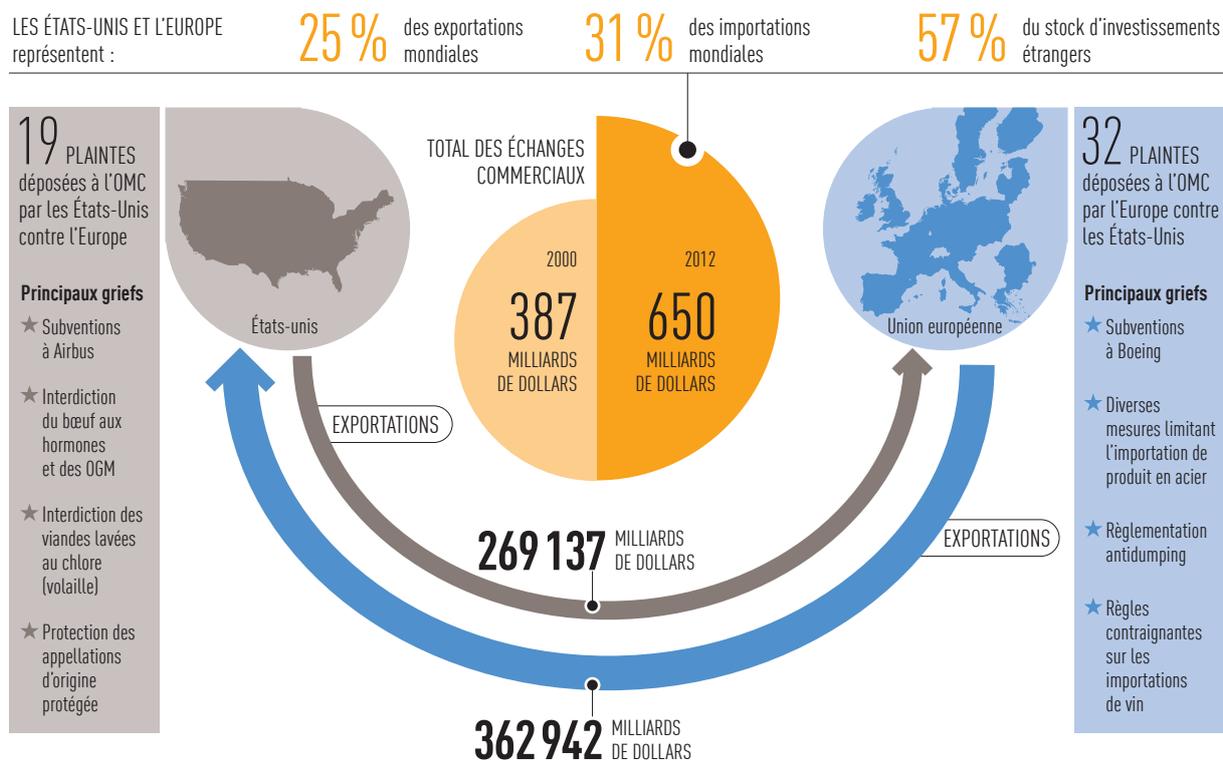
ouverture des marchés publics à tous les niveaux de l'administration en appliquant le principe du traitement national.

Les divergences observées en matière de politiques de la concurrence s'expliquent en partie par l'accent mis par les Américains sur la protection du consommateur tandis que les Européens ont eu tendance à se préoccuper davantage du nivellement du terrain de jeu, pour reprendre l'expression anglaise, ce qui, en termes pratiques, signifie un renforcement des disciplines auxquelles sont soumises les subventions publiques. Mais il ne s'agit pas là d'une opposition frontale et la négociation devrait permettre d'approfondir certaines des disciplines de l'OMC sur les subventions s'agissant, par exemple, des relations entre entreprises publiques et privées.

1.3.3. Règles d'origine et articulation du partenariat avec les autres zones de libre-échange dont font partie les États-Unis et l'Union européenne

L'Union européenne est sur le point de conclure un accord d'association avec le Canada, accord qui retient toute l'attention des négociateurs américains. L'accord de libre-échange qui lie les États-Unis à ses deux voisins canadien et mexicain (ALENA ou NAFTA) a produit plus d'effet sur l'économie américaine qu'aucun autre facteur extérieur. Il est donc pensable que Canada et Mexique demanderont à être parties prenantes à la négociation du côté américain, de même que la Turquie, par exemple, du côté européen. En pratique, l'accord devrait prévoir la possibilité de cumul, c'est-à-dire la possibilité d'étendre l'application des règles d'origine aux productions en provenance des pays ayant conclu des accords de libre-échange avec l'un ou l'autre des deux partenaires (cf. Annexe, [article 11](#) du mandat de négociation).

Graphique 2 ► Échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Union Européenne



Source: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University : OMC dans « Le Monde » du 15 mars 2013

2. Négociation d'un accord de partenariat transatlantique : objectifs, obstacles et moyens

2.1. Les objectifs : la reprise, la succession de Doha et des préoccupations plus spécifiques

Stimuler la croissance par une politique de l'offre (les accords de libre-échange ont pour objet d'ouvrir de nouveaux marchés, donc d'accroître l'offre et la concurrence sur ces marchés, ce qui a pour effet de réduire les coûts et donc, théoriquement, d'accroître le pouvoir d'achat)

“ LE PARTENARIAT
POURRAIT SERVIR DE
CATALYSEUR À UN NOUVEL
ORDRE COMMERCIAL
MONDIAL ”

Prendre le relais de Doha en confiant aux deux géants de l'OMC le soin d'ouvrir de nouvelles voies compatibles avec les règles de l'organisation de Genève, dans le secteur des services et de l'agriculture, et aussi dans celui de la propriété intellectuelle et des marchés publics, et de les baliser, en s'entendant sur de nouvelles normes, pour favoriser, dans un deuxième temps, la reprise de ces avancées dans le cadre de nouvelles négociations commerciales multilatérales : le partenariat pourrait ainsi servir de catalyseur à un nouvel ordre commercial mondial. Rappelons qu'il existe un accord de l'OMC sur les aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle, dit accord TRIPS,

qui servira de référence et de point de départ pour la négociation dans ce domaine (on notera que cet accord reconnaît les appellations contrôlées, mais que la protection qu'il leur accorde est plus théorique que réelle pour les produits autres que les vins et les spiritueux), deux autres accords de la même organisation sur les barrières techniques et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires qui ont une incidence sur le commerce et un quatrième sur les marchés publics.

Pour l'Union européenne, cette négociation se présente comme une occasion de **remettre en cause certains bastions du protectionnisme américain**, comme les clauses « *Buy American* », qui permettent d'imposer des préférences nationales dans les marchés publics, le *Helms-Burton Act* de 1996, relatif à des sanctions à l'encontre d'entreprises étrangères qui profiteraient d'actifs américains expropriés à Cuba, et d'autres lois de même type applicables de manière extraterritoriale (le contentieux entre les pays européens et les États-Unis sur l'application extraterritoriale de la loi américaine remonte aux années 1950), les transports maritimes et aériens, dans la mesure où ils sont réservés à des firmes américaines alors qu'ils intéressent des entreprises britanniques, françaises et allemandes, les services financiers (en commençant peut-être par le marché des assurances) et portuaires, ainsi que certaines aides publiques, plus ou moins camouflées, dans le secteur aéronautique par exemple.

Un traité de libre-échange avec les États-Unis pourrait aussi être conçu de manière à favoriser la rationalisation de l'industrie de la défense européenne, condition, à terme, de sa survie, face, précisément, à la concurrence américaine (même si les marchés publics de la défense, sur la demande de Paris, sont a priori exclus de la négociation).

“ LA QUESTION DU
MÉCANISME DE RÈGLEMENT
DES DIFFÉRENDS EST
POLITIQUEMENT SENSIBLE ”

Les Européens s'intéressent au secteur financier américain, dont la réglementation peu satisfaisante fut une cause majeure de la crise de 2008 ; ils dénoncent aussi les discriminations que subiraient les établissements financiers européens aux États-Unis : les poursuites engagées contre les banques d'affaires pour des méfaits tels que le contournement de politiques de sanctions commerciales ou le blanchiment d'argent y ont d'abord visé des établissements européens.

En matière d'investissement, la possibilité pour une entreprise étrangère de former directement un recours, en se servant du mécanisme de règlement des différends (ORD), contre un État sur le territoire duquel elle a investi, pour manquement à ses obligations, a toujours été un point politiquement sensible, dans la mesure où il touche à des questions de souveraineté : il ne faut pas chercher ailleurs les raisons de l'échec du projet d'AMI dont il a été question plus haut. Il est redevenu un sujet d'actualité avec la négociation des partenariats transatlantique et transpacifique : les États-Unis vont insister pour obtenir la reconnaissance d'un tel droit et les Européens n'y seraient pas opposés. On sortirait, avec une telle disposition, du cadre traditionnel du droit international où les traités sont signés par les États et ne créent de droits et d'obligations qu'entre eux. L'ALENA prévoit pourtant déjà, dans son chapitre 11, des recours de ce type et aurait ainsi valeur de précédent. Les résistances dans le passé ont souvent été le fait de pays en développement soucieux de défendre leur indépendance face aux moyens susceptibles d'être mobilisés par de grandes entreprises étrangères, mais elles provenaient aussi, à demi-mots, sous l'influence d'organisations non gouvernementales, de représentants de pays développés critiques à l'égard de l'identité des personnes choisies pour rendre les arbitrages, dans la mesure où celles-ci n'étaient issues que du secteur privé. Sur ce dernier point, une certaine évolution des positions pourrait se produire : on imagine de plus en plus la désignation d'arbitres mieux à même, en raison de leur parcours professionnel, de faire valoir, le cas échéant, un intérêt général face à des intérêts particuliers. L'essentiel sera de veiller à la rigueur des procédures en définissant avec précision les circonstances dans lesquelles les investisseurs peuvent faire valoir leurs droits. Les politiques publiques légitimes, non-discriminatoires et proportionnées, ne devraient en aucun cas pouvoir être remises en cause. Il reste qu'il sera particulièrement difficile de resituer un accord éventuel sur ce sujet dans un cadre multilatéral.

Le rapport du groupe de travail à haut niveau s'apparente à une feuille de route. L'objectif serait d'éliminer tous les tarifs résiduels sur les produits industriels, en ménageant des périodes de transition pour les produits sensibles. S'agissant des obstacles tarifaires auxquels se heurte le commerce des produits agricoles, l'objectif est de les réduire de façon progressive et substantielle. Les barrières non tarifaires, essentiellement réglementaires, constitueront le principal objet de la négociation. Il s'agira d'aligner les réglementations existantes et de veiller à ce qu'elles ne divergent plus à l'avenir. Les secteurs clefs en la matière sont l'automobile, surtout sous l'angle de ses composants électroniques, les machines-outils, les produits électrotechniques, les produits chimiques, la nanotechnologie et les réglementations qui s'appliquent à certaines fonctions informatiques.

Dans le domaine des services, la libéralisation commerciale devrait viser plus particulièrement les services financiers, les services de santé, les transports, les marchés financiers, l'informatique, les télécommunications et l'aéronautique. L'idée serait de consolider le degré de libéralisation le plus élevé déjà atteint par chacun des deux partenaires dans ses accords commerciaux, tout en essayant d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés. S'agissant des services, la référence pour l'Union européenne, en ce sens qu'on y trouve le degré de libéralisation le plus élevé, sera le traité de libre-échange conclu avec la Corée. Les États-Unis et l'Union européenne sont engagés dans des négociations à l'OMC en vue de la conclusion d'un accord international sur les services ; ils se sont affrontés sur l'opportunité de recourir à des listes négatives, identifiant les services qui resteraient à l'écart de l'accord, ou positives, où seraient identifiés les seuls secteurs couverts par l'accord. L'Union européenne jusqu'à présent n'a négocié qu'une seule fois sur la base de listes négatives, avec le Canada, et encore, dans des circonstances très particulières. Mais les deux parties sont maintenant tombées d'accord sur un cadre hybride, alliant une liste négative pour ce qui est des disciplines relatives au traitement national à une liste positive pour ce qui est des engagements souscrits en matière d'accès au marché. Il convient d'ajouter que la plupart des services exclus des accords bilatéraux passés ont trait à des questions de défense et de sécurité nationale. Le rapport se prononce pour l'ouverture des marchés publics à tous les niveaux.

2.2. Obstacles

Le partage des compétences. La négociation ne sera pas facilitée par le partage de compétences en matière de pouvoir réglementaire entre, d'une part, l'État fédéral américain et l'Union européenne en tant que telle, d'autre part, les États américains fédérés et les États-membres de l'Union. Ce partage n'est pas le même selon les secteurs. Dans le domaine des services, par exemple, l'État fédéral américain et l'Union européenne en tant que telle ne disposent pas d'une compétence exclusive et, s'agissant de l'UE, il convient de souligner que le marché intérieur en la matière reste incomplet. S'agissant des investissements il existe actuellement une série d'accords d'investissements bilatéraux entre les États-Unis et des États-membres de l'Union européenne, ce qui correspond au fait que l'investissement n'est devenu une compétence communautaire exclusive qu'avec le traité de Lisbonne ; cela explique aussi l'intérêt plus grand que les États-Unis ont porté dans le passé aux questions posées par l'investissement ainsi que la plus grande expérience dont bénéficient leurs négociateurs dans ce domaine. Depuis 2010 la Commission européenne cherche à faire entrer dans le cadre communautaire les accords bilatéraux sur l'investissement conclus par les États-membres. L'accord de libre-échange avec le Canada contiendra ainsi des dispositions communautaires relatives à l'investissement. Aux États-Unis, on notera que trente-sept États seulement souscrivent à l'accord de l'OMC sur les marchés publics. Le gouvernement fédéral ne dispose finalement que de peu de moyens pour inciter les administrations territoriales à ouvrir leurs marchés publics. Aussi s'avérera-t-il sans doute plus aisé pour les négociateurs européens, dans un premier temps du moins, de s'en prendre aux clauses « *Buy American* » attachées aux marchés passés par les autorités fédérales (celles-ci ont proliféré lors de la relance budgétaire de 2009 qui a obligé les États à se servir de fer et d'acier produits aux États-Unis pour leurs projets d'infrastructure bénéficiant de financements fédéraux) que de vouloir forcer l'ouverture des marchés publics passés par les administrations territoriales.

“ LES SERVICES ET PRODUCTIONS CULTURELS ONT ÉTÉ RETIRÉS DU MANDAT DE NÉGOCIATION DE LA COMMISSION ”

Les productions et les services culturels. Ils figureraient, selon certaines sources, au troisième rang des exportations américaines vers l'Europe. L'exception culturelle, concept qui date de l'accord général sur le commerce des services (GATS), conclu il y a vingt ans, prévoit que les États souverains peuvent limiter l'ouverture du marché des productions culturelles sur leur territoire pour promouvoir leurs propres artistes. Services et productions culturels ont été retirés du mandat de négociation de la Commission le 14 juin, au nom de cette exception, après l'annonce par la France qu'elle s'opposerait à toute négociation dont la culture ne serait pas exclue. Pour la France, où le rapport Lescure, qui propose 80 pistes de réforme pour maintenir l'exception culturelle à la française, a été remis au gouvernement le 13 mai, il s'agit de préserver en l'état les différentes législations qui fixent des quotas de production et de diffusion d'œuvres européennes et françaises sur les radios et télévisions au nom de la protection de la diversité culturelle garantie par les traités européens. Il convient de ne pas perdre de vue que cette exception culturelle ne s'étend en fait qu'au seul secteur audiovisuel (cinéma, télévision, radio et musique), même si l'enjeu qui s'attache à son extension à l'ensemble des services culturels numériques est considérable : il s'agit de préserver les services numériques naissants du secteur audiovisuel sur Internet – comme la télévision de rattrapage ou les vidéos à la demande - de l'appétit de géants comme Google, Amazon ou Netflix, le distributeur de films en ligne qui compte 30 millions d'abonnés américains (cf. [Annexe](#), articles 9 et 21 du mandat de négociation). Il faudra pour cela passer par une révision des directives européennes de 2000 et de 2010 relatives, respectivement, au commerce électronique et aux services de médias audiovisuels.

L'agriculture, les questions sanitaires et phytosanitaires (SPS), les hormones et les OGM. Depuis les années 80 les organisations internationales du commerce ont à connaître des contentieux qui résultent du refus européen d'importer des productions provenant d'animaux qui ont été traités aux hormones de croissance, et aussi de la mise en place par les Européens de procédures d'autorisations préalables pour des produits issus de la biotechnologie comme les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM). En ce qui concerne les « préférences collectives » (OGM, décontamination chimique des viandes...), la France a obtenu la préservation des acquis européens (les semences génétiquement modifiées sont en pratique interdites) et la non-remise en cause des législations nationales. Les Européens auront à cœur de lever les restrictions opposées par les

Américains aux importations de produits laitiers européens. Ils répondront aux attaques américaines contre les mécanismes de garantie des prix de la Politique Agricole Commune (PAC) par une dénonciation des modes de fonctionnement des marchés du riz, du soja, du maïs, du blé et du coton, largement subventionnés les uns comme les autres aux États-Unis. On peut voir un début d'évolution de la position américaine dans le fait que le Connecticut est devenu le premier État américain à adopter une loi sur l'étiquetage des OGM sur les aliments ; celle-ci n'entrera en vigueur toutefois que si quatre États supplémentaires, dont un voisin du Connecticut, adoptent des lois similaires. Des dérivés d'OGM - maïs, soja - seraient présents dans 60 à 70% des aliments industriels aux États-Unis, selon leurs détracteurs. En plus de mesures verticales/sectorielles, l'accord, s'il est conclu, contiendra des dispositions horizontales relatives à la coopération réglementaire (transparence, mécanismes de consultation). L'Europe a des intérêts importants à faire valoir en matière de SPS.

2.3. Comment, en pratique, faire avancer la négociation ?

La négociation, dont le coup d'envoi a été donné le 8 juillet à Washington, met aux prises 150 négociateurs ; avant le « *shutdown* » américain, il était prévu qu'elle reprenne le 7 octobre à Bruxelles. Il aurait été question, côté américain, d'un objectif, peu réaliste *a priori*, consistant à achever la négociation en novembre 2014. Cette échéance correspond aux prochaines élections législatives américaines et donc à la fin d'une période jugée particulièrement favorable, sur le plan politique, au bon déroulement des négociations. L'Europe, de son côté, n'a aucune raison de se plier ainsi aux exigences du calendrier électoral américain. Elle tient cependant à maintenir la dynamique politique associée à la préparation et au lancement de la négociation.

2.3.1. Un accord global plutôt que des accords partiels plus modestes

“ L'ACCORD NE SERA
CONCLU SUR RIEN TANT
QU'IL NE SERA PAS CONCLU
SUR TOUT ”

S'agissant d'hypothétiques accords partiels, ils pourraient contrevenir à l'article XXIV du GATT/OMC qui stipule, rappelons-le, que les accords préférentiels ne sont admissibles que dans la mesure où leur couverture est large, c'est-à-dire où les secteurs non couverts restent l'exception. En fait, cette voie est fermée (cf. Annexe, [article 5](#)). L'Union européenne a soutenu, dans le groupe de travail à haut niveau, qu'il fallait un accord large et complet, favorisant l'échange de concessions, et le rapport du groupe a clairement pris position en ce sens (un « *single undertaking* » : l'accord ne sera conclu sur rien tant qu'il ne sera pas conclu sur tout).

2.3.2. Harmonisation ou reconnaissance mutuelle

Les avancées, en matière de normes, se mesureront en termes de définition de normes communes ou en termes de reconnaissance mutuelle. Elles pourraient aussi prendre la forme d'une consolidation de normes définies par l'OCDE, dans la mesure où celles-ci n'ont aujourd'hui, le plus souvent, qu'un caractère non contraignant. On sait que l'harmonisation des normes sanitaires est une vieille source de frictions et qu'un des grands débats qui se dessine concerne la localisation des données : l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes sanitaires et phytosanitaires ne sont, ni l'une ni l'autre, des voies très prometteuses. Il faut savoir aussi que les négociations passées qui s'appuyaient sur une reconnaissance mutuelle des normes relatives à des produits ou à des secteurs déterminés, n'ont donné que des résultats décevants en raison des résistances opposées par des agences de régulation soucieuses de préserver leur indépendance.

2.3.3. Réciprocité

La réciprocité des conditions d'accès aux marchés est un objectif souvent mis en avant par les négociateurs. En laissant de côté les produits sidérurgiques, dont il sera question dans la suite, les Européens ont eu à se plaindre des pics tarifaires opposés par les Américains à leurs exportations de produits alimentaires transformés, (tels que les fromages, de textiles, de cuir et de verre) sans compter les restrictions quantitatives opposées aux importations de produits de la pêche. De leur côté les États-Unis ont dénoncé les exigences européennes en matière d'identification des vins, les remises de droits de douane accordées aux importations de riz en provenance de certaines origines et les conditions d'application des engagements souscrits dans le

cadre du cycle de négociations de l'Uruguay concernant le commerce des céréales. Mais c'est dans le secteur des services que ces différends fondés sur l'absence de réciprocité dans les échanges ont le plus tendance à se multiplier, qu'il s'agisse des transports aériens, des télécommunications, des transports maritimes, de la radiodiffusion et de la télévision ou du commerce des données numériques.

3. Appréciation critique des perspectives ouvertes par le partenariat

Plusieurs études économiques ont cherché à évaluer l'impact sur les échanges et la croissance d'un partenariat transatlantique. La Commission européenne en a commandé une au *Centre for Economic Policy Research* de Londres. Elle a été préparée sous la direction de M. Joseph François et achevée en mars 2013. Le ministère de l'économie allemand en a commandé une autre à la Fondation Bertelsmann. Cette dernière a été préparée par des économistes de l'institut IFO de Munich. On trouvera des références à d'autres travaux d'évaluation prospective dans la bibliographie, la dernière étude du *Peterson Institute for International Economics* méritant sans doute une mention particulière.

3.1. Examen des principaux secteurs où des convergences des réglementations sont attendues

3.1.1. Quel est le risque que les bénéfices des économies d'échelle et d'une concurrence accrue soient éclipsés par les effets négatifs d'une concentration excessive ?

“ APRÈS UN CERTAIN DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE, LA RECHERCHE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE POURRAIT CONDUIRE À UNE PHASE DE CONSOLIDATION ”

Il convient de rappeler la décision prise en 2001 par la Direction Générale de la Concurrence de la Commission européenne d'interdire la fusion de deux grandes entreprises américaines, *Honeywell International* et *General Electric*, au motif qu'elles bénéficieraient, réunies, d'une position trop forte sur le marché européen, et alors même que le projet de fusion avait déjà été approuvé par les autorités américaines. S'agissant du projet de partenariat, on peut s'attendre, après un premier temps marqué par un certain développement de la concurrence, à une période marquée par la prise de conscience des économies d'échelle rendues possibles par l'extension du marché, et par la consolidation correspondante des structures industrielles. Les autorités chargées de défendre la concurrence de part et d'autre de l'Atlantique auront alors, vraisemblablement, fort à faire pour prévenir l'apparition de nouvelles positions dominantes.

3.1.2. Analyse des rapports de force dans quelques secteurs choisis

Du côté américain des secteurs comme les services en général et la chimie devraient se montrer offensifs en raison de leur puissance et de leur organisation. De ce côté de l'Atlantique on doit pouvoir en dire autant de l'industrie automobile, de l'électronique et de la machine-outil allemandes. Ce sont les modèles haut de gamme de la construction automobile européenne qui devraient tirer profit d'une plus grande ouverture du marché américain : l'industrie dans son ensemble est marquée par une surcapacité qui, dans un environnement commercial plus ouvert, rend vraisemblable des mesures de rationalisation et de consolidation. Les rapports de force étant ce qu'ils sont, l'Europe devrait se montrer particulièrement vigilante dans la défense de sa réglementation des produits chimiques dangereux et veiller au maintien de l'interdiction des antibiotiques non thérapeutiques dans l'alimentation animale.

Dans le secteur agro-alimentaire, les États-Unis exportent surtout des produits agricoles bruts pour lesquels l'augmentation structurelle des prix mondiaux a changé la donne : à quelques exceptions près, les prix des produits agricoles en Europe ne sont plus très éloignés aujourd'hui de ceux que l'on relève sur les marchés mondiaux. Les exportations européennes vers les États-Unis se composent essentiellement de produits transformés

de plus grande valeur ajoutée et font de l'Union européenne un exportateur net vers les États-Unis dans le secteur agro-alimentaire. La réforme de la PAC a donné à l'Europe de nouvelles marges de manœuvre : le soutien aux agriculteurs passe désormais essentiellement par des aides directes découplées de la production, aides jugées acceptables par l'OMC dans la mesure où elles ne créent pas de distorsions dans les échanges. Il semble *a priori* que les régimes de subventions agricoles aient été laissés hors du champ des négociations. On rappellera que les aides publiques correspondent à 12% des revenus des agriculteurs aux États-Unis, et à 29% dans l'Union européenne.

3.1.3. Le cas de la finance et du secteur bancaire

Il y aura lieu de tenir compte de l'incidence prévisible des modes de financement différents des entreprises de part et d'autre de l'Atlantique : tandis que les entreprises européennes ont tendance à se tourner vers les banques, les entreprises américaines, surtout lorsqu'elles atteignent une certaine taille, penchent pour un recours direct aux marchés financiers. Les Américains ont indiqué ne pas souhaiter aborder la régulation financière dans le cadre du partenariat. On peut se demander si les Européens ont intérêt à les suivre sur cette voie compte tenu de l'importance des investissements américains en Europe dans ce secteur, mais surtout en raison des avantages qui résulteraient d'une régulation unifiée, qui, par définition, priverait les banques de la possibilité d'arbitrer en faveur du système le moins contraignant pour elles. Les leçons tirées jusqu'ici de la crise de 2007-2008 ne sont pas les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique : les Européens sont tentés par une séparation rigoureuse entre banques d'affaires et banques de dépôt, et cherchent à définir un régime unique auquel serait soumis l'ensemble de leurs établissements financiers, tandis que les Américains semblent plus enclins à se servir des instruments classiques comme les ratios de liquidité pour mettre fin aux abus des effets de levier. En tout état de cause, il serait opportun de s'entendre sur un dispositif pour mettre fin aux activités d'un établissement en perte sans avoir à recourir aux deniers publics.

3.2. Scepticisme quant à l'effet prévisible des gains de productivité sur l'emploi

Les limites de la théorie ricardienne du libre-échange : La théorie ricardienne du libre-échange enseigne que l'ouverture à la concurrence internationale conduit à la spécialisation, par le jeu de la loi des avantages comparatifs, et, par-là, à une plus grande production, à ressources constantes, en termes de capital et de travail. Mais elle fait abstraction du chômage, en ce sens qu'elle suppose que les facteurs de production sont pleinement employés, et aussi de la volatilité des taux de change, même si, après une première période mouvementée, les rapports dollar-euro sont restés stables sur le moyen/long terme.

Les accords de libre-échange ont pour objet d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés ; en tant que tels ils relèvent d'une politique de l'offre ; pour que les bénéfices économiques, en termes de gains de productivité, se traduisent par des bénéfices sociaux, il faut veiller à faire accompagner cette politique de l'offre de politiques intérieures de nature à compenser les effets de chocs de compétitivité, notamment en matière de qualifications.

A défaut de telles mesures d'accompagnement, on se doit de rester sceptique sur l'incidence que le partenariat envisagé pourrait avoir sur le redressement économique de part et d'autre de l'Atlantique. La solution est à chercher ailleurs : l'accroissement de la propension à consommer. L'augmentation des inégalités de revenu observée depuis des années a donné lieu à un affaissement de cette dernière, qu'il importe de corriger, en atténuant, par exemple, le caractère brutal de certaines politiques de désendettement, ce qui ne signifie nullement de s'engager à nouveau sur la voie de la dérégulation des établissements financiers, ou en favorisant une généralisation et un renforcement des mécanismes de stabilisation automatique. On oublie trop souvent que l'investissement, qui serait seul légitime, n'est pas une fin en soi, qu'il ne se justifie qu'en réponse à une consommation anticipée, faute de quoi il ne constitue qu'un gaspillage de ressources.

3.3. Le modèle européen à l'épreuve

“ L'ENJEU SERA DE PRÉSERVER LES SPÉCIFICITÉS DU MODÈLE EUROPÉEN QUI PRÉSENTE UN ATTRAIT GRANDISSANT POUR LES AMÉRICAINS ”

L'enjeu est de préserver les spécificités du modèle européen. Depuis des années déjà, la part du commerce intra-européen dans le commerce extérieur des 28 États-membres de l'UE diminue. Cela reflète la plus grande ouverture de l'Europe sur le monde extérieur ainsi que sa plus grande insertion dans les chaînes de valeur globales, phénomènes qui ne sont, ni l'un ni l'autre, nécessairement critiquables en soi. C'est aussi la contrepartie d'une croissance plus rapide des marchés extérieurs à l'Europe, le développement des courants commerciaux apparaissant ici comme une conséquence, plutôt que comme une cause, du développement inégal des pôles de production. Ces tendances seraient encore plus marquées si le partenariat atlantique devenait une réalité.

Les préoccupations environnementales (notamment les mesures prises pour lutter contre les causes du réchauffement climatique, les gaz d'échappement émis par les avions, par exemple), la volonté de défendre les biens publics contre les tentations d'appropriation par le secteur privé (à l'origine de la prudence manifestée à l'égard des tendances hégémoniques de certains projets de réglementation de la propriété intellectuelle), la protection de la vie privée et les réserves qu'inspirent les communications transfrontalières de données sont autant de caractéristiques d'un modèle européen qui s'accordent mal avec les priorités que l'on peut prêter aux négociateurs américains. On peut en citer d'autres comme la recherche sur le vivant, les inégalités sociales, la place des services publics, les produits financiers à haut risque et la protection des données personnelles. S'agissant des émissions de gaz d'échappement des avions, les deux protagonistes ont engagé des négociations au sein de l'organisation internationale de l'aviation civile en vue de parvenir à un accord à brève échéance. Pour ce qui est du respect de la vie privée et de la protection des données personnelles, la réglementation européenne, qui retient le principe selon lequel on ne saurait utiliser les données personnelles d'un internaute à son insu, vise d'abord les prestataires de services transfrontaliers et les sociétés qui opèrent dans le secteur de la technologie de l'information. L'UE a relevé le niveau de protection dont bénéficient ses citoyens et a renforcé à cette fin la réglementation applicable aux entreprises. Plus précisément, des propositions formulées en janvier 2012 par la Commission européenne auront pour cible les données personnelles traitées en dehors de l'UE par des entreprises qui font des affaires dans l'Union et offrent leurs services à des citoyens de celle-ci. Des compagnies américaines et d'autres dont l'activité repose sur internet seraient ainsi directement concernées. Un projet d'accord-cadre réglementant le transfert de données entre les États-Unis et l'Union européenne s'est heurté à l'écueil de la non-discrimination. Les États-Unis disposent en effet d'une loi (la Foreign Intelligence Surveillance Act) qui les autorise à intercepter les communications téléphoniques internationales et les informations qui circulent sur les réseaux électroniques pour autant que leurs citoyens ne soient pas concernés, ce qui revient à dire que, face à cette législation, les Européens ne disposent pas de la même protection et des mêmes recours juridiques que les Américains. Là où l'Europe met l'accent sur la protection de la vie privée, les États-Unis ont tendance à ne voir que l'intérêt qui s'attache à la libre circulation de l'information.

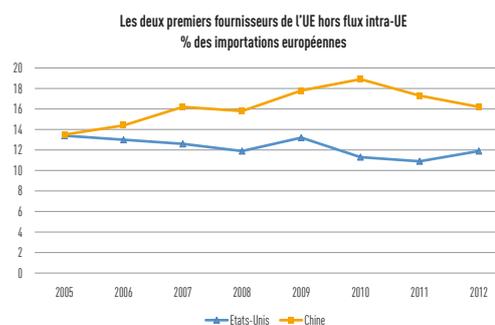
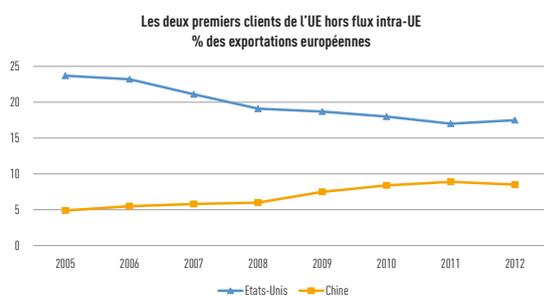
Mais il n'est pas interdit non plus de penser que le modèle européen, et le modèle social européen en particulier, présente un attrait grandissant pour les Américains (la couverture universelle en matière de santé, obtenue par l'administration Obama, serait un indice intéressant de cette évolution ; la position prise par l'AFL-CIO, dont il a déjà été question, s'explique en partie par la reconnaissance que le droit du travail européen est plus avancé que son homologue américain et qu'en conséquence les travailleurs américains n'ont pas à redouter, du point de vue de leurs acquis sociaux, la concurrence européenne)

Conclusions - Scénarios et recommandations

L'aboutissement de la négociation dans de courts délais (fin 2014) n'est pas le scénario le plus vraisemblable, surtout si l'administration Obama est dépourvue d'un mandat de négociation « *fast track* », ce qui, dans les circonstances actuelles, semblerait l'hypothèse la plus probable, mais, avec la volonté politique nécessaire, un accord dans des délais moins restreints ne paraît pas hors de portée.

Il devrait être plus aisé de parvenir à des accords partiels, y compris sur la convergence de certaines réglementations sectorielles. On pourrait commencer par imaginer des formules qui permettraient de régler à la fois rapidement et en profondeur les différends récurrents qui se manifestent dans des secteurs comme la construction aéronautique ou la sidérurgie. Compte tenu de l'état des finances publiques des deux côtés de l'Atlantique, l'heure n'est pas à l'attribution de subventions aux principaux protagonistes, ce qui devrait favoriser l'émergence de solutions de compromis acceptables. L'échec ou l'impasse ne sont évidemment pas exclus.

L'Union européenne devrait aborder cette négociation avec la volonté, dans un deuxième temps, d'en généraliser les résultats, c'est-à-dire de réussir à les situer dans le cadre multilatéral de l'OMC. Cette préoccupation la conduirait à négocier en évitant de prendre des positions trop éloignées de celles que défendent les autres grandes puissances commerciales, à commencer par la Chine, premier exportateur mondial, l'Inde, la Russie, le Japon et le Brésil, s'agissant, par exemple, et il en sera question ci-dessous, d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs privés et États. L'Union européenne devrait renforcer, en marge de la négociation, ses systèmes de communication avec ces pays qui, à défaut d'être formellement consultés, devraient au moins être tenus régulièrement informés. Il en irait de même, naturellement, pour la Turquie, membre de l'union douanière européenne. Une telle ligne de conduite serait justifiée par un *a priori* favorable au multilatéralisme plutôt que par la prise en compte de la théorie du commerce international, laquelle enseigne que les accords internationaux bilatéraux ont deux types d'effets, des effets d'accroissement du commerce, entre les deux partenaires, mais aussi des effets de diversion, dans la mesure où les deux partenaires s'approprient une partie du commerce qui s'effectuait avant avec des tiers. Quand le bilatéralisme correspond à la moitié de l'économie mondiale, on est en droit de ne pas porter une trop grande attention à l'effet de diversion.



Source : Commission européenne

Il faudrait encore au moins réfléchir à la mise en place d'un cadre monétaire stable (retour à un régime de changes fixes ?), sans lequel un accord de libre-échange demeurerait excessivement vulnérable, en gardant à l'esprit qu'on ne saurait concilier taux de change fixes, liberté des mouvements de capitaux et politique monétaire indépendante et qu'en cas de déséquilibre mieux vaudrait disposer d'un système reposant sur des mesures correctives d'ajustement s'imposant aux deux parties plutôt que sur des mesures unilatérales imposant toute la charge de l'ajustement à la seule partie débitrice.

La convergence nécessaire entre les réglementations sectorielles, un des objectifs de l'accord projeté, devrait être recherchée au moyen d'une plus grande coordination des activités des agences responsables de part et d'autre de l'Atlantique et d'un renforcement du rôle de ces agences de ce côté-ci de l'océan ; les pouvoirs de régulation en Europe sont en effet dispersés entre autorités européennes et autorités nationales, et les pouvoirs des premières sont loin d'être aussi étendus que celui de leurs homologues d'outre-Atlantique ; sans un

rééquilibrage, on risque d'assister à un combat du pot de terre contre le pot de fer. Il ne serait pas inutile en outre de commencer par un audit des agences existantes, pour déterminer la mesure dans laquelle elles sont marquées par des phénomènes de captation, où les intérêts économiques qu'elles sont chargées de surveiller ont fini par renverser la situation à leur profit au point où ils peuvent dicter leur conduite aux agences.

“ IL FAUT VEILLER

À FACILITER LA

RECONVERSION DES

SECTEURS QUI N'ONT PU

RÉSISTER À LA NOUVELLE

CONCURRENCE EXTÉRIÈRE”

Le partenariat, s'il voit le jour, disposera d'un organisme de règlement des différends pour les conflits qui surgiraient dans les secteurs nouvellement exposés à la concurrence, à l'instar de ce qui est prévu par les accords de libre-échange conclus par la Corée du sud aussi bien avec les États-Unis qu'avec l'Union européenne. Il conviendrait de tirer toutes les leçons du fonctionnement de l'ORD de l'OMC pour donner la plus grande efficacité possible à l'instrument du partenariat. Le point le plus délicat de la négociation pourrait bien être l'introduction, à côté du mécanisme traditionnel de règlement des différends entre les deux partenaires, d'un mécanisme de règlement des différends entre l'investisseur privé et l'État qui accueille son investissement. Les partenaires vont devenir pécuniairement responsables des conséquences pour les investisseurs privés de politiques qui n'engageaient pas une telle responsabilité par le passé : cela ne manquera pas de contraindre leur marge d'initiative, plus particulièrement, peut-être, dans des secteurs comme l'environnement et la santé publique.

La hiérarchie des normes, qui devrait conduire à situer les traités internationaux au sommet de l'édifice législatif et réglementaire, n'est pas toujours comprise de cette façon par les Américains : c'est un point qui appellera une vigilance particulière de la part des négociateurs européens. Il en va de même pour ce qui est de la notion de service public ou de service d'intérêt général.

La logique des traités d'ouverture des marchés, suivant laquelle les bénéfices l'emportent sur les pertes, devrait être rendue plus visible et moins douloureuse en renforçant les mécanismes qui existent déjà de part et d'autre de l'Atlantique pour faciliter la reconversion des secteurs qui n'ont pu résister à la nouvelle concurrence extérieure.

Le système d'échanges multilatéral et ouvert, clef de voûte de l'OCDE et de l'OMC, a survécu à la crise de 2007-2008, alors qu'il avait succombé aux assauts du nationalisme économique de la Première guerre mondiale, et, de nouveau, aux forces de même type déclenchées par la grande crise de 1929 (recours au tarif Smoot-Hawley par les États-Unis en 1930, renonciation au libre-échange en faveur de la préférence impériale par le Royaume-Uni en 1931-1932). Non seulement, il a survécu, mais, ce faisant, il a continué à permettre à des centaines de millions d'êtres humains de sortir de la grande pauvreté. Il reste que la crise de 2007-2008 n'est pas terminée et que le système multilatéral et ouvert n'est donc pas sorti du bois. Certains pays d'Europe occidentale connaissent des taux de chômage qu'ils n'ont jamais connus auparavant, même aux heures les plus sombres de la grande crise de 1929, et même s'il est vrai que la condition matérielle du chômeur d'aujourd'hui laisse moins à désirer que celle d'il y a quatre-vingts ans. Tant que de tels déséquilibres perdureront la vision du monde de demain de l'OCDE et de l'OMC ne pourra manquer de paraître fragile.

ANNEXE

MANDAT DE NEGOCIATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Directives pour les négociations sur le commerce transatlantique et le partenariat d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique

Nature et portée de l'Accord

1. L'accord contiendra exclusivement des dispositions sur les zones commerciales et liées au commerce applicables entre les parties. L'accord devrait confirmer que le traité transatlantique de Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement est basé sur des valeurs communes, notamment la protection et la promotion des droits de l'homme et de la sécurité internationale.
2. L'accord doit être global, équilibré et pleinement compatible avec les règles et obligations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
3. L'accord prévoit la libéralisation réciproque du commerce des biens et services ainsi que des règles sur les questions liées au commerce, avec un haut niveau d'ambition d'aller au-delà des engagements actuels de l'OMC.
4. Les obligations de l'Accord seront obligatoires pour tous les niveaux de gouvernement.
5. L'accord devrait être composé de trois éléments principaux: (a) l'accès au marché, (b) les questions de réglementation et les barrières non tarifaires (BNT), et (c) les règles. Les trois composantes seront négociées en parallèle et feront partie d'un engagement unique assurant un résultat équilibré entre l'élimination des droits et l'élimination des obstacles réglementaires inutiles aux échanges et une amélioration des règles, ce qui conduit à un résultat substantiel dans chacun de ces composants et l'ouverture effective des uns et des autres marchés.

Préambule et principes généraux

6. Le préambule se souviendra que le partenariat avec les États-Unis est fondé sur des principes et des valeurs cohérentes avec les principes et les objectifs communs de l'action extérieure de l'Union. Il fera référence, notamment, à:
- Des valeurs communes dans des domaines tels que les droits de l'homme, des libertés fondamentales, la démocratie et la primauté du droit;
 - L'engagement des parties envers le développement durable et la contribution du commerce international au développement durable dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales, notamment le développement économique, le plein emploi productif et un travail décent pour tous, ainsi que la protection et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles; L'engagement des parties à un accord dans le plein respect de leurs droits et obligations découlant de l'OMC et de soutien du système commercial multilatéral;
 - Le droit des Parties de prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs légitimes de politique publique sur la base du niveau de protection de la santé, de la sécurité, du travail, des consommateurs, de l'environnement et de la promotion de la diversité culturelle telle qu'elle est prévue dans la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qu'ils jugent appropriées;
 - L'objectif commun des Parties de prendre en compte les défis particuliers auxquels font face les petites et moyennes entreprises en contribuant au développement du commerce et de l'investissement;
- L'engagement des Parties de communiquer avec toutes les parties intéressées, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile.

Objectifs

7. L'objectif de l'accord est de réaliser le potentiel inexploité d'un véritable marché transatlantique, générant de nouvelles opportunités économiques pour la création d'emplois et la croissance grâce à un accès accru aux marchés, une plus grande compatibilité de la réglementation et la définition de normes mondiales.
8. L'accord devrait reconnaître que le développement durable est un objectif fondamental des Parties et qu'il visera à assurer et faciliter le respect des accords et des normes environnementales et sociales internationales tout en favorisant des niveaux élevés de protection de l'environnement, du travail et des consommateurs, compatible avec l'acquis européen et la législation des États membres. L'accord devrait reconnaître que le commerce ou l'investissement direct étranger ne seront pas encouragés par l'abaissement de la législation en matière de travail ou de santé au travail, de l'environnement et des normes ou des politiques et des lois visant à protéger et promouvoir la diversité culturelle fondamentales du travail.
9. L'accord ne doit pas contenir des dispositions qui risquent de porter atteinte à l'Union ou à la diversité culturelle et linguistique de ses États membres, notamment dans le secteur audio-visuel ni limiter le maintien par les États membres des politiques et mesures existantes en faveur du secteur de l'audiovisuel compte tenu de son statut spécial au sein du droit de l'UE. L'accord n'aura aucune incidence sur la capacité de l'Union et de ses États membres à mettre en œuvre des politiques et des mesures pour tenir compte du développement de ce secteur dans l'environnement numérique.

Accès aux marchés

Commerce des marchandises

10. Droits de douane et autres exigences sur les importations et les exportations
Le but sera d'éliminer tous les droits sur le commerce bilatéral, avec l'objectif commun de parvenir à une élimination substantielle des droits de douane dès l'entrée en vigueur et une suppression progressive de tous les tarifs les plus sensibles dans un court laps de temps. Au cours des négociations, les deux parties examineront les options pour le traitement des produits les plus sensibles, notamment les contingents tarifaires. Tous les droits de douane, taxes, redevances ou taxes sur les exportations et les restrictions quantitatives à l'exportation vers l'autre partie qui ne sont pas justifiées par des exceptions découlant de l'Accord seront supprimées dès l'application de l'accord. Les négociations devront traiter des questions concernant les derniers obstacles au commerce des biens à double usage qui affectent l'intégrité du marché unique.

11. Règles d'origine

Les négociations viseront à concilier l'UE et les approches américaines pour les règles d'origine d'une manière qui contribue à la facilitation du commerce et prend en compte les intérêts des producteurs de l'Union européenne. Ils devraient également viser à assurer que des erreurs administratives sont traitées de façon appropriée. Suite à l'analyse de la Commission de ses conséquences économiques possibles, et en consultation préalable avec le Comité de la politique commerciale, les possibilités de cumul avec des pays qui ont conclu des accords de libre-échange (ALE) avec l'Union européenne et les États-Unis seront considérées.

12. Exceptions générales

L'accord comprend une clause d'exception générale fondée sur les articles XX et XXI du GATT.

13. Mesures antidumping et compensatoires

L'accord devrait inclure une clause sur les mesures antidumping compensatoires, tout en reconnaissant que l'une des Parties peut prendre des mesures appropriées contre le dumping et/ou les subventions compensatoires conformément à l'Accord de l'OMC sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ou de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. L'accord devrait établir un dialogue régulier sur les questions de défense commerciale.

14. Garanties

Afin de maximiser les engagements de libéralisation, l'accord devrait contenir une clause de sauvegarde bilatérale par laquelle chaque partie peut retirer, en partie ou en totalité, les préférences où une hausse des importations de produits de l'autre partie cause ou menace de causer un dommage grave à son industrie nationale.

Le commerce des services et l'établissement et la protection des investissements

15. L'objectif des négociations sur le commerce des services sera de lier le niveau autonome existant de la libéralisation des deux parties au plus haut niveau de libéralisation capturé dans les ALE existants, tout en cherchant à atteindre de nouveaux accès au marché en éliminant les obstacles d'accès au marché de longue date restants, reconnaissant le caractère sensible de certains secteurs. En outre, les États-Unis et l'UE vont inclure des engagements contraignants pour fournir des processus de transparence, d'impartialité et raison en ce qui concerne l'octroi de licences et les exigences de qualification et de procédures, ainsi que pour améliorer les disciplines réglementaires inclus dans les ALE américains et européens actuels.

16. Les parties doivent convenir d'accorder un traitement non moins favorable pour l'établissement sur leur territoire des entreprises, des filiales ou des succursales de l'autre Partie que le traitement accordé à leurs propres sociétés, filiales ou succursales, en tenant dûment compte de la nature sensible de certains secteurs spécifiques.
17. L'accord devrait élaborer un cadre pour faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.
18. L'accord ne fait pas obstacle à l'application des exceptions sur la fourniture de services justifiables en vertu des règles pertinentes de l'OMC (articles XIV et CATS XIVbis). La Commission devrait également s'assurer que rien dans l'accord n'empêche les parties d'appliquer leurs lois, réglementations et exigences nationales concernant l'entrée et le séjour, pourvu que, ce faisant, ils n'annulent ou ne compromettent les avantages découlant de l'Accord. Les lois, règlements et exigences de l'UE et des États membres concernant le travail et les conditions de travail continuent de s'appliquer.
19. La haute qualité des services publics de l'UE devrait être préservée conformément au TFUE et, en particulier au protocole n°26 sur les services d'intérêt général, et en tenant compte de l'engagement de l'UE dans ce domaine, notamment l'AGCS.
20. Les services fournis dans l'exercice du pouvoir régalién tel que défini par l'article I.3 de l'AGCS doivent être exclus de ces négociations.
21. Les services audiovisuels ne seront pas couverts par le présent chapitre.
22. L'objectif des négociations sur l'investissement sera de négocier la libéralisation des investissements et des dispositions y compris les zones de compétence mixte, tels que les investissements de portefeuille, les biens et les aspects d'expropriation protection, sur la base des niveaux les plus élevés de la libéralisation et les normes les plus élevées de protection que les deux parties ont négocié à ce jour. Après consultation préalable avec les États membres et en conformité avec le traité UE, l'inclusion de la protection des investissements et le règlement des différends investisseur-État dépendra de savoir si une solution satisfaisante, répondant aux intérêts de l'UE concernant les questions visées par le paragraphe 23, est atteint.
23. En ce qui concerne la protection des investissements, l'objectif des dispositions correspondantes de l'accord devrait:
 - Assurer le plus haut niveau possible de protection et de sécurité juridique pour les investisseurs européens aux États-Unis,
 - Assurer la promotion des normes européennes de protection qui l'attractivité de l'Europe devraient augmenter en tant que destination pour les investissements étrangers,
 - Assurer une égalité des chances pour les investisseurs aux États-Unis et dans l'UE,
 - S'appuyer sur l'expérience et les meilleures pratiques en ce qui concerne leurs accords d'investissement bilatéraux avec des pays tiers des États membres,
 - Et devrait être sans préjudice du droit de l'UE et les États membres d'adopter et appliquer, conformément à leurs compétences respectives, les mesures nécessaires pour poursuivre des objectifs légitimes de politique publique tels que la cohésion sociale, l'environnement, la sécurité, la stabilité du système financier, la santé publique et de la sécurité d'une manière non discriminatoire. L'accord doit respecter les politiques de l'UE et de ses États membres pour la promotion et la protection de la diversité culturelle.

Champ d'application: le chapitre de l'Accord de protection des investissements devrait couvrir un large éventail d'investisseurs et à leurs investissements, les droits de propriété intellectuelle inclus, si l'investissement est réalisé avant ou après l'entrée en vigueur de l'accord.

Normes de traitement: les négociations devraient viser à inclure en particulier, mais pas exclusivement, les normes suivantes de traitement et de règles:

- a. traitement juste et équitable, y compris une interdiction des mesures déraisonnables, arbitraires ou discriminatoires,
- b. le traitement national,
- c. le traitement de la nation la plus favorisée,
- d. la protection contre l'expropriation directe et indirecte, y compris le droit à une indemnisation rapide, adéquate et efficace,
- e. la pleine protection et la sécurité des investisseurs et des investissements,
- f. les autres dispositions de protection efficaces, comme une «clause générale»,
- g. le libre transfert des fonds de capital et les paiements par les investisseurs,
- h. les règles concernant la subrogation.

Application: l'accord devrait viser à inclure un mécanisme de règlement des différends investisseur-État efficace et à la pointe, assurant la transparence, l'indépendance des arbitres et la prévisibilité de l'accord, y compris à travers la possibilité d'interprétation contraignante de l'Accord par les Parties. Le règlement des différends d'État à État devrait être inclus, mais ne devrait pas interférer avec le droit des investisseurs d'avoir recours à des mécanismes de règlement des différends investisseur-État. Il devrait fournir aux investisseurs un large éventail d'arbitrage comme actuellement disponibles en vertu d'accords bilatéraux d'investissement des États membres. Il faudrait envisager la possibilité de créer un mécanisme d'appel applicable à l'investisseur de règlement des différends de l'État en vertu de l'Accord, et à la relation appropriée entre ISDS et voies de recours internes.

Relations avec les autres parties de l'accord: les dispositions de protection des investissements ne doivent pas être liées aux engagements d'accès au marché de l'investissement prises ailleurs dans l'Accord. Les ISDS ne devraient pas s'appliquer aux dispositions d'accès au marché. Ces engagements d'accès au marché peuvent inclure, si nécessaire, des règles interdisant les exigences de performance.

Toutes les autorités infranationales et des entités (comme les États ou les municipalités) doivent effectivement se conformer aux dispositions du chapitre du présent accord de protection des investissements.

Marchés publics

24. L'accord doit viser l'ambition maximale, en complément de l'issue des négociations de l'Accord sur les marchés publics révisé en termes de couverture (entités de passation des marchés, des secteurs, des seuils et des contrats de services, y compris dans la construction publique notamment). L'accord visera à améliorer l'accès mutuel aux marchés publics à tous les niveaux administratifs (national, régional et local), et dans les domaines des services publics, couvrant opérations pertinentes d'entreprises opérant dans ce domaine et d'assurer un traitement non moins favorable que celui accordé aux fournisseurs établis localement. L'accord doit également inclure des règles et disciplines pour surmonter les obstacles ayant un impact négatif sur les marchés publics de chacun, y compris les exigences de localisation, et celles qui

s'appliquent aux procédures d'appel d'offres, les spécifications techniques, les procédures de recours et les exclusions existantes, y compris pour les petites et moyennes entreprises, en vue d'accroître l'accès au marché, et le cas échéant, la rationalisation, la simplification et l'amélioration de la transparence des procédures.

Questions réglementaires et barrières non tarifaires

25. L'accord visera à éliminer les obstacles inutiles au commerce et à l'investissement y compris les obstacles non tarifaires existants par le biais de mécanismes efficaces et efficaces, par la promotion d'un niveau ambitieux de compatibilité de la réglementation des biens et services, notamment par la reconnaissance, l'harmonisation et en renforçant la coopération mutuelle entre les régulateurs. La compatibilité de la réglementation doit se faire sans préjudice du droit de réglementer en fonction du niveau de la santé, de la sécurité, du travail et protection de l'environnement et la diversité culturelle que chaque partie juge approprié, ou autrement la réalisation des objectifs légitimes de réglementation, et sera en conformité avec les objectifs fixés au paragraphe 8. À cette fin, l'accord doit comprendre des dispositions relatives aux questions suivantes:

- *Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)*

Sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les négociations doivent suivre les directives de négociation adoptées par le Conseil le 20 février 1995 (doc. 4976/95). Les Parties mettent en place des dispositions qui s'appuient sur l'accord SPS de l'OMC et sur les dispositions de l'accord vétérinaire existant; elles introduisent des disciplines en ce qui concerne la santé des végétaux et mettent en place un forum bilatéral afin d'améliorer le dialogue et la coopération sur les questions SPS. Dans les zones couvertes par l'accord vétérinaire de l'UE-États-Unis en vigueur, les dispositions pertinentes doivent être considérées comme le point de départ des négociations. Les dispositions du chapitre SPS s'appuieront sur les principes essentiels de l'Accord SPS de l'OMC, y compris l'exigence que les mesures SPS de chaque côté se fondent sur la science et sur les normes internationales ou des évaluations scientifiques des risques, tout en reconnaissant le droit pour les parties à évaluer et gérer les risques en conformité avec le niveau de protection que chaque partie juge approprié, en particulier lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, mais appliquée seulement dans les mesures nécessaires à protéger la santé humaine, animale ou végétale, et développée de manière transparente, sans retard injustifié.

L'accord devrait également viser à établir des mécanismes de coopération sur la protection des animaux entre les parties.

L'accord devrait chercher à assurer une transparence totale en ce qui concerne les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables au commerce, en particulier d'établir des dispositions pour la reconnaissance de l'équivalence, la mise en œuvre de la pré-liste des établissements producteurs de denrées alimentaires, ce qui empêche la mise en œuvre de pré-dédouanement, la reconnaissance de la maladie l'état de santé gratuit et exempt de parasites des Parties et du principe de régionalisation pour les maladies animales et des ravageurs des plantes.

- *Réglementations techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité*

S'appuyant sur les engagements pris par les parties en vertu de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), les Parties doivent également établir des dispositions afin de renforcer et de compléter ces dispositions, en vue de faciliter l'accès à leurs marchés respectifs, et établir un mécanisme pour de meilleurs dialogues et coopérations pour résoudre les problèmes de TBT bilatérales. Les objectifs de ces dispositions seraient de donner une plus grande ouverture, la transparence et la convergence des approches et des exigences réglementaires et des processus d'élaboration de normes connexes, également en vue de l'adoption

de normes internationales pertinentes, ainsi que, entre autres, de réduire les essais redondants et onéreux et les exigences de certification, de promouvoir la confiance dans nos organismes d'évaluation de conformité respectifs, et renforcer la coopération en matière d'évaluation de la conformité et les questions de normalisation dans le monde. Il faut également tenir compte des dispositions relatives à l'étiquetage et les moyens d'éviter des informations trompeuses pour les consommateurs.

- *Cohérence de la réglementation*

L'accord comprendra des disciplines transversales sur la cohérence réglementaire et de transparence pour le développement et la mise en œuvre de l'efficacité, coût-efficacité, et une réglementation plus compatibles pour les biens et services, y compris les premières consultations sur les règlements importants, l'utilisation d'études d'impact, évaluations, l'examen périodique des mesures réglementaires existantes, et l'application des bonnes pratiques réglementaires.

- *Les dispositions sectorielles*

L'accord comprendra des dispositions ou annexes contenant des engagements ou des mesures visant à promouvoir la compatibilité de la réglementation dans des biens d'un commun accord et des secteurs de services supplémentaires, avec l'objectif de réduire les coûts découlant de différences de réglementation dans des secteurs spécifiques, y compris l'examen des approches relatives à l'harmonisation réglementaire, équivalence ou la reconnaissance mutuelle, le cas échéant. Cela devrait inclure des dispositions spécifiques et de fond et de procédures dans des secteurs d'une importance considérable pour l'économie transatlantique, y compris, mais sans s'y limiter, l'automobile, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques et d'autres industries de la santé, de l'information et de la communication et des services financiers. Le but sera d'éliminer les obstacles non tarifaires existants, empêcher l'adoption de nouvelles barrières non tarifaires et d'assurer l'accès au marché à un niveau supérieur à celui fourni par des règles horizontales de l'accord. En ce qui concerne les services financiers, les négociations devraient également viser à des cadres communs pour la coopération prudentielle.

26. L'accord comprend également un cadre pour identifier les opportunités et pour guider la poursuite des travaux sur les questions de réglementation, y compris les dispositions qui prévoient une base institutionnelle pour exploiter le résultat des discussions réglementaires ultérieurs dans l'accord global.

27. L'accord sera obligatoire pour tous les régulateurs et les autres autorités compétentes des deux Parties.

Règles

Droits de propriété intellectuelle

28. L'accord porte sur des questions liées aux droits de propriété intellectuelle. L'accord reflètera la grande valeur accordée par les deux parties sur la protection de la propriété intellectuelle et s'appuiera sur le dialogue UE-USA existant dans ce domaine.

29. Les négociations devraient, en particulier, s'adresser aux zones les plus pertinentes pour favoriser l'échange de biens et services avec un contenu IP, en vue de soutenir l'innovation. Les négociations doivent viser à assurer une protection et une reconnaissance accrues des indications géographiques de l'UE grâce à l'accord, d'une manière complète et s'appuyant sur les «TRIPS», en abordant également la relation avec leur utilisation avant le marché américain dans le but de résoudre les conflits existants de manière satisfaisante. Après consultation préalable du Comité de la politique commerciale, les questions d'IPR supplémentaires doivent être prises en considération dans les négociations.

30. L'accord ne doit pas contenir des dispositions relatives aux sanctions pénales.

Commerce et développement durable

31. L'accord comprendra des engagements pris par les deux parties en ce qui concerne les aspects du travail et de l'environnement du commerce et du développement durable. Une attention particulière sera accordée aux mesures visant à faciliter et promouvoir le commerce des produits respectueux de l'environnement et économe en ressources, services et technologies, y compris au moyen de marchés publics écologiques et de soutenir les choix d'achat éclairés par les consommateurs. L'accord comprend également des dispositions visant à promouvoir le respect et l'application effective des normes et des accords convenus au niveau international dans le domaine du travail et de l'environnement comme une condition nécessaire pour le développement durable.
32. L'accord comportera des mécanismes pour soutenir la promotion du travail décent à travers l'application nationale efficace de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les normes fondamentales du travail, telles que définies dans la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux, les Accords multilatéraux sur l'environnement pertinents travail et ainsi que l'amélioration de la coopération sur les aspects liés au commerce du développement durable. L'importance de la mise en œuvre et l'application de la législation nationale sur le travail et l'environnement doit être soulignée ainsi. Il convient également de prévoir des dispositions à l'appui des normes internationalement reconnues en matière de responsabilité sociale des entreprises, ainsi que de conservation, de gestion durable et de promotion du commerce légal et durable des ressources naturelles, comme le bois, la faune ou la pêche. L'accord prévoira le suivi de la mise en œuvre de ces dispositions par le biais d'un mécanisme de participation de la société civile, ainsi que d'un relatif au règlement des différends.
33. Les impacts économiques, sociaux et environnementaux seront examinés au moyen d'une évaluation indépendante de l'impact sur le développement durable (SIA), impliquant la société civile, seront menées en parallèle avec les négociations et seront finalisés avant la signature de l'accord. Le SIA visera à préciser les effets probables de l'accord sur le développement durable, ainsi qu'à proposer des mesures (dans les domaines commerciaux et non-commerciaux) afin de maximiser les avantages de l'Accord et de prévenir ou de minimiser les impacts négatifs potentiels. La Commission veille à ce que la SIA se déroule dans un dialogue régulier avec tous les acteurs concernés de la société civile. Au cours des négociations, la Commission doit également maintenir un dialogue régulier avec tous les acteurs concernés de la société civile.

Douanes et facilitation du commerce

34. L'accord doit comprendre des dispositions visant à faciliter le commerce entre les Parties, tout en veillant à l'efficacité des contrôles et des mesures anti-fraude. À cette fin, il doit comprendre des engagements, entre autres, sur les règles, les exigences, les formalités et les procédures des parties liées à l'importation, l'exportation et le transit, à un niveau d'ambition élevé, allant au-delà des engagements négociés à l'OMC. Ces dispositions devraient promouvoir la modernisation et la simplification des règles et des procédures, la documentation standard, la transparence, la reconnaissance mutuelle des normes et la coopération entre les autorités douanières.

Accords commerciaux sectoriels

35. L'accord devrait, le cas échéant, examiner, étoffer et compléter les accords commerciaux sectoriels existants, tels que l'accord entre la Communauté européenne et les États-Unis sur le commerce du vin, notamment en ce qui concerne les négociations des termes visés à l'annexe II de l'accord de 2005, l'accord de reconnaissance mutuelle entre la Communauté européenne et les États-Unis et l'Accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur la coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière.

Commerce et Concurrence

36. L'accord devrait inclure des dispositions sur la politique de concurrence, y compris les dispositions relatives aux lois antitrust, les fusions et les subventions. En outre, l'accord doit traiter les monopoles d'État, les entreprises publiques et entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs.

Échanges liés à l'énergie et aux matières premières

37. L'accord comprendra des dispositions concernant le commerce et les aspects liés à l'investissement de l'énergie et des matières premières. Les négociations devraient viser à assurer un environnement commercial ouvert, transparent et prévisible en matière d'énergie et à garantir un accès libre et durable aux matières premières.

Les petites et moyennes entreprises

38. L'accord comprendra des dispositions sur les aspects liés au commerce des petites et moyennes entreprises.

Mouvements de capitaux et paiements

39. L'accord comprendra des dispositions sur la libéralisation des paiements courants et mouvements de capitaux, et inclura une clause de statu quo. Il comprendra des dispositions dérogatoires (par exemple en cas de difficultés graves pour la politique monétaire et de taux de change, ou de la surveillance prudentielle et de la fiscalité), qui seront en conformité avec les dispositions du traité UE sur la libre circulation des capitaux. Les négociations doivent tenir compte des sensibilités attachées à la libéralisation des mouvements de capitaux qui ne sont pas liées à l'investissement direct.

Transparence

40. L'accord portera sur les questions de transparence. À cette fin, il comprendra des dispositions sur:
- L'engagement de consulter les parties prenantes à l'avance de l'introduction de mesures ayant un impact sur le commerce et l'investissement;
 - La publication des règles générales et des mesures ayant un impact sur le commerce et l'investissement dans les biens et les services internationaux;
 - La transparence en ce qui concerne l'application de mesures ayant un impact sur le commerce et l'investissement dans des biens ou des services internationaux.

41. Rien dans cet accord ne devrait affecter le droit de l'UE ou des États membres concernant l'accès du public aux documents officiels.

Autres domaines

42. Suite à l'analyse de la Commission et après consultation préalable avec le Comité de la politique commerciale et en conformité avec les traités de l'UE, l'accord peut comporter des dispositions concernant d'autres domaines liés à la relation commerciale et économique où, au cours des négociations, l'intérêt mutuel a été exprimé à le faire.

Cadre institutionnel et dispositions finales

43. Cadre institutionnel

L'accord mettra en place une structure institutionnelle afin d'assurer un suivi efficace des engagements découlant de l'Accord, ainsi que de promouvoir la réalisation progressive de la compatibilité des régimes réglementaires.

44. La Commission, dans un esprit de transparence, fera régulièrement rapport au Comité de la politique commerciale sur le cours des négociations. La Commission, selon les traités, peut faire des recommandations au Conseil sur d'éventuelles directives de négociation supplémentaires sur toute question, avec les mêmes procédures d'adoption, y compris les règles de vote, que celles de ce mandat.

45. Règlement des différends

L'accord comprendra un mécanisme de règlement des différends approprié, ce qui fera en sorte que les parties respectent les règles convenues.

L'accord devrait inclure des dispositions pour expédient de résolution de problèmes comme un mécanisme de médiation flexible.

46. L'accord qui fera foi de façon égale dans toutes les langues officielles de l'UE, doit comporter une clause linguistique.

Source : [http://contrelacour.over-blog.fr/Marché transatlantique : le mandat \(définitif\) de négociation de la Commission européenne traduit en français](http://contrelacour.over-blog.fr/Marché transatlantique : le mandat (définitif) de négociation de la Commission européenne traduit en français)

BIBLIOGRAPHIE

- Lisa Brandt et Barbara Kunz, « Transatlantic Relations in a multipolar World – French and German perspectives on security and trade affairs », Genshagener Papiers, no. 11, April 2013, Stiftung Genshagen
- Lee A. Bygrave, "Transatlantic Tensions on Data Privacy", Transworld (The Transatlantic Relationship and the Future Global Governance), Working Paper 19, April 2013
- Cato Institute, "The Challenges of Negotiating a Transatlantic Trade and Investment Partnership", Free Trade Bulletin, February 26, 2013
- Pierre Defraigne, "Reprenre la main: d'un transatlantisme déstabilisateur à un trilogue stratégique US – UE – Chine", Madariaga Papers, Vol. 6, no. 4, June 2013
- Uri Dadush, « Don't buy the hype on the Transatlantic Trade Deal », Carnegie Endowment for International Peace, March 2013
- Lionel Fontagné, Julien Gordon et Sébastien Jean, « Transatlantic Trade: Whither Partnership With Economic Consequences? », CEPII, Policy Brief, September 2003
- Joseph François (chef de projet), « Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment », Centre for Economic Policy Research, London
- Gary Clyde Hufbauer (Peterson Institute for International Economics) et Frederic Neumann (Johns Hopkins School for Advanced International Studies), "US – EU Trade and Investment: an American Perspective", communication pour la conférence "Transatlantic Perspectives on the US and European Economies", organisée par la Kennedy School of Government de l'université de Harvard les 11 et 12 avril 2002
- Jeffrey J. Schott et Cathleen Cimino, "Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done", Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, March 2013, Number PB 13-8,
- Pawel Swieboda, "Towards a Transatlantic Market", *Policy Paper no. 84, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, March 2013
- Jan Techau, "Transatlantic Free Trade: the Battle for Europe's Soul", Strategic Europe, Carnegie Europe, March 12, 2013

Autres liens:

<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/united-states/>

Sur les mêmes thèmes...

RENFORCER LA COOPÉRATION AVEC LES PUISSANCES ÉMERGENTES ET MONDIALES

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 23 mai 2013

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

Elvire Fabry, *Études & Rapports No 96, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 30 avril 2013

VERS UN MARCHÉ TRANSATLANTIQUE ?

Pawel Swieboda, *Policy Paper No 84, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 12 mars 2013

GOVERNANCE MONDIALE : S'ATTAQUER AU TERRAIN DES VALEURS

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 15 janvier 2013

RELATIONS US-UE : QUEL BILAN POUR LA PRÉSIDENTE OBAMA?

Bertrand de Largentaye, *Policy Paper No 59, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 22 octobre 2012

PARTENARIAT EURO-AMÉRICAIN : UNE NOUVELLE APPROCHE

Romano Prodi, Jacques Delors, Jerzy Buzek, Tommaso Padoa-Schioppa et Nicole Gnesotto, *Études & Rapports No 75, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 4 mars 2010

LE MARCHÉ TRANSATLANTIQUE ET L'OMC

Jean-Christophe Bureau, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2008

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) • *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*

