

SÉANCE SUR LE TRAITÉ TRANSATLANTIQUE

CONCLUSION

par Gérard Viatte¹

Mon parcours personnel m'a conduit à être témoin de la diversification et la complexification croissantes des relations économiques internationales et des accords internationaux. Le Traité Transatlantique en cours de négociation entre l'Union Européenne et les Etats-Unis (TTIP) est l'exemple le plus récent et le plus caractéristique de cette évolution. Comme nous avons pu l'entendre, le sujet est hautement controversé. Il requiert donc une analyse factuelle pour l'éclairer. Par ailleurs, les négociations sont en cours et il n'y a pas lieu de tirer des conclusions définitives aujourd'hui. Je vais cependant essayer, à titre personnel, de mettre en relief les 5 points qui me paraissent essentiels.

1. Considérant qu'une négociation commerciale « classique » ne répond plus à la réalité économique actuelle, le TTIP cherche à appréhender tous les secteurs et plusieurs activités économiques au-delà du commerce dans une négociation internationale. Pour reprendre les termes de Pascal Lamy, il s'agit bien d'un projet d'accord de « Troisième Génération ». Passer de TAFTA (« Free Trade Agreement ») à TTIP (« Trade and Investment Partnership ») est plus qu'un glissement sémantique. C'est une réponse à la « globalisation », qui se caractérise non seulement par la « mondialisation géographique », mais surtout par une interdépendance croissante de tous les secteurs et activités économiques.

Aujourd'hui, les échanges internationaux portent sur des « chaînes de valeur globales » ou des « réseaux de production », plus que sur des produits finis fabriqués dans un seul pays. Le système commercial est utilisé non seulement pour vendre des biens, mais pour les fabriquer, pour reprendre les termes du Professeur Richard Baldwin. Il est donc nécessaire de lier commerce, investissements et cadres réglementaires dans une négociation globale. Si la réduction des obstacles tarifaires aux échanges reste un objectif premier, les « obstacles non-tarifaires », et plus généralement les divers types de réglementation, sont au centre des nouvelles négociations. Celles-ci impliquent de plus en plus des « régulateurs » et non seulement des « commerciaux ». On trouve donc au cœur du débat les « règles de précaution », à savoir la protection du consommateur, comme l'a souligné Pascal Lamy.

¹ Membre étranger de l'Académie, ancien directeur de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêcheries à l'OCDE.

2. L'agriculture et le secteur agro-alimentaire demeure comme par le passé un élément important et sensible de la négociation. Comme d'autres secteurs, le secteur est concerné par tous les aspects de la négociation et doit donc être pris en considération dans l'ensemble du processus.

- La question « classique » de la réduction des diverses formes de protection à la frontière doit prendre en compte les systèmes et les niveaux de protection UE et USA, qui demeurent généralement plus élevés que pour d'autres secteurs et qui surtout connaissent des « pics » pour certains produits. L'expérience et les méthodes existent pour une telle négociation tarifaire et ne posent pas de problème « conceptuel ». Comme par le passé, la libéralisation profitera à certains secteurs et sera difficile pour d'autres [voir la présentation très complète de Thierry Pouch qui prend notamment en compte l'étude approfondie du CEPII]. Selon les études d'impact, les flux d'échange pourraient augmenter sensiblement dans les deux sens en pourcentage, mais leur importance quantitative resterait limitée par rapport à d'autres secteurs. Pour l'UE, la concurrence se durcirait dans le secteur bovin, mais les perspectives seraient positives pour les exportations de produits agricoles transformés (dont les boissons). Celles-ci connaîtraient un pourcentage de croissance aussi élevé que pour les produits chimiques. Le secteur agro-alimentaire pourrait donc bénéficier d'un accroissement de la valeur ajoutée.

- La question essentielle est de définir les modalités d'application à l'agriculture des autres éléments de la négociation – notamment les normes environnementales et sanitaires. Sur ce point, le secteur agricole et agro-alimentaire est en « première ligne ». C'est une question très difficile, notamment pour trouver une équivalence ou une harmonisation entre des normes qui ressortent de systèmes nationaux différents, et pour le cas échéant exclure certains biens ou services (comme on le fait pour l'audio-visuel) de cette harmonisation. La reconnaissance mutuelle des normes est un premier moyen, mais on pourrait aller au-delà et viser une convergence réglementaire, éventuellement progressive, et arriver dans certains cas à des standards communs. Cette tendance a pu être présentée comme une menace; mais c'est aussi une chance pour créer des bases transparentes et des conditions de concurrence plus égales, dont le secteur agro-alimentaire serait l'un des premiers à bénéficier. Comme ces normes ont un impact sur l'ensemble de la société, tous les partenaires et négociateurs y sont particulièrement attentifs. Ainsi tous les organes de l'UE (Conseil, Parlement, Commission) ont souligné que, dans la négociation TIPP, les standards européens seront maintenus, voire renforcés, et que le processus de décision national en matière de réglementation serait maintenu. Il est ainsi stipulé que les réglementations européennes sur les OGM, le bien-être animal et la sécurité alimentaire ne seraient pas affectées. De manière générale, la simplification et la clarification des réglementations et des procédures produiraient des gains sensibles pour les acteurs économiques, notamment pour les PME, nombreuses dans le secteur agro-alimentaire.

- L'un des sujets les plus délicats de la négociation portera sans doute sur les indications géographiques de provenance (IGP). Dans ce domaine, l'Europe et les Etats-Unis ont une philosophie très différente et il sera malaisé de trouver une solution acceptable par tous. Les intérêts de nombreux pays européens sont très importants dans ce domaine et les négociations devront être suivies de près.
3. Le caractère global de la négociation nécessite de nouvelles méthodes de négociation. Malgré la complexité, il faut assurer la transparence et impliquer les acteurs économiques, notamment agricoles, et les représentants de la société civile, très concernés par les enjeux. Du côté européen, le Conseil avait défini un mandat de négociation précis le 17.06.2013 et le Parlement avait émis des recommandations détaillées le 08.07.2015. La Commission négocie dans ces cadres et informe régulièrement les partenaires (p.ex. après le XIème round de négociations tenu récemment à Miami). Elle publie ses propositions de négociation, comme elle vient de le faire sur le sujet très controversé du système juridictionnel des investissements, après consultation du Conseil et du Parlement. Il est rare qu'une négociation internationale implique autant de consultations avec la société civile (la Commission déclare mener des consultations avec 400 partenaires de la société civile !). Plus fondamentalement, les Parlements sont devenus des acteurs majeurs de la négociation et apportent une sanction démocratique. Le Parlement européen est associé à tous les stades et pas seulement pour la ratification finale. Certaines des meilleures analyses du TTIP ont aussi été faites à la demande du Parlement, par exemple celle du CEPPI déjà mentionnée. Cette implication forte du Parlement (et du Congrès américain) se justifie par les « enjeux sociétaux » du TTIP. « Le politique » revient au premier plan et l'emporte sur les experts techniques.
 4. Si les négociations aboutissent, la mise en œuvre du TTIP devra être suivie de très près. Le principal défi sera de mettre sur pied système juridictionnel pour les investissements, un sujet très controversé en ce qui concerne les conflits entre investisseurs et Etats – une question qui n'est pas propre au TTIP (RDIE = ISDS : Investor-State Dispute Settlement). D'ailleurs, la Commission précise que sa récente proposition sur le sujet, très détaillée sur le plan juridique, pourra servir d'exemple pour remplacer les anciens systèmes qui ne donnent pas satisfaction, ou pour d'autres accords. Sur plusieurs points majeurs, cette proposition constitue, à mon avis, un progrès. Le TTIP pourrait dans ce cas jouer en quelque sorte un rôle « d'incubateur ».

Plus généralement, le système de règlement des différends introduit dans l'Accord de Marrakech est l'une des réussites incontestables de l'OMC – au point d'être aujourd'hui « saturé » car d'autres institutions y font aussi appel. Il peut donc servir de modèle pour le TTIP, et pour d'autres accords similaires.

5. Le problème fondamental de la coexistence entre des accords régionaux et un système multilatéral à vocation mondiale comme l'OMC a été posé depuis très longtemps. Il devient

de plus en plus aigu, surtout lorsque se développent des accords régionaux concurrents sur la même région (exemple des propositions de la Chine, en parallèle au TPP). En fait, c'est tout le système de coopération internationale qui est en cause, bien au-delà de la seule dimension commerciale – donc au-delà de l'OMC actuelle. La structure des organisations internationales économiques ne colle plus vraiment à la réalité économique et géo-politique actuelles. Cela dit, il n'est pas réaliste d'avoir pour objectif un « big bang » des institutions internationales : une vaste architecture centralisée et pyramidale de type onusien ne serait ni souhaitable, ni viable. Il faudrait défricher ce vaste chantier de manière progressive, en partant des situations concrètes : un processus « bottom up » plutôt que « top down », visant à améliorer la cohérence des politiques. La coopération demandée par le G20, sous présidence française, après la crise alimentaire de 2008, est un exemple qui a impliqué toutes les organisations internationales compétentes en matière agricole (FAO, PAM, FIDA, OCDE, OMC, Banque mondiale, etc.). On pourrait faire un pas de plus et imaginer un socle de règles communes qui s'imposeraient à tous, avec des possibilités de variantes adaptées. Certaines disciplines des grands accords régionaux pourraient être multilatéralisées, ou certains principes généraux être appliqués à tous les accords régionaux sous l'impulsion de l'OMC. Vu son importance stratégique et économique, le TTIP pourrait jouer un rôle clé dans un tel processus. Pour le secteur agricole, il serait très important que des liaisons soient établies entre les accords de type TIPP et certains accords environnementaux (climat, biodiversité...) et sanitaires (accord sanitaire et phytosanitaire FAO/OMS).

CONCLUSION PRATIQUE

Cette séance a ouvert un débat au sein de l'Académie, mais elle ne pouvait pas apporter de réponse définitive puisque le processus de négociation est en cours. Il serait hautement souhaitable que l'Académie suive de près cette négociation et qu'elle poursuive ses discussions pour pouvoir participer activement aux réflexions, quel que soit l'avenir et le calendrier de la négociation. Cette réflexion pourrait s'articuler avec celle sur la nouvelle PAC, qui devra aussi intégrer de plus en plus de nouvelles dimensions, notamment environnementales. Pour ce faire, l'Académie pourrait notamment approfondir l'analyse des thèmes agricoles et agro-alimentaires, en dépassant l'aspect uniquement commercial et en mettant l'accent sur l'impact des autres dimensions de la négociation. A cet effet, elle devrait capitaliser sur son approche multi-disciplinaire et sa composition multi-acteurs, qui la distinguent d'autres représentants de la société civile.