

Le TTIP entre l'UE et les États-Unis aura des conséquences pour la Suisse

L'UE et les États-Unis sont les deux principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre ces deux blocs commerciaux pourrait avoir des conséquences sensibles sur notre économie. C'est la raison pour laquelle la Suisse suit de près l'évolution des négociations. Deux rapports rédigés sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) étudient les retombées possibles d'un tel accord sur l'économie suisse. Étant donné que son contenu n'est pas encore défini, cette première estimation repose sur des hypothèses et utilise des scénarios.



Daniel Freihofner
Chef suppléant du secteur Accords de libre-échange/AELE, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Edith Bernhard
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Depuis juillet 2013, l'UE et les États-Unis négocient un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement («Transatlantic Trade and Investment Partnership», TTIP) de large portée, dont l'objectif est, outre de réduire les droits de douane pour les produits agricoles et industriels, d'éliminer les obstacles non tarifaires au commerce. L'accord prévu comprendra également des dispositions relatives aux services, aux marchés publics, à la protection de la propriété intellectuelle et à la concurrence. Il renforcera, en outre, la protection des investissements et améliorera l'accès aux marchés de matières premières. En cas de conclusion des négociations, on verrait naître la plus importante zone de libre-échange de la planète: elle représenterait à elle seule près de la moitié des activités économiques et un tiers du commerce mondial. Les flux des échanges entre l'UE et les États-Unis s'élèvent à environ 2 millions d'euros par jour.

Les deux parties souhaitent officiellement conclure les négociations avant la fin de 2015. Comme on pouvait s'y attendre, en raison des différentes approches et des positions affichées dans certains domaines, les négociations se révèlent difficiles: les deux parties devront donc faire preuve de flexibilité et se montrer ouvertes au compromis. Néanmoins, il existe de bonnes chances de conclure. En dépit de critiques croissantes, ce projet a toujours le soutien de la majorité du monde politique et économique de part et d'autre de l'Atlantique. Les deux parties attendent du TTIP qu'il donne une impulsion significative à la croissance et qu'il crée de nouveaux emplois.

La Suisse sera immanquablement touchée

L'UE et les États-Unis sont non seulement les poids lourds du commerce mondial, mais également les deux principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Plus des deux tiers de nos exportations partent vers l'UE (56 %) et les États-Unis (11 %). La question ne peut donc pas nous laisser indifférents. Si le TTIP aboutit, il accordera à chacune des parties des conditions d'accès au marché du cocontractant plus favorables que celles dont bénéficie la Suisse. Son économie

pourrait en souffrir sur le marché des États-Unis, car ce pays n'a conclu aucun accord de libre-échange avec le nôtre. La Suisse possède, en revanche, un dense réseau d'accords économiques avec l'UE, de sorte que des conditions de marché intérieur existent dans plusieurs domaines. C'est pourquoi les entreprises helvétiques bénéficient actuellement de conditions d'entrée sur le marché européen plus favorables que celles accordées aux firmes américaines. Selon toute probabilité, le TTIP réduira leur avantage. En outre, plus le texte final affichera d'ambition, plus ces privilèges seront restreints.

Il n'y a pas que les droits de douane

L'objectif affiché du TTIP est, entre autres, d'abaisser au maximum les droits de douane. En ce qui concerne l'accès au marché américain, il existe donc un véritable risque de discrimination pour la Suisse dans le domaine tarifaire. De plus, certains produits agricoles seraient désavantagés sur le marché européen. Cela étant, une série de biens d'exportation suisses se démarquent des produits concurrents par leur qualité ou certaines caractéristiques (fonctionnelles) propres. Comme leur élasticité-prix est moindre, une diminution des droits de douane entre l'UE et les États-Unis n'a guère d'effet sur la demande. Selon le résultat des négociations, les entreprises suisses pourraient davantage souffrir dans le domaine réglementaire (par exemple reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques différentes), dans celui des services ou pour les marchés publics. Selon les estimations, 80% des gains de prospérité que le TTIP apporterait à l'UE devraient provenir de réductions de coûts rendues possibles par la diminution d'obstacles bureaucratiques et réglementaires de même que par la libéralisation de domaines autres que le commerce des marchandises¹.

Deux études sur les conséquences possibles

Dans ce contexte, la Suisse suit de près l'évolution des négociations du TTIP. Un groupe de travail interdépartemental, placé sous la direction du Seco, examine les



Déchargement dans le port de Cleveland d'un vraquier néerlandais transportant des matériaux destinés à la construction routière.

Photo: Keystone

Encadré 1

Dialogue sur la politique commerciale entre l'AELE et les États-Unis

Un dialogue en matière de politique commerciale a été instauré en 2013 entre les États-Unis et les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – soit l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse –, à l'initiative de cette dernière. L'objectif de cette plateforme est de recueillir des informations de première main sur le déroulement des négociations du TTIP et de préserver les intérêts de la Suisse vis-à-vis des États-Unis. Cependant, un tel dialogue ne saurait augurer d'éventuelles mesures ultérieures. Les deux premières rencontres ont réuni des représentants des États de l'AELE et du bureau du représentant américain au commerce. Elles ont eu lieu le 23 novembre 2013 et le 5 juin 2014 à Washington. Elles ont permis aux pays de l'AELE de présenter à leurs interlocuteurs, entre autres, le fonctionnement et la politique de libre-échange de l'AELE, et d'aborder le risque de discrimination lié à un TTIP pour ces États.

1 François J. et al., *Reducing transatlantic barriers to trade and investment: an economic assessment*, Londres, 2013, Center for Economic Policy Research.

2 Les deux rapports s'appuient sur des mandats de recherche concernant les effets du TTIP dans trois domaines: a) l'économie en général, b) les services, les investissements directs et les marchés publics; c) les règles d'origine. Les analyses des deux premiers domaines ont été rassemblées dans un même rapport.

possibles conséquences d'un TTIP sur notre pays. Les résultats seront débattus afin de dégager les réponses économiques qui s'offriront à la Suisse après la conclusion des négociations. L'objectif est de maintenir la compétitivité de l'économie nationale et l'attrait de la place économique.

Deux rapports rédigés sur mandat du Seco donnent une première estimation des éventuelles répercussions du TTIP sur la Suisse². Comme, actuellement, on sait très peu où en sont réellement les négociations, ces études se basent sur des hypothèses et utilisent des scénarios possibles. Cela permet de faire des premières estimations sur les conséquences éventuelles du TTIP et de réfléchir aux options économiques envisageables.

L'étude du World Trade Institute (WTI) porte sur les conséquences macroéconomiques de différents scénarios selon un modèle d'équilibre général calculable. En fonction des hypothèses et du scénario, le modèle prévoit des effets sur le PIB suisse pouvant aller d'une baisse de 0,5 % à une hausse de 2,9 % en 2030. Les conséquences potentielles dans les domaines des services, des investissements directs et des marchés publics sont également analysées. L'étude réalisée par Emanuela Balestrieri s'intéresse aux éventuelles répercussions des règles d'origine convenues dans le TTIP sur les principaux secteurs d'exportation suisses. Ces règles pourraient désavantager les instruments de précision et les fournitures automobiles;

leur impact devrait, en revanche, être faible sur la pharma et la chimie. Dans les articles qui suivent, les auteurs des deux rapports susmentionnés présentent leurs principaux résultats. Par ailleurs, un autre article s'intéresse de plus près aux obstacles non tarifaires au commerce, domaine dans lequel le TTIP devrait avoir le plus fort impact.

Quel sera le niveau atteint après l'accord?

La prudence s'impose pour interpréter les résultats du modèle d'équilibre général calculable. Les résultats quantitatifs ne donnent qu'une idée de l'ordre de grandeur des éventuels effets du TTIP sur l'économie en général et sur certains secteurs. Il est donc très probable que, selon les cas (par exemple l'agriculture ou la chimie/pharma), différents degrés d'ouverture soient convenus. Pour ce qui est notamment des conséquences éventuelles du TTIP sur l'agriculture suisse, des analyses approfondies ne pourront être menées que lorsque ses paramètres seront connus pour ce secteur.

Dans l'ensemble, l'accord devrait être largement plus nuancé selon les secteurs et les produits que les présents calculs ne le prévoient. Il est toutefois difficile d'évaluer aujourd'hui le degré d'ambition du TTIP dans les différents cas. Lorsque le résultat des négociations sera connu, de nouvelles analyses spécifiques devront sans doute être réalisées dans les domaines pertinents. ■

Un accord entre l'UE et les États-Unis sur le commerce et l'investissement affectera inévitablement la Suisse

Les efforts déployés actuellement pour aboutir à un vaste accord sur le commerce et l'investissement entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis ne manqueront pas d'affecter également la Suisse. À la demande du Secrétariat d'État à l'économie, le World Trade Institute de l'université de Berne a analysé les répercussions possibles d'un tel traité sur l'économie et les relations commerciales de notre pays. Les conséquences varient selon les scénarios.



Le ministre de l'Économie allemand Sigmar Gabriel, entouré du représentant au commerce étasunien Michael Froman (à gauche) et du commissaire au commerce Karel de Gucht (à droite), lors d'une conférence de presse donnée suite aux tractations du TTIP du 5 mai 2014.

Photo: Keystone

Encadré 1

Indications sur l'étude

Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph François, Miriam Manchin, Anirudh Shingal et Charlotte Sieber-Gasser, *Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, Berne, 2014, World Trade Institute.

Pr Thomas Cottier
World Trade Institute,
université de Berne

Pr Joseph François
World Trade Institute,
université de Berne

Anirudh Shingal
World Trade Institute,
université de Berne

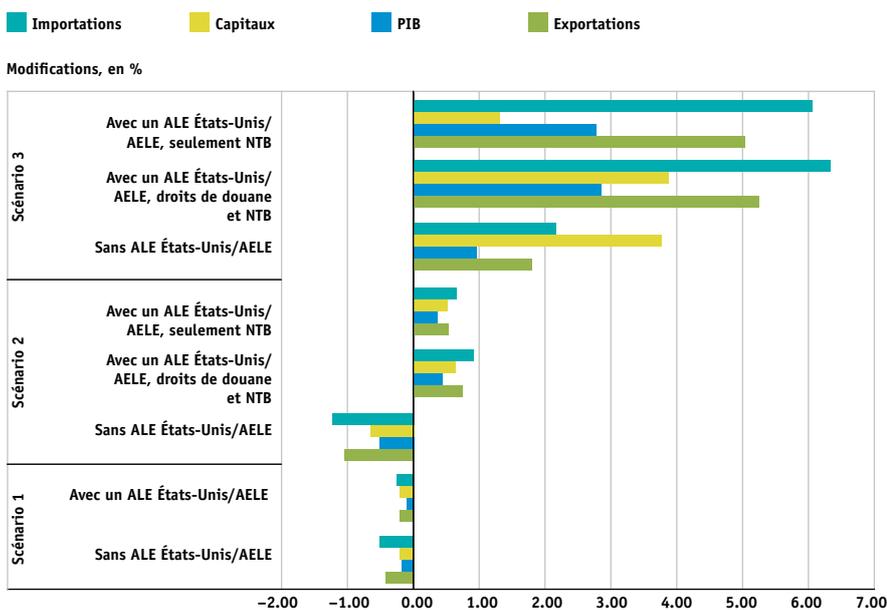
Charlotte Sieber-Gasser
World Trade Institute,
université de Berne

Le principal objectif des négociations menées par les États-Unis et l'UE est la réduction des obstacles non tarifaires au commerce de marchandises et de services entre ces deux blocs. Concrètement, il s'agit de renforcer la collaboration dans le domaine des normes de production et de la réglementation y afférente. Cela permettrait de stimuler la croissance et de créer des emplois des deux côtés de l'Atlantique, tout en évitant des redondances inutiles lors des procédures d'autorisation. *Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)* doit aussi réduire de manière générale les droits de douane qui frappent encore les biens industriels, les marchandises agricoles et les services. Il contiendra en outre des dispositions sur la propriété intellectuelle et sur les marchés publics, et renforcera la protection des investissements. Le TTIP est potentiellement un accord complet qui imposera aux signataires des obligations substantielles en matière de libéralisation du commerce. Il pourrait même inclure des thèmes nouveaux sur le plan de la réglementation, en particulier l'énergie et le changement climatique.

S'il voit le jour, le TTIP couvrira 30% du commerce international et 50% du produit intérieur brut mondial. On en attend des gains considérables de prospérité en premier lieu dans les deux blocs signataires¹. Son architecture n'est pas encore clairement définie à l'heure actuelle. Au bout du compte, l'accord transatlantique pourrait éventuellement se limiter à l'abaissement des taxes douanières et à l'élimination de quelques obstacles non tarifaires anodins («shallow agreement»). Il pourrait aussi s'avérer plus ambitieux et favoriser une intégration à grande échelle dans le domaine des services, des investissements et des marchés publics («deep agreement»)². Si l'UE et les États-Unis parviennent à s'entendre sur des réglementations et des normes communes en matière de production, ces nouveaux standards auront des effets au niveau planétaire, étant donné l'importance extraordinaire que le TTIP revêtira pour l'économie mondiale. Ils influenceront durablement la politique commerciale d'États tiers et l'élaboration de futurs traités commerciaux internationaux. Ceci vaut dans une large mesure pour la Suisse.

Graphique 1

Scénarios concernant les effets possibles d'un TTIP sur le produit intérieur brut, le commerce et les investissements suisses



Légende: scénario 1; seulement les droits de douane; scénario 2: droits de douane et baisse minimale des obstacles non tarifaires; scénario 3: droits de douane et baisse générale des obstacles non tarifaires.

Source: WTI / La Vie économique

NTB: obstacles non tarifaires au commerce
ALE: accords de libre-échange

Sans être partie prenante, la Suisse est concernée

N'étant pas membre de l'UE, la Suisse ne participe pas aux négociations et n'est pas autorisée à les suivre en tant qu'observatrice. Elle ne peut pas faire valoir directement ses intérêts et ne profitera pas non plus directement du futur TTIP. Ses relations avec l'UE se basent sur un réseau dense d'accords bilatéraux et sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tandis que celles avec les États-Unis se fondent uniquement sur ces dernières. En tant qu'État tiers, une partie des échanges entre la Suisse et les États-Unis pourraient être touchés, en raison de la différence des charges douanières. Tant sur le marché américain qu'europpéen, notre pays souffrira d'un handicap concurrentiel découlant du traitement préférentiel réservé aux partenaires du TTIP. D'un autre côté, une harmonisation réglementaire peut donner lieu à des synergies essentielles (effets d'entraînement). Le cas échéant, la Suisse en profitera. Elle peut même soutenir ces effets en prenant des mesures unilatérales – dans le sens d'une politique de compatibilité transatlantique.

En Europe, la conclusion du TTIP fera perdre à la Suisse son accès privilégié au marché de l'UE – son principal débouché – au bénéfice des États-Unis. Une situation similaire se présentera sur le marché étasunien, où l'UE obtiendra, en vertu du principe de la nation la plus favorisée, des

privileges qui ne seront pas accordés aux producteurs suisses. Pour l'instant, l'ampleur des conséquences possibles n'est pas encore très claire.

Les trois scénarios d'un accord

L'étude se base sur les différentes issues possibles des négociations sur le TTIP. Elle évalue leurs répercussions sur l'économie suisse au moyen d'un modèle d'équilibre général calculable, complété par une discussion qualitative. Les auteurs se sont limités à des analyses. Ils ont renoncé, dans le cadre de leur mandat, à proposer des mesures de politique économique.

L'étude s'appuie sur les trois scénarios de base suivants, qui correspondent à différents niveaux d'intégration (voir encadré 3):

1. Le TTIP élimine ou réduit uniquement les droits de douane.
2. L'accord élimine ou réduit les droits de douane et une petite partie des obstacles non tarifaires au commerce (shallow agreement).
3. L'accord élimine ou réduit aussi bien les droits de douane qu'une grande partie des obstacles non tarifaires au commerce (deep agreement).

Les auteurs de l'étude ont relié ces scénarios à des mesures possibles de politique commerciale. Là aussi, ils ont établi une distinction entre le maintien du statut quo (a) et la signature d'un accord de libre-échange (ALE) entre l'AELE et les États-Unis (b)³.

Des effets importants sur la Suisse

Malgré toutes les incertitudes qui planent actuellement sur les négociations, des données économiques quantitatives et des considérations juridiques permettent déjà d'affirmer qu'un TTIP peut avoir une influence considérable sur l'économie suisse. Les répercussions dépendront du contenu du traité et des mesures commerciales que prendra la Suisse en réaction. Elles varient entre un recul de 0,51% du PIB d'ici 2030 (par rapport à une évolution sans TTIP) et une hausse de 2,87% de son niveau au cas où les États de l'AELE concluraient avec les États-Unis un accord complet de libre-échange comprenant la réduction tant des droits de douane que des obstacles non tarifaires au commerce. L'éventail des effets possibles du TTIP est donc très large aussi longtemps que son contenu précis n'a pas été défini.

Néanmoins, il est d'ores et déjà évident qu'un accord limité à la réduction des droits de douane provoquerait une

réorientation des échanges au détriment de la Suisse. En revanche, un traité complet, incluant la libéralisation du commerce des services, aurait des retombées positives sur notre économie, grâce à l'effet d'entraînement mentionné plus haut. Contrairement à ce l'on peut penser intuitivement, la conclusion d'un accord aussi large que possible serait dans l'intérêt de notre pays. Le *graphique 1* résume les effets généraux du TTIP sur l'économie suisse, calculés au moyen d'un modèle d'équilibre, selon les différents scénarios.

Les incidences du TTIP dépendront donc fortement de sa teneur, mais également du futur rapport de droit qui s'établira entre la Suisse et cet accord. L'étude montre que l'effet d'entraînement déclenché par l'harmonisation des normes et des standards dans le domaine des obstacles non tarifaires peut compenser en partie les désavantages liés aux droits de douane. La Suisse pourra étendre au niveau transatlantique sa politique de compatibilité avec l'Europe, parce que les produits eurocompatibles entreront plus facilement sur le marché étasunien – et éventuellement sur les marchés tiers. Ainsi, elle pourra réaliser de nouvelles économies d'échelle qui auront également un impact aux États-Unis. Dans la mesure où l'accès au marché dépend explicitement d'une reconnaissance réciproque et donc d'un accord particulier («*mutual recognition agreement*»), on ne peut toutefois pas exclure que de nouveaux obstacles apparaissent aussi dans ce domaine, notamment en lien avec les États-Unis.

substantielles dans les domaines importants pour la Suisse (en particulier celui des prestations financières). Une question clé concerne la *reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats*: si les États-Unis et l'UE parviennent à une large entente sur ce point dans le cadre du démantèlement des obstacles non tarifaires au commerce, les individus bénéficieront d'un accès facilité au marché du travail. Il existe à cet égard un potentiel non négligeable de discrimination pour les Suisses titulaires d'un diplôme du degré tertiaire.

Dans le domaine des *marchés publics*, on doit aussi s'attendre à ce que le TTIP soit dommageable à la Suisse. Tant le marché européen que celui des États-Unis sont importants à cet égard pour notre pays: entre 1990 et 2003, environ 66% des exportations suisses sont allées vers le premier et 12% vers le second. Au cas où le TTIP inclurait également les appels d'offres lancés par des États fédérés aux États-Unis, une libéralisation des marchés publics aurait des inconvénients sensibles pour la Suisse. Les entreprises de l'UE obtiendraient alors un accès aux marchés publics dans ces États fédérés, ce qui restera interdit à leurs concurrentes helvétiques. En même temps, la Suisse perdrait la position privilégiée dont elle bénéficie aujourd'hui par rapport aux États-Unis lors de l'attribution de marchés publics dans des pays, des communes ou des services publics de l'UE.

Une autre question reste ouverte: quelles seraient les conséquences d'une éventuelle *protection renforcée des investissements*, notamment par l'introduction – contestée pour l'instant – de droits pour les entreprises d'intenter une action devant des juridictions internationales? Dans les relations transatlantiques, la protection juridique se base actuellement sur l'accès aux tribunaux étatiques, que les entreprises suisses peuvent également saisir. Le déplacement d'investissements et d'emplois vers d'autres pays européens ou vers les États-Unis semble chercher plutôt à éviter des inconvénients commerciaux liés au droit douanier ou d'autres difficultés posées par le lieu d'implantation. Le niveau d'intégration du futur TTIP déterminera l'ampleur de ces risques. Peu de problèmes devraient survenir dans le domaine de la protection de la *propriété intellectuelle*. Toute amélioration de cette protection, convenue par le biais de l'accord de l'OMC sur les Adpic⁵, bénéficiera également à la Suisse – conformément aux obligations imposées aux États-Unis et à l'UE par la clause de la nation la plus favorisée. Elle n'entravera donc pas ses activités de recherche et de production.

Encadré 2

Les hypothèses des différents scénarios

- *Scénario 1*: il part de l'hypothèse que les droits de douane seront complètement supprimés pour les biens industriels et réduits de 50% pour les produits agricoles.
- *Scénario 2*: il prévoit, en plus de la réduction des taxes envisagée dans le scénario 1, un abaissement de 20% des obstacles non tarifaires au commerce («non-tarif barriers», NTB). Dans ce scénario, la réduction des NTB est préférentielle et ne bénéficie pas aux États tiers. Le calcul n'a tenu compte que des NTB qui pourraient effectivement diminuer.
- *Scénario 3*: il prévoit, outre la réduction envisagée dans le scénario 1, un abaissement de 50% des NTB. Dans ce scénario, la réduction des NTB n'est pas exclusivement préférentielle, mais profite également dans une faible mesure à des États tiers (effet d'entraînement). Ici aussi, le calcul n'a tenu compte que des NTB qui pourraient effectivement diminuer.

L'impact varie d'un secteur à l'autre

Dans le domaine du *commerce des marchandises*, l'impact ne serait pas le même dans tous les secteurs. Là aussi, les conséquences dépendront de l'amplitude de l'accord et de la réaction de la Suisse.

Le *secteur des services* sera probablement moins touché par le TTIP que les échanges de marchandises. Si l'on se réfère aux mesures de libéralisation ancrées jusqu'ici dans des traités analogues de l'UE et des États-Unis, il ne faut pas s'attendre à ce que le futur accord libéralise fondamentalement ce type de commerce entre les deux blocs. En raison du manque de données⁴, l'étude s'est concentrée en l'occurrence sur une comparaison des accords UE/Corée et États-Unis/Corée ainsi que sur les derniers développements dans les négociations relatives aux services. Elle a montré que les partenaires ne sont pas vraiment prêts à procéder à des ouvertures

D'intéressantes questions de droit procédural

Les approches prévues sur le plan du droit procédural pour éliminer des obstacles non tarifaires au commerce sont très prometteuses. Les États-Unis et l'UE parlent de mettre sur pied des forums permanents, afin de parvenir à l'harmonisation et à la reconnaissance réciproque des normes dans le cadre d'un processus durable et continu. On attend de la simplification des règles et des procédures qu'elle supprime plus de 80% des obstacles existants. C'est la première fois qu'un dialogue transatlantique permanent, fondé sur des institutions et des processus solides, s'établirait dans le domaine réglementaire. Il ferait de l'accord un organe dynamique allant au-delà des traités statiques négociés jusqu'ici.

Au fur et à mesure que ces processus se mettront en place et déploieront un effet réglementaire, la Suisse sera obligée de se rallier aux conclusions des négociations, sans avoir eu son mot à dire. En raison de la taille des marchés des deux blocs partenaires, il est vraisemblable que les résultats obtenus seront portés au niveau multilatéral non seulement de manière autonome, mais également par le biais d'autres pourparlers menés au sein de l'OMC et dans des organismes de normalisation. L'harmonisation au niveau mondial et les impulsions données par le TTIP font partie des principaux effets positifs de cet accord pour les États tiers. Elles sont susceptibles de neutraliser ses impacts négatifs, mais en créant de nouvelles dépendances.

Il reste à savoir si une harmonisation des obstacles non tarifaires au commerce entre les États-Unis et l'UE a des chances de réussir. Les deux partenaires sont habitués à imposer leurs propres normes dans le cadre d'accords préférentiels. Cela ne sera plus possible avec le TTIP. Il s'agit aussi d'une question de volonté politique. Si celle-ci existe, le rapprochement est tout à fait imaginable. C'est ce que montre notamment l'accord sur les Adpic dans le domaine de la propriété intellectuelle: durant le cycle d'Uruguay (1986-1994), on est parvenu à établir des liens entre les principes juridiques européens et étasuniens. Le développement de normes juridiques communes dans d'autres domaines ne relève donc pas de l'impossible.

La Suisse ne pourra pas rester les bras croisés

La présente étude a été réalisée alors que le contenu de l'accord n'est pas encore défini. Néanmoins, on peut déjà en tirer certaines conclusions en s'appuyant sur les

aspects quantitatifs et juridiques. La Suisse ne pourra pas observer cette évolution sans rien faire. Paradoxalement, un accord limité aurait plus d'impacts négatifs pour elle qu'un accord complet. Si le TTIP parvient à fixer de nouvelles normes transatlantiques, la place économique suisse en profitera. Toutefois, plus le traité sera ambitieux, plus la Suisse souffrira de sa non-participation au processus et sera contrainte de reprendre le droit étranger. D'un point de vue tant économique que juridique, il convient entre autres d'examiner de plus près la possibilité de négocier un accord de libre-échange entre les membres de l'AELE et les États-Unis.

Toutes les options possibles en matière de politique commerciale auront probablement d'importantes répercussions sur la question agricole. Aucune solution ne pourra éviter de réduire sensiblement les barrières douanières qui protègent la production indigène. Une chose est sûre: le TTIP aura des conséquences sur les relations Suisse-UE. Il est toujours plus évident que ces dernières sont influencées par le contexte mondial et par les rapports avec des pays tiers. Elles ne se réduisent plus à la question de la participation au marché intérieur européen. ■

Encadré 3

Références bibliographiques

- Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal et Charlotte Sieber-Gasser, *Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, World Trade Institute, Berne, 2014.
- Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pundyuk et Patrick Tomberger, *Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2013.
- Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid et Sybille Lehwald, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who Benefits from a Free Trade Deal?*, Fondation Bertelsmann, Gütersloh (Allemagne), 2013.

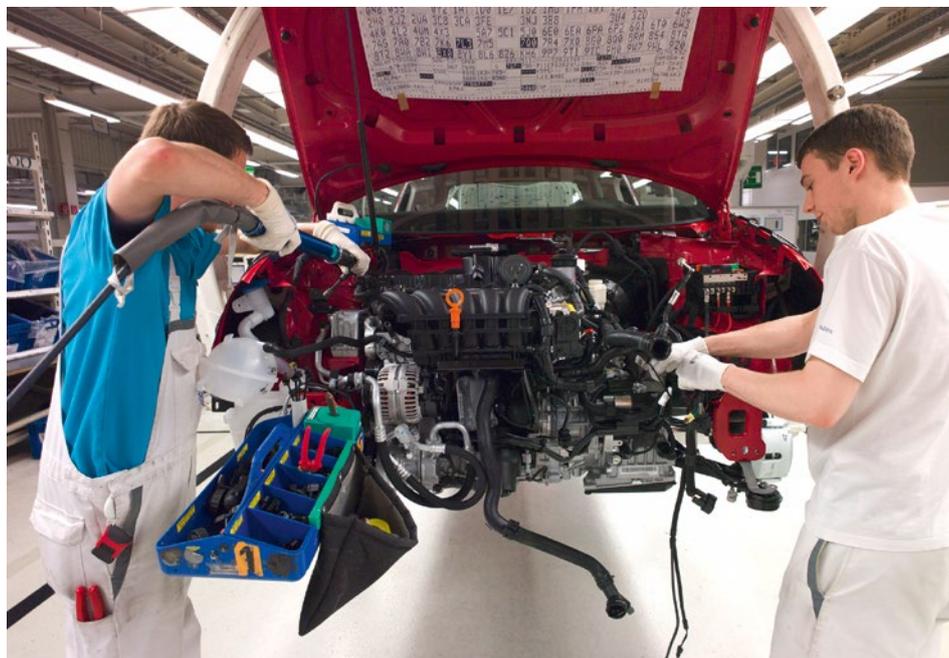
- 1 L'accord sera conclu entre les cinquante États des États-Unis et les 29 pays membres de l'UE. C'est pour cela et en raison de son importance pour l'économie mondiale qu'il est qualifié de «méga-régional». Les études citées ici avancent des chiffres différents concernant les gains de prospérité qu'il faut en attendre. Ainsi, François et al. (2013) prévoient un revenu supplémentaire annuel de 545 euros par ménage d'ici 2027. Felbermayr, Heid et Lehwald (2013) tablent sur une augmentation moyenne de 0,27% du revenu réel par habitant dans l'UE.
- 2 L'étude a retenu différents scénarios qui illustrent l'éventail des possibilités allant d'un «shallow agreement» à un «deep agreement».
- 3 Le mandat de l'étude se limite à l'identification de ces mesures de politique commerciale et au calcul des répercussions sur la Suisse, selon l'ampleur et la portée d'un accord de libre-échange AELE/États-Unis.
- 4 Les derniers accords, en particulier celui passé entre l'UE et le Canada, n'ont pas encore été publiés.
- 5 Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement: les règles d'origine et les exportateurs suisses

L'Union européenne (UE) et les États-Unis négocient actuellement un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement («Transatlantic Trade and Investment Partnership», TTIP). Il s'agit de créer une zone de libre-échange d'un genre nouveau, qui aura pour premier objectif d'éliminer les barrières commerciales tarifaires et non tarifaires entre les deux parties. Dans ce contexte, les biens provenant de l'UE et des États-Unis devraient pouvoir accéder au marché de l'autre partie sans payer de droits de douane. Quel impact ce traité pourrait-il avoir sur les producteurs suisses qui écoulent leurs marchandises aux États-Unis ou qui livrent des produits intermédiaires sur le marché de l'UE?



Edith Bernhard
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Les règles d'origine pourraient inciter les constructeurs automobiles allemands à ne plus acheter les pièces qui leur sont nécessaires sur le marché suisse, mais dans l'espace européen.

Photo: Keystone

Les règles d'origine sont au cœur des accords de libre-échange (ALE) s'agissant du commerce des marchandises. Elles garantissent que seuls les produits dits originaires accèdent à un marché en franchise de douane ou en acquittant des droits réduits. Il s'agit de biens *substantiellement transformés* ou *entièrement obtenus* dans les zones couvertes par ces accords. Dans le cas du TTIP, les territoires concernés sont l'UE et les États-Unis, ce qui exclut les biens produits ailleurs ou qui transitent simplement par une des parties à l'ALE. Sans règles d'origine, on ne pourrait distinguer les importations provenant des pays tiers, ce qui diminuerait singulièrement la portée de telles préférences douanières (voir encadré 1).

Des règles d'origine importantes pour les produits suisses pour deux raisons

Les règles d'origine contenues dans le TTIP sont également importantes pour la Suisse. Prenons un exemple: la Suisse fournit des composants à l'industrie automobile

européenne, laquelle alimente à son tour une partie du marché des voitures aux États-Unis. De même, les branches de la chimie, de la pharma et des instruments de précision exportent vers l'UE des biens intermédiaires et des composants. Le TTIP peut alors affecter les producteurs et les exportateurs suisses de deux manières:

1. La première concerne les *produits finis exportés de Suisse vers les États-Unis, où ils sont en concurrence directe avec des produits de l'UE*: tandis que le TTIP permettrait d'importer aux États-Unis en franchise de droits des instruments de précision en provenance de l'UE, les produits fabriqués en Suisse continueraient quant à eux de payer des droits ad valorem de 2,5% (par exemple). Dès lors, les instruments européens auraient un avantage en termes de prix sur le marché des États-Unis, car ils ne seraient frappés d'aucune taxe douanière. Dans la réalité, l'importateur pourrait empocher la différence résultant du privilège accordé aux produits de l'UE. Il augmenterait ainsi sa marge et

le prix de vente sur le marché étasunien demeurerait inchangé. Quoi qu'il en soit, les industriels et les exportateurs suisses pourraient souffrir de la situation.

2. La deuxième conséquence est plus complexe à mettre en évidence et à mesurer. Elle concerne *les intrants suisses exportés vers l'UE (ou les États-Unis) qui sont transformés ou incorporés dans un produit fini, puis réexpédiés vers les États-Unis (ou l'UE)*. Aujourd'hui, la majorité des produits finis proviennent de chaînes d'assemblage qui ne s'embarrassent pas des frontières, les intrants nécessaires étant issus des fournisseurs les plus divers¹.

L'exemple des boîtes à vitesses

Supposons qu'une boîte à vitesses suisse ait été implantée dans une voiture allemande, laquelle a ensuite été exportée vers les États-Unis. La règle d'origine du TTIP peut exiger que les éléments non originaires (donc importés de pays tiers) ne dépassent pas 40% du prix de départ usine de l'automobile concernée. Comme la Suisse ne sera pas partie au TTIP, la valeur de la boîte à vitesses devra être comptée dans les 40% d'intrants non originaires que le producteur allemand utilise pour la fabrication de ce véhicule. Seulement ainsi, le véhicule pourra être importé aux États-Unis en franchise de douane. Dans un tel cas, le fabricant allemand pourrait préférer s'approvisionner auprès d'un fournisseur au sein de l'UE plutôt qu'en Suisse. Il est dès lors évident qu'un tel déplacement de flux commerciaux causé par une règle d'origine ne peut que fausser le marché et s'avérer sous-optimal sur le plan économique. Comme les règles d'origine conditionnent l'obtention d'un tarif préférentiel, elles tendent en effet à éloigner le client de son fournisseur le plus efficient.

Un tel déplacement de flux commercial peut même se produire dans le cas où les intrants suisses sont utilisés en raison de leur haute qualité ou parce qu'ils remplissent les spécifications techniques de l'utilisateur final – même s'ils sont plus chers que les pièces originaires de l'UE ou des États-Unis. Dans le pire des cas, les règles d'origine conduiraient à l'abandon des importations d'intrants provenant de Suisse, comme dans l'exemple ci-dessus. On recourrait alors aux producteurs de boîtes à vitesses basés dans l'UE et on développerait les capacités régionales. L'avantage qualitatif des intrants suisses ne serait plus mis en valeur. Ainsi, plus la marge préférentielle du TTIP sera élevée, plus les échanges pourront subir des déplacements. Traitement préférentiel et règles d'origine aboutissent à privilégier les fabricants de l'UE².

Analyse détaillée des impacts possibles sur la Suisse

Une étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco)³ examine l'impact possible sur les producteurs suisses des règles d'origine qui pourraient figurer dans le TTIP. Elle passe en revue différents scénarios et évalue leurs conséquences potentielles sur les échanges⁴. Elle se concentre sur les deux types de réorientation du commerce décrits. L'analyse concerne les branches et les produits particulièrement importants pour l'économie suisse:

- les livraisons à l'industrie automobile;
- les instruments de précision, tels les appareils médicaux;
- la chimie et les produits pharmaceutiques.

Première question: quel type de règles d'origine le TTIP contiendra-t-il? Les différents ALE que l'UE et les États-Unis ont conclus avec d'autres États permettent une analyse approfondie des règles d'origine avec lesquelles l'industrie suisse pourrait être confrontée. Restrictives, elles auraient un impact important sur les échanges suisses. Citons d'abord les dispositions qui s'appuient sur un changement de position tarifaire («saut tarifaire») qui ne prévoient pas un changement de *sous-position* (six premiers chiffres du système harmonisé, SH) comme critère conférant l'origine. Viennent ensuite les règles de pourcentage, par lesquelles les intrants non originaires ne peuvent pas dépasser 40% du prix départ usine ou 50% suivant la méthode de calcul des coûts nets. Dans les deux cas, les processus de montage où des pièces suisses entrent en jeu ne pourront être qualifiés d'originaire au sens du TTIP.

Une des difficultés de l'étude résulte du manque d'information sur la façon dont les entreprises pratiquent leurs achats et sur les circonstances qui les amènent à intégrer les différences de coûts et à changer de fournisseurs. La taille réduite du marché suisse et le fait que cette analyse se limite à certaines branches économiques justifierait une enquête plus approfondie auprès des entreprises.

En ce qui concerne les possibilités de cumul, l'étude se fonde sur l'hypothèse que les dispositions de l'accord ne les permettront pas pour les intrants suisses.

Les produits suisses pourront être touchés de diverses manières

La question principale posée par l'étude est donc celle-ci: les entreprises implantées dans l'UE (ou aux États-Unis) remplaceront-elles les intrants suisses dans les

produits à exporter vers les États-Unis (ou l'UE) par d'autres fabriqués dans la zone TTIP ou même dans des pays tiers?

L'étude aboutit à la conclusion suivante: les producteurs de l'UE pourraient avant tout être tentés de remplacer les *pièces détachées automobiles* et les *instruments de précision* fabriqués en Suisse par d'autres en provenance des États-Unis, de l'UE ou de pays tiers. Dans quelle proportion? Cela dépendra du type de règles d'origine négocié dans la zone TTIP. Les derniers ALE signés par les États-Unis et l'UE montrent que, dans ces branches, la tendance est au libéralisme.

Comme la majorité des *produits pharmaceutiques* ne sont pratiquement soumis à aucune barrière tarifaire en entrant sur les marchés étasunien et européen, des règles d'origine strictes ne les concerneront pas. C'est également le cas pour de nombreux *produits chimiques*⁵. En ce qui concerne les produits chimiques de l'UE qui seraient encore soumis à des droits de douane en entrant aux États-Unis et qui profiteraient d'une réduction tarifaire grâce au TTIP, toute règle d'origine restrictive (voir plus haut) pourrait se révéler dommageable pour les producteurs suisses exportant vers le marché européen. Dans cette analyse, on ne part certes pas de l'idée que les règles seront généralement restrictives. Cependant, certains groupes d'intérêt pourraient le demander dans des cas particuliers.

Selon l'étude, les entreprises étasuniennes qui exportent vers l'UE des produits finis ne remplaceraient vraisemblablement que dans une moindre mesure leurs intrants, qu'ils proviennent du pays même, de l'UE ou d'un pays tiers. La raison est à rechercher dans le type de marchandises concerné et dans les coûts de transport relativement élevés des composants suisses qui devraient être acheminés aux États-Unis pour y être assemblés, puis réexpédiés (sous forme de produits finis) vers l'UE. Dans le domaine des véhicules à moteur, la plupart des exportations étasuniennes vers l'UE sont des produits finis. Les spécificités des pièces automobiles suisses vendues aux États-Unis porte, toutefois, à croire que les véhicules dans lesquels ils s'intègrent sont destinés au marché intérieur. Les *produits pharmaceutiques* ainsi que de nombreux *produits chimiques* fabriqués aux États-Unis et exportés vers l'UE ne sont actuellement soumis à aucun droit de douane. Toutefois, on peut imaginer que des règles d'origine restrictives pourraient provoquer des détournement de flux commerciaux dans le cas de certains produits chimiques qui seraient encore soumis à de telles taxes.

Étant donné l'absence de restrictions tarifaires dans le domaine pharmaceutique et pour la plupart des produits chimiques, l'utilisation de règles d'origine strictes dans la zone TTIP n'aurait qu'un impact limité sur les producteurs suisses actifs dans ces domaines. Si le TTIP devait s'accompagner d'une entente au niveau des réglementations sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'au niveau des entraves techniques au commerce, les industries pharmaceutique et chimique suisses pourrait bien en faire les frais, et les conséquences en seraient nettement plus dommageables que celles issues de règles d'origine trop restrictives. ■

Encadré 1

Deux types de règles d'origine

Les règles d'origine, dans un accord de libre-échange, déterminent quels sont les biens *substantiellement transformés* et donc quels sont les produits originaires, qui peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel en douane. Les conditions exactes varient suivant les accords. Deux types de règles sont souvent utilisés:

1. La *règle de pourcentage*: par exemple, si la valeur de toutes les matières de base utilisées ne dépasse pas 40% du prix départ usine d'un produit.
2. Changement de position: l'ouvroison ou la transformation d'un intrant doit se traduire par un classement tarifaire des produits obtenus sous une autre position (sur la base de la nomenclature du Système harmonisé, dont la quatre premiers chiffres correspondent à la «position tarifaire»).

Source: www.afd.admin.ch, rubriques «Documentation» > «Prescriptions» > «030: Accords de libre-échange (origine préférentielle)».

- 1 Cela pose de nouveaux problèmes pour déterminer l'origine d'une marchandise. Voir à ce sujet Inama Stefano, *Made in China or Made in Tlon? The Quest for a New Origin Concept Measuring International Trade and Respecting Consumers' Rights*, *Global Trade Analysis Project (GTAP)*, 2013. Internet: www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/6588.pdf.
- 2 On remarque de telles distorsions dans l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Les vêtements fabriqués au Mexique bénéficient de tarifs douaniers préférentiels à la seule condition d'utiliser de la matière textile étasunienne.
- 3 Emanuela Balestrieri, *Transatlantic Value Chains with Swiss participation and Rules of Origin: is trade creation dominating trade diversion?*, Seco, 2014.
- 4 L'innovation dans cette étude consiste à combiner, à travers une approche dynamique, a) une matrice intrants/résultats, b) une analyse comparative des différentes manières d'appliquer les règles d'origine dans d'autres accords de libre-échange de l'UE et des États-Unis, c) l'étendue des marges préférentielles et d) les flux commerciaux actuels (UE-États-Unis, Suisse-UE et Suisse-États-Unis).
- 5 En raison d'un accord conclu à la fin du cycle d'Uruguay entre certains membres de l'OMC, ces biens ne sont plus soumis à des droits NPF sur les marchés étasunien et européen. Voir le document Gatt L/7430 du 25 mars 1994.

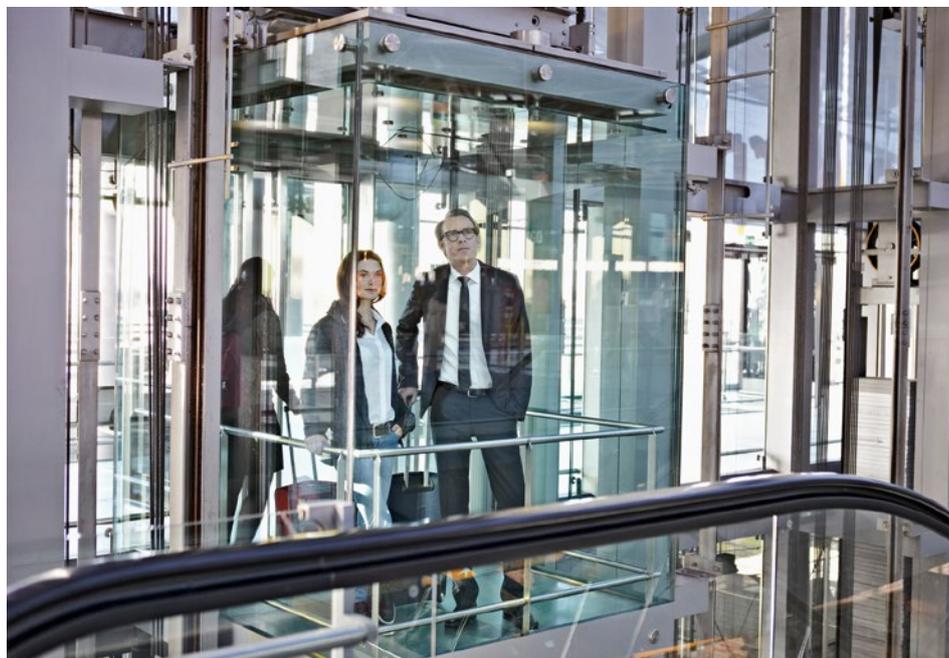
Accord de libre-échange entre l'UE et les États-Unis: jusqu'où peut-on supprimer les entraves techniques au commerce?

La diversité des prescriptions techniques nationales fait que, malgré des droits de douane peu élevés, un produit ne peut être exporté ou seulement en s'engageant dans des coûts supplémentaires. Ces entraves techniques au commerce prennent entre autres la forme de normes nationales, de marquage réglementaire ou de prescriptions en matière d'essais. Le potentiel pour les éliminer n'est pas encore entièrement exploité, que ce soit au niveau multilatéral ou bilatéral. C'est la raison pour laquelle l'accord de libre-échange entre l'UE et les États-Unis (TTIP) suscite de fortes attentes. La marge de manœuvre de ce partenariat transatlantique est toutefois limitée.

Encadré 1

Les NTB coûtent plus cher à l'économie que les droits de douane

Les droits de douane sont un impôt sur des produits importés et entraînent des pertes économiques. La majorité des économistes s'entendent pour dire que la suppression de ces obstacles artificiels serait bénéfique à l'ensemble de l'économie. Comme les droits de douane, les NTB génèrent un coût additionnel induit lors du passage de la frontière. Ces obstacles diffèrent des droits de douane en ce sens qu'ils ne génèrent pas de recettes douanières dans le pays d'importation. Par conséquent, un NTB cause des pertes économiques plus importantes qu'un droit de douane équivalent.



Un citoyen étatsunien ne se sent pas moins en sécurité dans un ascenseur en Europe qu'un Européen dans un ascenseur aux États-Unis. Toutefois, il n'existe à ce jour aucune reconnaissance mutuelle des bases juridiques prévalant chez chacune des parties.

Photo: Keystone

Si, dans un accord de libre-échange (ALE), les partenaires commerciaux s'entendent sur la suppression d'un droit de douane, celle-ci pourra ensuite être appliquée immédiatement. Lever les obstacles non tarifaires au commerce («non-tarif barriers», NTB)¹ est un processus plus complexe: les prescriptions techniques nationales, qui protègent des intérêts publics prépondérants, comme la santé de la population ou l'environnement, ne peuvent pas

être supprimées aussi simplement. Lors de l'élimination des NTB, il faut veiller à maintenir leur fonction protectrice initiale dans l'intérêt public. Il importe par contre de supprimer les inefficacités économiques (p. ex. les doublons lors de l'évaluation de la conformité). Les prescriptions en cause ont, pour la plupart, été fixées au niveau national, sans égard pour les conséquences sur le commerce international. Les différences parfois considérables entre les prescriptions pour un même produit en fonction du pays tiennent à des raisons géographiques, culturelles ou encore historiques. Cependant, les NTB peuvent également protéger des producteurs indigènes contre la concurrence étrangère.

L'exemple des ascenseurs

Aujourd'hui, un ascenseur fabriqué en Europe ne peut pas être installé tel quel dans un immeuble aux États-Unis. De même, un ascenseur étatsunien en Europe constituerait un fait sporadique qui appellerait des examens supplémentaires. Dit simplement,



Guido Barsuglia

Suppléant du chef de secteur Services spécialisés économie extérieure, Mesures non tarifaires, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

l'objectif des prescriptions de part et d'autre de l'Atlantique est de garantir la sécurité des utilisateurs. Cela étant, un citoyen étasunien ne se sent pas moins en sécurité dans un ascenseur en Europe qu'un Européen dans un ascenseur aux États-Unis. Toutefois, il n'existe à ce jour aucune reconnaissance mutuelle du concept de sécurité, «défini différemment» dans les bases juridiques des uns et des autres. Ce NTB provient notamment d'une différence fondamentale dans leur système de réglementation (voir *encadré 2*). Si l'on admet que les réglementations de l'UE et des États-Unis dans ce domaine poursuivent le même objectif, la construction de deux modèles différents représente une inefficacité économique manifeste².

Des mécanismes pour éliminer des NTB

La question des NTB est présente dans le débat public. Avec la mondialisation du commerce, favorisée par des droits de douane et des frais de transport abaissés, les producteurs butent de plus en plus souvent sur des prescriptions techniques étrangères. De plus, la littérature économique indique que l'élimination des droits de douane aux niveaux multilatéral et bilatéral peut favoriser des NTB³. Dans ce contexte, les dispositions dans les ALE concernant l'élimination des NTB pourraient notamment «discipliner» les partenaires lors de négociations⁴.

Plus de 60% des ALE conclus entre 1948 et 2011 contiennent des dispositions spécifiques aux NTB⁵. Seuls quelques-uns d'entre eux vont nettement au-delà des deux accords de référence de l'OMC dans ce domaine, à savoir l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord sur les OTC) et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). Les ALE de «nouvelle génération», comme ceux conclus entre les États-Unis et la Corée, entre l'UE et Singapour ou encore entre la Suisse et la Chine, sont les premiers à explorer de nouvelles pistes. Ils portent en particulier sur la suppression des NTB dans des secteurs de produits spécifiques, la détermination d'organismes de normalisation internationaux, dont les normes doivent servir de base pour les prescriptions techniques des parties contractantes, et la reconnaissance mutuelle des méthodes d'essais⁶.

Selon les papiers de position publiés par les États-Unis et l'UE concernant le TTIP, les deux parties tentent d'explorer de nouvelles possibilités pour éliminer des NTB. Au sens strict, il n'existe toutefois que deux mécanismes:

l'harmonisation des réglementations techniques existantes ou futures;

la reconnaissance mutuelle de prescriptions techniques différentes ou la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité⁷.

La promotion globale de ces deux mécanismes fait partie des objectifs principaux des deux accords de l'OMC susmentionnés. Cette organisation et, bien souvent, les ALE exigent en outre une transparence accrue des prescriptions techniques. Cela permet de réduire les frais de transaction dans le commerce et d'appuyer les efforts d'harmonisation. En l'absence d'une harmonisation totale ou d'une reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques, les producteurs se voient toutefois obligés de fabriquer des produits conformes aux prescriptions des différents marchés.

Harmonisation

L'harmonisation de prescriptions existantes est difficile dans l'absolu, et pas uniquement entre l'UE et les États-Unis. Leur modification entraînerait des charges importantes (p. ex. uniformisation des prises électriques à l'échelle mondiale) ou impliquerait d'aller à l'encontre des préférences d'une population (p. ex. interdiction au sein de l'UE de la viande de bœuf traitée aux hormones). De plus, dans le cas de partenaires commerciaux ayant globalement le même poids économique, comme l'UE et les États-Unis, il est impensable que l'une des parties impose son système à l'autre.

Harmoniser les bases juridiques paraît donc possible principalement dans des nouveaux domaines encore peu réglementés (p. ex. la mobilité électrique). Le TTIP prévoira probablement des dialogues institutionnels spécifiques à des secteurs, ce qui permettra, outre l'harmonisation, de trouver des solutions pragmatiques aux problèmes commerciaux et de poursuivre les négociations concernant les NTB après la clôture des négociations relatives à l'ALE⁸.

De manière générale, l'harmonisation pourrait être facilitée si l'UE et les États-Unis s'entendaient sur une collaboration accrue au sein des organes de normalisation internationaux et pour utiliser les normes émises comme bases à des prescriptions harmonisées.

Reconnaissance mutuelle

L'expérience montre que la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques ou des procédures différentes d'évaluation de la conformité ne fonctionne que rarement, même si les «niveaux de protection réglementaires» sont identiques. Si ces

- 1 Le présent article se limite aux NTB engendrés par des prescriptions techniques différentes d'un pays à l'autre. Il ne traite pas des entraves techniques dans les domaines des services (p. ex. présentation des comptes) et des marchés publics ou des mesures appliquées à la frontière (p. ex. procédures douanières). Selon le World Trade Report, *Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century*, Organisation mondiale du commerce OMC, Genève, 2012, p.44, 37,1% des NTB dans le domaine des produits non agricoles sont dus aux différentes prescriptions techniques.
- 2 Pour un aperçu des NTB entre les États-Unis et l'UE, notamment dans les domaines des denrées alimentaires, des normes techniques, des produits chimiques, des appareils électriques et des véhicules, voir Ecorys, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Rotterdam, 2009.
- 3 Voir Limão N. et Tovar P., «Policy Choice: Theory and Evidence from Commitment via International Trade Agreements», *Journal of International Economics*, novembre 2011, pp. 186–205.
- 4 Rigod B., «TBT-Plus Rules in Preferential Trade Agreements», *Legal Issues of Economic Integration*, n° 40, 2013, pp. 247–270.
- 5 Kohl T., *I Just Read 296 Trade Agreements*, UNU-CRIS Working Papers, 2013, p. 27.
- 6 Toutefois, contrairement aux droits de douane, le nombre des NTB peut tendre vers l'infini, même dans un seul secteur de produits. Il est impossible de prévoir et de régler toutes les éventualités dans un ALE. Voir Rigod B. (2013).
- 7 En pratique, la reconnaissance mutuelle de prescriptions techniques différentes est rare. Le plus souvent, les parties négocient plutôt la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité: des organes privés chargés d'évaluer la conformité dans un pays attestent, par un certificat, le respect des prescriptions techniques de l'autre pays. Il n'empêche que les producteurs doivent fabriquer leurs produits conformément aux prescriptions de deux marchés différents.
- 8 Voir Ridgod B. (2013).

Encadré 2

Différence de systèmes entre l'UE et les États-Unis

L'une des différences entre le système des États-Unis et celui de l'UE réside dans la «nouvelle approche» introduite par l'UE en 1985. En vertu de celle-ci, les directives de l'UE spécifiques à un produit ne règlent plus les détails (p. ex. le diamètre du câble d'acier pour les ascenseurs), fixant uniquement des exigences essentielles formulées de manière générale (p. ex. la sécurité des utilisateurs). En principe, le fabricant est libre de choisir la méthode pour satisfaire à ces exigences, pour autant qu'il puisse prouver qu'elles sont remplies. S'il applique les normes techniques publiées dans le Journal officiel de l'Union européenne, le législateur estime qu'il satisfait aux exigences. C'est la méthode préconisée par les petits producteurs. Des producteurs plus grands ou novateurs choisiront plutôt de démontrer que les méthodes qu'ils ont appliquées satisfont également aux exigences. Les prescriptions techniques américaines sont moins souples: le respect des normes techniques formulées de manière détaillée est obligatoire.

Les NTB proviennent du fait que les bases légales des États-Unis et de l'UE renvoient parfois à des normes techniques différentes. Par ailleurs, il s'écoule un certain temps avant qu'un progrès technologique soit inscrit dans les normes techniques. En Europe, les grands producteurs d'ascenseurs profitent régulièrement de la possibilité de s'écarter des normes techniques lors de la fabrication de nouveaux produits.

derniers divergent ou si les parties n'ont pas confiance dans le système de leurs interlocuteurs, la reconnaissance mutuelle est vouée à l'échec.

En 1998, l'UE et les États-Unis avaient déjà conclu un accord de reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des évaluations de la conformité (ARM). Pour six secteurs de produits, l'accord prévoyait que les organes d'évaluation de la conformité des parties à l'ARM pouvaient également juger si les produits concernés étaient conformes aux prescriptions réglant la mise sur le marché de l'autre partie. En 2003, cet accord n'était plus appliqué que dans le domaine de la télécommunication et, partiellement, dans celui de la compatibilité électromagnétique. Dans les autres cas, il semblerait que le manque de confiance dans les différents systèmes réglementaires ait causé l'échec de l'ARM⁹.

En revanche, la reconnaissance mutuelle conserve des chances de succès lorsque les deux parties fixent leurs prescriptions techniques et leurs procédures d'évaluation de la conformité sur la base de normes, d'accords et de systèmes internationalement reconnus. Dans le domaine des produits chimiques, il s'agit par exemple du système de l'OCDE concernant l'acceptation mutuelle des données (AMD) ou, pour les produits électriques, du programme IECCE CB¹⁰. Ces systèmes plurilatéraux déterminent la manière dont les données doivent être générées pour ne pas être répétées dans les autres pays participants et la façon dont les rapports de contrôle doivent être rédigés. Un mécanisme de contrôle interne aux deux systèmes garantit la confiance mutuelle¹¹.

La reconnaissance mutuelle est particulièrement prometteuse dans les cas où les prescriptions sont déjà harmonisées. C'est ce qui ressort de l'accord entre la Suisse et l'UE relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, conclu dans le cadre des bilatérales I pour plus de vingt secteurs de produits¹². À titre d'exemple, les ascenseurs fabriqués selon des prescriptions suisses ou de l'UE peuvent être commercialisés sur les deux marchés et ne nécessitent plus qu'une seule évaluation de la conformité. La Suisse harmonise ses prescriptions techniques avec celles de l'UE conformément à la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.

Les conséquences à l'échelle mondiale sont majoritairement positives

La reconnaissance mutuelle, entre l'UE et les États-Unis, des prescriptions techniques et des évaluations de la conformité et,

surtout, l'harmonisation des prescriptions techniques auront des retombées positives sur l'économie mondiale¹³. Les pays tiers pourront ainsi fabriquer plus facilement des produits pour le marché transatlantique, qui génère plus de 30% du commerce mondial et 50% du produit mondial brut¹⁴. De plus, il est fort probable que d'autres pays décident de manière autonome de fixer des prescriptions identiques à celles de l'UE et des États-Unis. Ces deux cas de figure libèrent des ressources pour une croissance économique mondiale. Étant donné que, dans bon nombre de domaines, la Suisse harmonise ses prescriptions avec celles de l'UE, il est probable qu'elle profitera plus que les autres pays tiers des retombées du TTIP.

Toutefois, les conséquences du TTIP pourraient ne pas être positives pour tous les pays. Si les exigences à l'égard des produits sont relevées sur le marché transatlantique, les pays en développement axés sur l'exportation pourraient ne pas être en mesure d'y répondre et se verraient alors désavantagés. Par ailleurs, il est possible que les États-Unis et l'UE n'accordent pas aux pays tiers tous les avantages liés à une harmonisation ou à une reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité. Ainsi, le TTIP pourrait prévoir que, pour bénéficier d'un accès facilité au marché, l'origine de la marchandise ou le lieu de l'évaluation de la conformité doit se situer aux États-Unis ou dans un État membre de l'UE. L'encadré 2 présente un exemple de discrimination actuelle liée à la reconnaissance mutuelle des certificats de produits biologiques des États-Unis et de l'UE.

Un grand potentiel, mais aussi de grandes difficultés

Une enquête effectuée aux États-Unis auprès de représentants de l'économie et des autorités a révélé que la suppression des NTB constitue le principal atout commercial du TTIP. Cela étant, les personnes interrogées voient également dans ce domaine la plus grande pierre d'achoppement sur le chemin menant vers un accord. Un constat confirmé au niveau politique. Peu avant le début des négociations, l'ancien représentant américain au commerce Ron Kirk, affirmait: «Qu'il s'agisse des OGM ou d'autres choses, nous voulons nous débarrasser de ces NTB qui gênent notre commerce». De son côté, l'ancien commissaire européen au commerce Karel De Gucht déclarait le même jour: «Il est vrai que l'Europe et les États-Unis n'ont pas le même point de vue sur certaines questions essentielles, comme la sécurité alimentaire. Un accord ne

9 Commission européenne, «Technical Barriers to Trade. Mutual Recognition Agreements and Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products», MRA Newsletter n° 8, 2014.

10 OCDE: système d'acceptation mutuelle des données pour l'évaluation des produits chimiques (AMD). International Electrotechnical Commission System for Conformity Testing and Certification of Electrotechnical Equipment and Components (IECEE CB).

11 Commission européenne, *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Technical Barriers to Trade. Initial EU Position Paper*, 16 juillet 2013.

12 Selon les données actuellement disponibles, des négociations bilatérales en vue d'une reconnaissance mutuelle pourraient être conclues dans les domaines des produits cosmétiques (liste de composants autorisés et prohibés, méthodes remplaçant l'expérimentation animale) et des produits pharmaceutiques (bonnes pratiques de fabrication). Voir Commission européenne, *Towards an EU-US Trade Deal. The Transatlantic Trade and Investment Partnership*, memorandum, mai 2014.

Encadré 3

Exemple de discrimination dans le cas des certificats bio

L'annexe 9 de l'accord agricole entre la Suisse et l'UE prévoit la reconnaissance mutuelle des certificats bio (accord d'équivalence). Cela signifie que des produits biologiques certifiés conformément aux prescriptions suisses peuvent être commercialisés comme tels dans l'UE et vice versa. Depuis le 1^{er} juin 2012, l'UE et les États-Unis reconnaissent aussi mutuellement les certificats bio de l'autre partie. Étant donné que la Suisse ne dispose pas (encore) d'un accord d'équivalence avec les États-Unis, ses exportateurs de produits biologiques sont doublement désavantagés par rapport à leurs concurrents de l'UE lors des exportations vers les États-Unis:

1. Les producteurs de l'UE peuvent produire des marchandises biologiques pour les marchés de l'UE et des États-Unis conformément aux prescriptions de l'UE, alors que les

producteurs suisses doivent se conformer aux prescriptions suisses pour le marché suisse et aux prescriptions des États-Unis pour le marché de ce pays.

2. Si, pour des produits biologiques destinés au marché des États-Unis, le producteur utilise des matières premières biologiques originaires de l'UE, il doit obtenir un certificat NOP (U.S. National Organic Program). Toutefois, depuis l'accord d'équivalence entre l'UE et les États-Unis, de moins en moins de producteurs de l'UE se font certifier, étant donné qu'ils n'en ont plus besoin pour exporter vers les États-Unis. Si la matière première concernée n'est pas disponible en quantité suffisante ou à un prix concurrentiel en Suisse ou dans un pays tiers, l'accord d'équivalence entre l'UE et les États-Unis désavantage les producteurs suisses

positifs sur l'économie mondiale. Toutefois, à l'heure actuelle, il est impossible de dire comment l'UE et les États-Unis vont harmoniser leurs prescriptions techniques ou s'entendre sur une reconnaissance mutuelle de ces prescriptions et des évaluations de la conformité. Les deux objectifs sont également poursuivis au niveau multilatéral. Cependant, dans le cadre des négociations du Cycle de Doha à l'OMC, les plus fortes divergences d'opinion entre l'UE et les États-Unis concernent les domaines dans lesquels ces deux parties affirment vouloir profiter d'une suppression des NTB (appareils électriques, véhicules, normes techniques).

Selon différentes sources, l'UE et les États-Unis pourraient repousser la résolution de certaines questions liées aux NTB afin de présenter plus rapidement un résultat dans le cadre du TTIP. Ce faisant, ils pourraient éviter un «scénario Doha» et poursuivre les négociations pour supprimer ces NTB, la pression politique étant moindre.

13 Cottier T., Egger P. et al., *Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, World Trade Institute, université de Berne, 2014.

14 OCDE, *The transatlantic trade and investment partnership: Why does it matter?*, 17 juin 2013.

15 Atlantic Council, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios*, Washington DC, 16 avril 2013.

changera en aucun cas la législation actuelle sur les OGM. Je le répète: il n'y aura aucun changement.¹⁵»

Le TTIP pourrait néanmoins marquer le début d'une nouvelle génération d'ALE, qui met l'accent sur l'élimination des NTB. Dans l'idéal, cet accord pourrait créer un marché transatlantique qui aurait des effets

autumn-forum 2014

europa forum luzern
Wirtschaft, Wissenschaft
und Politik im Dialog

OPEN GLOBAL MARKETS

International parameters – Opportunities and risks for Switzerland

27th international Europa Forum Luzern
10/11 November 2014

Öffentliche Veranstaltung

Monday, 10 November 2014
6 – 8 pm

Symposium

Tuesday, 11 November 2014

KKL Luzern Culture and
Convention Centre



Save the date!

Federal Councillor Johann N. Schneider-Ammann

head of the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER)

Information and registration (as of 17 June)

europa-forum-luzern.ch