

Rapport de Claude Revel, Conseillère du commerce extérieur de la France, à la ministre du Commerce extérieur Nicole Bricq:

"Développer une influence normative internationale stratégique pour la France"-
Janvier 2013-

<http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14133.pdf>

Partie sur le pacte transatlantique: page 72 et sequenda

56. L'accord UE États-Unis à venir

▣ Un accord fondamental par sa portée

Cet accord est fondamental, non seulement par son contenu propre mais par le poids futur qu'il peut avoir dans la gouvernance mondiale et sur celle de l'UE en particulier. En effet, tous les accords régionaux (il y en a 511 signés à ce jour, chiffre OMC) ont une fonction de référence à la norme, et celui-ci, entre deux puissances occidentales, sera emblématique. Il faut se souvenir que si l'OMC est dans l'impasse en tant qu'élaboration des accords, son organe juridictionnel, l'ORD, gagne lui peu à peu en puissance et devient une source de droit en quelque sorte jurisprudentiel. Un accord est un fait juridique auquel le juge OMC sera forcément sensible en cas de contentieux. **La norme posée dans l'ALE pourra donc être une base jurisprudentielle mondiale à moyen terme.**

Cet accord est fondamental en termes commerciaux aussi. Les États-Unis et l'UE comptent à eux deux pour à peu près la moitié du PIB mondial et pour presque un tiers des échanges commerciaux : 1,8 Mds d'euros sont échangés chaque jour. Néanmoins, comme le dit le « High Level Working Group on Jobs and Growth », lancé en novembre 2011 à la suite du Sommet UE-US de l'été 2011 et qui travaille sur la préparation de l'accord, on peut faire mieux si l'on conclut un vaste accord de libre-échange. À noter que cette idée remonte à 2004, époque où la Commission lançait déjà une consultation sur l'intérêt d'un partenariat avec les États-Unis. Le Transatlantic Economic Council a joué le rôle d'un forum particulièrement important de pré-discussion voire pré-régulation en amont.

▣ Grandes ambitions

Côté américain, les objectifs sont ambitieux, et **les enjeux en termes de régulation à venir sont énormes.**

Le « High Level Working Group on Jobs and Growth » a été créé pour identifier les mesures qui pourraient accroître le commerce et l'investissement entre UE et US. Il est dirigé côté américain par le US Trade Representative et côté européen par le commissaire au commerce. Son but est d'essayer de rendre les régimes réglementaires plus compatibles entre les deux régions. C'est un forum de consultation avec les « *stakeholders* » (parties prenantes) et un haut lieu d'influence. Selon les termes du communiqué commun publié par le Président Obama et pour l'UE par les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen (MM. BARROSO et VAN ROMPUY), ce groupe recherche la conclusion prochaine **d'un arrangement ambitieux et portant sur tous les domaines, agriculture, industrie, services, investissements..., élimination des barrières conventionnelles, avec des « approches possibles » en matière de propriété intellectuelle.**

L'agenda concerne plus précisément l'élimination de tous les tarifs, la conclusion d'un accord « SPS + » (accord normes sanitaires et phytosanitaires OMS) et « TBT + » (obstacles techniques au commerce de l'OMC), mise en place de disciplines réglementaires horizontales, pour couvrir les sujets réglementaires touchant aux marchandises et services, avec consultations régulières en amont, libéralisation des services

au plus haut niveau atteint, avec obligations accrues de transparence, amélioration drastique de l'accès aux marchés publics de part et d'autre, début de discussions sur la propriété intellectuelle (IPR) qui on le sait est très différemment vue de part et d'autre de l'Atlantique, et enfin et surtout, **mise en place d'« un ensemble de règles pour le XXI^e siècle » qui contribue à l'élaboration de règles dans les pays tiers, dans les accords internationaux et dans les organisations multilatérales.** Et qui toucherait à la réglementation du commerce, à l'accès à l'énergie et aux matières premières, au traitement des PME, etc. Dans leur position commune d'avril 2012, les entreprises européennes représentées par Business Europe (ex-UNICE, l'association des « Medef européens ») expriment leur volonté de voir ce prochain accord couvrir tous les champs, y compris l'agriculture et, en matière d'investissement, ne souffrir aucune exception. Ils proposent comme premier exemple de coopération d'arriver à une harmonisation des normes du véhicule électrique, celles-ci étant fondées en Europe sur les règles de l'UNECE. Il est prévu d'après le groupe de commencer les discussions début 2013.

□ Un rapport de forces favorable aux États-Unis

Les avantages sont indéniables pour beaucoup d'entreprises et les avantages commerciaux de cet accord devront être saisis. Il appartient cependant à l'État français et à l'UE de bien regarder l'ensemble. Comme avec le Canada, il faudra être très vigilant sur les biais possibles, entre autres dus au système fédéral, aux aides des États-Unis à leurs PME (Small Business Act and Small Business Administration), au fait que leurs administrations du commerce extérieur et leurs entreprises sont beaucoup plus proches les unes des autres que chez nous (en France en tout cas), que donc la norme privée peut aussi représenter les intérêts nationaux, que par rapport à une ouverture à 90 % des marchés publics de l'UE dans le cadre de l'accord plurilatéral sur les marchés publics seulement 32 % le sont aux États-Unis, qu'au total 17 % des marchés publics européens ont été ouverts à la concurrence contre 3 % aux États-Unis et qu'aucun État américain n'applique complètement l'accord marchés publics (13 pas du tout et 37 avec des restrictions)... et surtout, **il faudra être conscient que la grande cible sera le secteur agricole et peut-être aussi agroalimentaire.** D'autant que pour l'UE, le secteur agricole risque de devenir la variable d'ajustement au compromis.

Les États-Unis ont préparé cet ALE depuis plusieurs années. L'accord fait partie de stratégies économiques et géoéconomiques visant entre autres à préparer le face à face avec la Chine dans les meilleures conditions. C'est ainsi qu'il est complété par le Transpacifique Partnership (PPP) qui n'est pas aussi approfondi mais lie tout de même de très nombreux pays de l'Asie Pacifique. Les États-Unis arrivent avec un degré de préparation et d'avance incontestable sur les Européens.

De sources multiples et concordantes, la stratégie d'investissement par les États-Unis des organisations multilatérales normatives depuis des années est liée à une minutieuse préparation de l'accord UE-US de libre-échange. Ils gagnent peu à peu du terrain sur les principes normatifs pour être en position de force, pouvoir négocier plus facilement et en demander plus.

Cela est particulièrement impressionnant en matière agricole. Ils ont préparé l'accord en faisant peu à peu lever toutes les barrières : embargo sur leurs bovins, ractopamine, décontamination de viande. **Il y a un agenda américain en matière agricole et il est mondial.** Il a été annoncé par la Banque mondiale à l'issue du G20 agricole de juin 2011 (voir ci-dessus, n° 37). L'UE est par ailleurs en opposition à eux sur les principes : notre système est préventif, le leur est curatif, ils ne reconnaissent pas les préférences collectives mais seulement la preuve scientifique, etc. Le risque agricole est réel puisque les États-Unis n'ont plus rien à céder alors que l'Union arrive avec beaucoup de plans à préserver et donc des compromis à faire. Différence aussi dans **les négociations de services** où nous voyons le système de la liste négative de services dans l'ALENA contre celui d'une liste positive au GATS (n'est ouvert que ce qui a été listé). On sait enfin que la préparation américaine des accords de commerce international est méthodique et professionnelle. Les Américains à juste titre mettent un poids étonnant de conviction et font depuis plusieurs années un *lobbying* d'idées à Bruxelles qui s'est renforcé récemment. La vérité est qu'ils gagnent peu à peu d'autres Européens à leurs thèses et que **nous, Français, courons de grands risques d'isolement.**

La hâte à conclure des Américains est partagée par les entreprises européennes, dont les françaises, qui font pression sur les gouvernements en ce sens, et par la Commission européenne. Or la situation UE est

très asymétrique, c'est celle du faible au fort. Face à cette préparation en ordre de bataille, la Commission apparaît singulièrement fragile, partagée entre États membres défendant le libre-échange comme principe et comme méthode dits « *like minded* » (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Finlande, Danemark, Irlande Allemagne sans doute) et ceux cherchant à préserver (et promouvoir) un modèle plus équilibré, dits « *open minded* » (Italie, Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie et France). Au niveau agricole, la DG agricole est peu armée face à la force de frappe américaine.

Si nous, Européens ou Français, retardons les négociations, nous pouvons nous attendre à des stratégies d'image en notre défaveur. Comme un an avant la Convention anti-corruption d'agents publics étrangers de l'OCDE, où le secrétaire d'État au Commerce et d'autres se répandaient dans les journaux internationaux sur les milliards de dollars de contrats perdus par les entreprises américaines du fait de la corruption des Japonais et des Européens (surtout des Français).

Sur le fond, nous pouvons maintenir la position française selon laquelle les OTC doivent être levés avant de commencer une négociation. Nous pouvons exiger la réciprocité et prévoir comme cela est avancé, une reconnaissance des systèmes fondée sur un mémorandum qui prévoit la revue dans deux ans.

Sur la méthode, il faudrait à l'occasion de cet accord reprendre en urgence et « en démultipliée » ce qui doit en principe être fait de manière régulière. Nos représentants doivent fréquenter les représentants de autres États de l'UE en-dehors des négociations. Du côté de la Représentation permanente bien sûr mais aussi des bureaux de Paris. Passer un peu plus de temps que prévu à Bruxelles en contacts informels n'est pas du temps perdu mais de la préparation habile des discussions à venir. Il nous faut pour cela des anglophones, qui aient le goût du contact et la formation nécessaire pour diffuser des messages voulus et récupérer des informations utiles aux négociations. Nous devons mettre en exergue les points d'accord (qui sont les plus nombreux) et pas de désaccord, mais expliquer fermement ces derniers. Cela ressemble à du B.A.BA de la négociation mais il n'est pas certain que ce soit rentré dans les moeurs, peut-être pour des raisons de moyens. Il faut alors prioriser. Une coordination et une délégation entre sujets et sur chacun doit avoir lieu à l'intérieur de la direction du Trésor et en liaison avec les ministères concernés. Chacun muni des instructions et des éléments de langage généraux peut alors défendre nos positions, à la fois auprès de l'UE et directement dans les lieux franco ou euro-américains en se répartissant les tâches.