

Les accords commerciaux transatlantiques

Situation et enjeux des négociations

Après une longue période d'enlisement, les négociations à l'OMC ont abouti à un accord de faible portée en décembre dernier. Pendant ce temps, les discussions bilatérales vont bon train. L'UE vient en octobre dernier de signer un accord avec le Canada et est entrée dans une phase active de pourparlers avec les USA. L'agriculture est considérée comme un enjeu important de ces négociations. Que ce soit avec le Canada ou les USA, les principaux points d'achoppement sont l'accès aux marchés avec la diminution des pics tarifaires, les indications d'origine géographique, et la question des normes. Pour l'UE, le secteur des viandes apparaît être le plus exposé.

L'Union européenne a déjà conclu un grand nombre d'accords bilatéraux. Avec la Corée du Sud, le Mexique, le Pérou, la Colombie, le Chili, l'Afrique du Sud, et la Turquie, ils sont déjà entrés en vigueur. Pour d'autres pays, les accords sont conclus mais pas encore en application : Singapour, Moldavie, Géorgie, Cameroun, Ghana et Côte d'Ivoire. Le dernier en date a été signé avec le Canada le 18 octobre 2013. Enfin des négociations sont en cours avec le Mercosur¹, le Maroc, l'Inde, les pays du Golfe, la Thaïlande, le Vietnam, la Malaisie, le Japon, différents pays d'Asie et d'Afrique et enfin, les Etats-Unis.

Le coup d'envoi des négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership) entre l'Union européenne et les Etats-

Unis a été donné le 17 juin dernier. Cet accord revêtira une importance particulière car il sera conclu entre deux géants du commerce mondial qui espèrent ainsi pouvoir maintenir leurs positions de leaders, de plus en plus contestées par les nouvelles puissances exportatrices asiatiques. A l'heure où les négociations multilatérales à l'OMC² ont débouché sur un accord de faible portée à Bali et alors que l'Union européenne peine à sortir de la crise, de grands bénéfices en termes de croissance économique et de dynamisme des échanges sont attendus du TTIP. Dans le secteur agricole cependant, les résultats pourraient être plus mitigés. Plus largement, cet accord pourrait être préjudiciable à la souveraineté des Etats dans l'établissement de réglementations et de normes.

1. Des négociations multilatérales laborieuses et peu fructueuses

A sa création, l'OMC prévoyait un socle très large de négociations comprenant la libéralisation des échanges de services, des marchés publics, des investissements, l'allègement des procédures commerciales, la concurrence, les normes de travail, l'environnement et le développement durable. Au fil des conférences, des sujets ont été retirés. Ainsi, lors de la conférence ministérielle de Doha qui ouvrait, en 2001, le 9^e cycle de négociations multilatérales à l'OMC sur la libéralisation du commerce mondial, a-t-on abandonné la question des normes de travail. Les négociations sur les investissements, la concurrence, l'allègement des procédures commerciales et les marchés publics ont été reportées à la conférence de Cancun de 2003. Après l'échec de Cancun, les sujets de l'investissement, la concurrence et les marchés publics ont été retirés des négociations. Aujourd'hui, le cœur des négociations multilatérales se résume

aux sujets suivants : les soutiens à l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles.

Après dix ans d'enlisement et la crise de 2008 qui a renforcé les tentations protectionnistes, un accord a finalement été trouvé début décembre à Bali. Il concerne trois volets : l'agriculture, l'aide au développement (exonération de droits de douane pour les produits originaires des Pays les Moins Avancés) et la facilitation des échanges (simplification des procédures douanières). Sur le plan agricole, l'Inde et d'autres pays en développement ont obtenu la possibilité d'acheter des céréales à des prix supérieurs au prix de marché pour constituer des stocks, revendus ensuite à bas prix dans le cadre d'un programme d'aide alimentaire. A l'OMC, cette pratique est considérée comme une subvention à la production mais les négociateurs se

¹. Mercosur : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay, Venezuela

². OMC : Organisation mondiale du commerce

sont mis d'accord pour qu'elle ne fasse l'objet d'aucune plainte et qu'une solution durable soit trouvée à ce problème d'ici la prochaine conférence interministérielle. L'élimination des subventions à l'exportation a été reportée au « programme post-Bali ». Seule l'UE a tenu ses engagements de suppression des restitutions à l'export. Les négociations sur le coton demandées par les pays africains ont également été reportées.

Les Etats signataires se sont réjouis de cet accord, mais ils savent que sa portée reste très limitée par rapport aux ambitions initiales du cycle de Doha

(seulement 10 % du programme envisagé). Aussi, les Etats, USA et UE en tête, ont déjà mis en place un grand nombre d'accords bilatéraux qui permettent une libéralisation des échanges beaucoup plus poussée que ce que les négociations multilatérales autorisent. En outre, ils offrent beaucoup plus de souplesse aux pays contractants que les accords à l'OMC. En particulier ils permettent de s'affranchir de la clause de la nation la plus favorisée qui prévoit que lorsqu'une concession est accordée à un pays, elle l'est obligatoirement à tous les autres pays membres de l'OMC.

2. L'accord économique et commercial global avec le Canada (AECG)

Après 4 ans de pourparlers, un accord de libre-échange a été trouvé entre le Canada et l'UE. Il entrera en vigueur en 2015. Selon la Commission européenne, il devrait accroître de plus de 20 % les échanges commerciaux entre les deux zones et apporter un gain de croissance de 12 milliards d'euros à l'UE (sur 13 000 milliards d'euros en 2012, soit 0,1 % du PIB¹).

Outre les questions concernant les médicaments génériques et les services financiers, les principales difficultés des négociations ont eu trait aux questions agricoles avec des intérêts défensifs du Canada sur le secteur laitier, et pour l'UE, une position défensive sur le secteur des viandes (bœuf et porc) et sur celui du maïs doux, et offensive sur les indications d'origine géographique. Tous les droits sur les produits préparés seront éliminés. L'UE est largement excédentaire vis-à-vis du Canada pour ces produits. Les exportations de vins et spiritueux seront ainsi facilitées.

L'accord permet la protection sur le marché canadien d'une liste de produits agricoles sous indication géographique (par exemple, Grana Padano, Roquefort, Elia Kalamatas Olives, Aceto balsamico di Modena). D'autres indications géographiques pourront compléter cette liste. Les jambons italiens Prociutto di Parma et Prosciutto di San Daniele pourront être commercialisés sous leur dénomination ce qui n'était pas le cas pendant plus de 20 ans. Mais cela n'interdira pas la commercialisation de « Jambons de Parme » produits au Canada.

Le quota d'importation par le Canada de fromages européens sans droits de douane a été porté à

31 900 t contre 13 400 t actuellement. Sur les 18 500 t supplémentaires, 16 800 t sont réservées aux fromages de haute qualité, le reste étant destiné aux fromages industriels.

En contrepartie, l'UE a accru l'ouverture de son marché aux viandes canadiennes. Un contingent de 50 000 t de viande bovine canadienne dont 2/3 pour de la viande fraîche et 1/3 pour de la viande congelée sera consenti. Il inclut de la viande de haute qualité (4 162 t sans hormones). Seule la viande sans hormone est autorisée à entrer sur le marché de l'UE. En viande porcine le contingent d'importation sera de 81 011 t de viande sans ractopamine².

Les droits de douane appliqués par l'UE aux importations de céréales canadiennes seront supprimés au terme d'une période de 7 ans. Le volume du contingent d'importation à droits réduits de blé de basse et moyenne qualité sera porté à 100 000 t dès 2015 pour l'origine Canada contre 38 853 t aujourd'hui. Selon FranceAgriMer, les importations de blé tendre dans l'UE, en provenance du Canada, ont porté sur 575 000 t en moyenne sur les trois dernières campagnes. Seule une petite partie entre dans le cadre du contingent à droits réduits (12 €/t). La majorité du blé tendre importé est constitué de blé de haute qualité dont le droit de douane, calculé en fonction du prix mondial, était nul sur les trois dernières campagnes. L'UE a importé sur les mêmes campagnes, 884 000 t de blé dur en moyenne et une quantité très variable de maïs (de 105 t à 537 000 t), à droit égal à zéro également.

3. La négociation du TTIP

USA et UE, deux grands du commerce mondial

USA et UE réunis réalisent presque la moitié de la production annuelle de richesse dans le monde

(47 % du PIB mondial). Leurs échanges sont très développés et représentent 1/3 du commerce mondial. Selon le CEPII³, pour les marchandises, leur

¹. PIB : Produit intérieur brut

². Ractopamine : additif interdit dans l'UE utilisé dans l'alimentation des porcs et des bovins afin de stimuler leur croissance et d'accroître leur teneur en viande maigre

³. CEPII : Centre d'études prospectives et d'informations internationales

part est même de 43 % du commerce mondial. C'est sensiblement plus que les 27 % des pays de l'ASEAN+6¹. L'UE est le premier exportateur et le premier importateur mondial, les USA sont le deuxième importateur et le troisième exportateur derrière la Chine. Cependant si on exclut le commerce intra européen, la part des échanges UE-USA réunis tombe à 28 % et celle de l'ASEAN+6 monte à 34 %.

Ces pays contestent donc aux deux géants leurs positions dominantes sur le commerce mondial. De plus ils sont en négociation depuis mai 2013 pour un accord de partenariat économique régional qui leur permettrait de constituer une des plus grandes zones de libre-échange du monde comptant plus de 3 milliards d'habitants : le RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership). Aujourd'hui les échanges entre les pays de l'ASEAN+6 représentent 16 % du commerce mondial alors que les échanges entre UE et USA n'en représentent que 4 %. Le principal objectif de l'accord transatlantique serait donc d'éviter une perte d'influence des deux leaders dans le commerce mondial.

Dans le domaine des investissements, les relations entre les deux partenaires sont très importantes. Ainsi, selon la Direction générale du Trésor, avant la crise économique de 2008, la moitié des investissements directs des USA à l'étranger avait été réalisée dans l'UE. Ces IDE² représentent 43 % des IDE dans l'UE. Inversement, un tiers des IDE de l'UE se sont faits aux USA et représentent 76 % des IDE dans ce pays.

Outre les échanges de marchandises, les investissements, les marchés publics, les services financiers, les assurances, les services de santé, les transports, l'informatique, les télécommunications, et l'aéronautique seront les principaux domaines de négociation. La France a réussi à faire exclure les services culturels des pourparlers.

Les barrières tarifaires : encore importantes en agriculture

Les échanges agricoles entre les deux puissances sont en faveur de l'UE : 20 % des produits importés aux USA proviennent de l'UE alors que 8 % seulement des produits importés dans l'UE proviennent des USA. L'excédent commercial de la balance européenne avec les USA provient des produits transformés (vins et spiritueux, produits laitiers). Sur les produits de base les USA sont bénéficiaires.

Les droits de douane appliqués par les USA et l'UE sont aujourd'hui faibles : en moyenne 2,2 % pour les USA (1,7 % pour les produits manufacturés et 6,6 % pour les produits agricoles) et 3,3 % pour l'UE

(2,3 % pour les produits industriels et 12,8 % pour les produits agricoles). Ils ne constituent donc pas un enjeu important des négociations. Cependant dans le secteur agricole, où les produits dits « sensibles » sont encore nombreux, ces moyennes peuvent être largement dépassées. La protection tarifaire des produits laitiers américains est en moyenne de 22 % avec des pics à 40 % pour les yaourts, 33 % sur le fromage frais non affiné et 31 % sur le lait en poudre. Baisser ces droits pourrait ouvrir des portes pour les produits européens et notamment français. Du côté européen, les droits de douane sur les produits agricoles importés des USA sont en moyenne de 13 % avec des pointes à 45 % pour le secteur des viandes, 42 % pour le secteur laitier, et 33 % pour la minoterie. En viande bovine certains pics tarifaires sont très élevés (146 % sur les abats comestibles congelés, 97 % sur la viande désossée congelée, 75 % sur la viande désossée fraîche). Aux Etats-Unis les droits de douane sur la viande sont autour de 5 %. Une harmonisation supposerait donc un effort conséquent de baisse de ses droits de la part de l'UE qui ouvrirait les frontières aux viandes des Etats-Unis.

Le mandat de la Commission européenne prévoit que les négociations puissent porter sur une clause de sauvegarde qui permettrait à chacune des parties de protéger un certain nombre produits « sensibles » dont la production pourrait être menacée par un accroissement des importations.

Une négociation qui portera principalement sur les barrières non-tarifaires

C'est essentiellement sur les barrières non tarifaires (BNT) que les négociateurs espèrent faire avancer la libéralisation du commerce. Ces BNT sont constituées de normes sanitaires, techniques, environnementales. Elles peuvent être interprétées comme des mesures protectionnistes constituant des entraves aux échanges. Elles font d'ailleurs l'objet de calculs d'équivalents tarifaires permettant de les comparer aux droits de douane. Ainsi selon certaines estimations, les BNT équivalent à un droit de douane de 51 % pour les produits agricoles à leur entrée aux USA, de 47 % pour les services et de 32 % pour les marchandises. A l'entrée dans l'UE ces taux sont respectivement de 48 %, 43 %, et 32 %. (Source : CEPII)

Les BNT ont été mises en place dans le but de protéger les consommateurs sur le plan de leur santé, ou de leur sécurité. Elles sont difficiles à faire tomber parce que d'un pays à l'autre, la notion de risque n'est pas la même, ou résulte d'études scientifiques dont les conclusions peuvent diverger. Les normes européennes sont souvent supérieures à celles qui existent aux Etats-Unis. Cela se vérifie

¹. Les dix pays de l'ASEAN sont : Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam auxquels s'ajoutent Chine, Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, Inde

². IDE : Investissements directs à l'étranger



dans les secteurs du bâtiment, de l'automobile, de la production énergétique. C'est aussi particulièrement vrai dans le secteur agricole où les perceptions sont différentes de part et d'autre de l'Atlantique sur les dangers des OGM, des animaux traités aux hormones ou à la ractopamine, de la viande de volaille désinfectée dans un bain de peroxyde. Un étiquetage approprié signalant les traitements subis pourrait lever les obstacles aux échanges. Dans le cas des OGM, cependant ce ne sera sans doute pas possible car la traçabilité des produits est délicate et les risques de disséminations sur les cultures non-OGM sont une raison de forte opposition aux OGM. Certains anticipent que ce domaine sera exclu de l'accord.

Les indications d'origine géographique (IG)

Ce volet des négociations est particulièrement sensible pour les Etats européens qui ont mis en place des cahiers des charges contraignants pour les produits sous indication géographique. Ces IG ne sont pas reconnues aux USA où les pratiques sont très libres : dans les cas des vins par exemple, on peut acheter du Champagne de Californie, du Porto, du Chianti, du Jerez ou du Tokay produits aux USA. Plusieurs organisations de producteurs des Etats-Unis, soutenues par le Congrès, font d'ailleurs pression sur leur gouvernement pour « un accord commercial ambitieux et global avec l'UE qui supprimerait les barrières tarifaires et non tarifaires auxquelles se heurtent les exportations américaines de vins et de produits laitiers » sur le marché européen. Elles reprochent à l'UE de « monopoliser l'usage de dénomination de vins et de produits alimentaires employées de toute bonne foi depuis des générations à l'intérieur des Etats-Unis ». Pour les producteurs européens, la reconnaissance des IG européennes par les USA est indispensable pour empêcher ce type d'utilisations abusives et pourrait permettre le règlement des conflits existant à ce sujet.

Les investissements, un volet très controversé des négociations

Les sujets des investissements est difficile. Des mesures spécifiques de protection des investisseurs seraient prévues. De telles dispositions existent dans l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu entre les USA, le Canada et le Mexique en 1994. L'entreprise états-unienne de traitement de déchets Metalclad, établie au Mexique en 1996, a voulu en 1998, installer à San Luis Potosi un dépôt de déchets hautement toxiques. Les autorités locales le lui ont interdit. Metalclad a attaqué l'État mexicain devant le CIRDI¹ (organe de la Banque Mondiale) pour violation du traité de protection de

l'investissement. En 2000, le CIRDI a statué en faveur de Metalclad, condamnant l'État mexicain à lui verser une indemnisation de 16,7 millions de dollars, au motif qu'il y avait eu expropriation. Le fait de priver Metalclad du bénéfice économique qu'elle pouvait raisonnablement espérer a été considéré par le CIRDI comme une expropriation. De la même façon, l'accord en cours de négociation pourrait permettre aux entreprises installées aux USA ou dans l'UE de demander réparation à l'Etat quand elles estimeront que la législation en vigueur nuit ou pourrait nuire à leur activité. Ces plaintes seraient déposées en dehors des juridictions publiques, devant des instances arbitrales privées ou devant le CIRDI qui convoquera ces instances arbitrales. Des dispositions sociales, environnementales, ou de protection du consommateur pourraient ainsi être remises en cause ce qui est très mal perçu dans les opinions publiques européennes. Le cas d'un fabricant de cigarettes qui attaque les Etats qui prennent des mesures anti-tabac (Uruguay et Australie) et obtient des réparations est souvent pris en exemple par les opposants au TTIP. C'est ce sujet qui a conduit à l'échec de l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement) il y a quinze ans. Le Commissaire européen au Commerce Karel de Gucht a annoncé le 20 janvier le lancement d'une consultation publique de trois mois sur le volet protection des investissements. Certains y voient une tactique pour calmer les contestations sur le manque de transparence et de démocratie des négociateurs européens alors que la campagne pour les élections européennes va entrer dans une phase active. En effet, le mandat de négociation de la Commission est resté confidentiel de même que les détails du volet investissements de l'accord avec Canada.

Les résultats attendus de l'accord

La Commission européenne se fonde sur l'étude d'un organisme indépendant le Centre for Economic Policy Research (CEPR) pour justifier la conclusion d'un accord avec les USA. Cet organisme estime à 120 milliards d'euros pour l'UE et 95 milliards d'euros pour les USA, le supplément de croissance qui pourrait être retiré du TTIP d'ici 2027. Cela représenterait une hausse du PIB de 0,5 % pour l'UE et 0,4 % pour les USA et conduirait à une augmentation du revenu annuel disponible de 545 €/an pour un ménage européen. 80 % de ces gains seraient liés à la réduction des procédures administratives. Les exportations européennes vers les Etats-Unis augmenteraient de 28 % soit 187 milliards d'euros. Les importations européennes en provenance des USA augmenteraient, quant à elles, de 159 milliards d'euros soit 37 %.

¹. CIRDI : Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements



Les principaux secteurs bénéficiaires pour les exportations de l'UE sur pays tiers seraient les véhicules à moteur (+41 %), les produits métalliques (+12 %) les produits alimentaires transformés (+9 %), et les produits chimiques (+9 %). Les salaires augmenteraient de 0,5 % et plusieurs millions d'emplois pourraient être créés dans les secteurs exportateurs de l'UE.

Dans l'agriculture, l'accord se traduirait par une hausse très limitée de la production (évaluée à 0,06 % pour l'ensemble du secteur primaire, agriculture, pêche, sylviculture). A court terme, la production de viande diminuerait et devrait repartir à la hausse après une période de restructuration. Les exportations du secteur primaire de l'UE vers les Pays tiers s'accroîtraient de 0,22 % et les importations de 5,22 %.

A suivre :

Attaquée sur son manque de transparence, la Commission a décidé de s'adjoindre les services d'un groupe d'experts qui pourront la conseiller dans les différents domaines de la négociation. Ce groupe est constitué de quatorze membres spécialistes de la consommation, du droit du travail, de la santé, de l'environnement, de l'agriculture, des services, ou des affaires. Le Commissaire européen au commerce s'emploie également à rappeler que le processus de négociation se fait sous le contrôle démocratique des institutions européennes, que la Commission rend compte aux Gouvernements et au Parlement européen de l'avancée des pourparlers et qu'au final ce seront le Conseil (représentant les gouvernements) et le Parlement européen (démocratiquement élu) qui signeront ou ne signeront pas l'accord. Il a de plus annoncé une consultation publique sur le volet investissements du TTIP. Il a cependant tenu à préciser que cela ne remet pas en cause le calendrier des négociations qui, selon lui, vont se poursuivre « à toute vapeur ». Le 4^e round de négociation aura lieu du 10 au 14 mars 2014. De son côté, le Président de la République a, lors de son voyage officiel aux USA le 12 février dernier, exprimé son souhait de voir les négociations aboutir à un accord.



Avec la contribution financière
du compte d'affectation spéciale
«développement agricole et rural»



Réalisation : Clémentine LIBEER

Contacts Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire :

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr (Angers – La R/Y)
Christine GOSCIANSKI	Tél. 02 41 18 60 57	Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr (Angers)
Michel BLOURDE	Tél. 02 41 96 75 05	Mail : michel.blourde@maine-et-loire.chambagri.fr (Angers)
Gilles LE MAIGNAN	Tél. 02 53 46 61 70	Mail : gilles.lemaignan@loire-atlantique.chambagri.fr (Nantes)
Eliane MORET	Tél. 02 43 67 37 09	Mail : eliane.moret@mayenne.chambagri.fr (Laval)
Pascale LABZAE	Tél. 02 43 29 24 28	Mail : pascale.labzae@sarthe.chambagri.fr (Le Mans)