



## Les enjeux économiques du partenariat transatlantique

En juillet 2013, les États-Unis et l'Union européenne se sont engagés dans la négociation d'un Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement. Compte tenu du faible niveau de leur protection tarifaire réciproque, la libéralisation commerciale consistera surtout à réduire les barrières non tarifaires qui, elles, restent élevées. Nos simulations indiquent que le commerce bilatéral pourrait s'en trouver augmenté de moitié. Cependant, les enjeux de la négociation en cours vont bien au-delà des échanges bilatéraux et concernent la place des deux partenaires dans les nouveaux rapports de force économiques mondiaux.

### ■ Pourquoi maintenant ?

Les États-Unis et l'Union européenne (UE) étant chacun le premier partenaire commercial de l'autre, il n'est pas surprenant qu'ils cherchent à conclure un accord de libre-échange – la question est plutôt de savoir pourquoi ils ne le font que maintenant. Longtemps, tout accord conclu dans l'enceinte multilatérale du GATT ne requérait guère plus que l'assentiment de ces deux partenaires, de sorte que les questions jugées importantes pour l'un et l'autre pouvaient s'y traiter. Ce temps est révolu. La place occupée par les pays émergents a ouvert une ère nouvelle, désormais marquée par la concurrence entre initiatives commerciales de très grande ampleur. Le partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI), dont les négociations ont commencé le 8 juillet 2013, apparaît comme le moyen pour l'Union européenne et les États-Unis de conserver un rôle leader dans un commerce mondial dont le centre de gravité bascule rapidement vers l'Asie.

Liant les deux plus grosses entités économiques du monde, cet accord pourrait avoir des conséquences importantes, bien au-delà

des parties prenantes. Après avoir expliqué pourquoi, cette Lettre propose une évaluation économique de la libéralisation des échanges de biens et services à laquelle le PTCI pourrait aboutir<sup>1</sup>.

### ■ Les barrières non tarifaires au cœur des négociations

Les droits de douane ne sont pas l'enjeu central des négociations transatlantiques. Selon nos estimations, leur niveau était en 2010 en moyenne de 2,2 % sur les produits européens importés par les États-Unis, et de 3,3 % sur les produits étatsuniens importés par l'UE<sup>2</sup>. Les négociations devraient facilement aboutir à leur suppression rapide et totale, hormis pour les "produits sensibles", essentiellement agricoles (encadré 1).

En revanche, les barrières non tarifaires (BNT) seront au cœur des négociations<sup>3</sup>. Les normes sanitaires et techniques n'ont pas vocation à freiner les échanges commerciaux ; elles ont pour but d'assurer la sécurité, la santé ou encore l'information des consommateurs en

1. Cette Lettre s'appuie sur L. Fontagné, J. Gourdon & S. Jean (2013), "Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?", *CEPII Policy Brief 1*, septembre, disponible en anglais sur le site du CEPII.

2. Source : MACMap-HS6, CEPII et Centre du Commerce International (CCI, Genève). Pour plus de détails, voir le billet du blog du CEPII : "Protection douanière : Union européenne 3 - États-Unis 2".

3. Le mandat de la Commission européenne n'est pas public (la définition précise du périmètre possible de l'accord fait elle-même partie de la négociation). Cependant, les déclarations publiques et les travaux préparatoires aux accords commerciaux récents conclus par les États-Unis ou l'UE permettent de se faire une idée des grands dossiers au menu.

### Encadré 1 – Les produits sensibles

Les faibles niveaux moyens de protection tarifaire dissimulent la forte protection de quelques "produits sensibles". Du côté américain, il s'agit, en premier lieu, des produits laitiers : la protection moyenne y est élevée (22 %, dont 40 % pour les yaourts, 33 % sur le fromage frais non affiné ou 31 % sur le lait en poudre) et l'offre européenne est compétitive. La protection est également significative pour un certain nombre de produits du textile et de l'habillement, avec des protections moyennes approchant ou dépassant souvent 10 %, ainsi que pour certains produits sidérurgiques.

Sur le marché européen, la protection la plus élevée vis-à-vis des exportateurs américains concerne les produits agricoles (13 % en moyenne). Le secteur de la viande est particulièrement sensible, avec une protection moyenne de 45 % et une offre américaine très compétitive, qui représente presque 20 % des exportations mondiales. La viande bovine est la plus directement concernée, avec des taux souvent très élevés, par exemple 146 % pour les abats comestibles congelés, 97 % pour la viande désossée congelée ou 75 % pour la viande désossée fraîche. Pour d'autres secteurs fortement protégés (produits laitiers, minoterie, sucre), la position concurrentielle des producteurs américains est moins forte. Dans le secteur manufacturier, la protection est faible pour la plupart des produits, mais elle est loin d'être négligeable pour les produits de l'habillement (pour lesquels la moyenne excède 11 %), les chaussures (9 %), ainsi que les équipements de transports, avec notamment un droit de douane de 10 % sur la plupart des automobiles.

définissant ou certifiant certaines caractéristiques des produits. Mais elles sont, *de facto*, un obstacle au commerce dès lors qu'elles diffèrent sensiblement entre partenaires commerciaux, surtout si elles sont plus exigeantes que les normes internationales les plus répandues<sup>4</sup>.

Concernant les normes techniques, des progrès peuvent être réalisés par la reconnaissance mutuelle. L'accord entre les États-Unis et l'UE signé dans ce domaine en 1998 porte uniquement sur la reconnaissance des organismes de certification. Un producteur européen souhaitant exporter aux États-Unis doit toujours se conformer aux normes américaines, différentes des siennes ; l'accord lui permet seulement d'obtenir la certification de conformité auprès d'un organisme européen accrédité. Dans le cadre du PTCl, il serait possible d'aller plus loin. Il s'agirait, soit, *a minima*, d'améliorer la couverture et le fonctionnement de l'accord existant ; soit d'aller vers une véritable reconnaissance mutuelle des normes (et pas seulement des organismes de certification). C'est, par exemple, ce que réclament les fabricants automobiles pour les ceintures de sécurité ou de nombreux autres composants des véhicules ou normes s'y rapportant. La reconnaissance mutuelle est particulièrement problématique s'agissant des mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans ce domaine, les normes sont souvent le reflet de préférences collectives. Or la perception des risques est très différente de part et d'autre de l'Atlantique : les résistances des Européens aux organismes génétiquement modifiés (OGM) sont fortes, tandis que les Américains se méfient du fromage au lait cru. Deux cas peuvent se présenter.

Dans le premier, les différences de perception sont irréductibles, parce que le produit concerné pose un problème de traçabilité et/ou d'externalité. Les OGM en sont un bon exemple : les preuves scientifiques de leurs effets sont controversées, la traçabilité des produits est problématique et ils sont à l'origine d'externalités (les plantations OGM pouvant contaminer les non-OGM). On imagine difficilement que la négociation bilatérale puisse rapprocher les points de vue alors qu'une longue procédure auprès de l'OMC n'y est pas parvenue. Dans le second cas, le produit est parfaitement identifiable et vérifiable, et il n'y a pas d'externalité. L'exemple fameux est celui du poulet rincé aux solutions chlorées pour lequel un étiquetage suffirait. Tous les cas contentieux ne peuvent cependant pas être classés aussi simplement. Le bœuf aux hormones ou le porc nourri à la ractopamine, par exemple, ne génèrent pas d'externalités et pourraient être aisément étiquetés. Mais l'UE et les États-Unis ne sont pas d'accord sur l'interprétation des travaux scientifiques existants, et les États-Unis considèrent que l'interdiction imposée par l'UE relève d'une motivation essentiellement protectionniste.

Pour évaluer l'ampleur des BNT aux échanges, on calcule leur équivalent tarifaire. Plusieurs estimations existent dans ce domaine ; celles sur lesquelles nous nous appuyons<sup>5</sup> indiquent que, en moyenne, les BNT limitent les échanges commerciaux comme le ferait un droit de douane de 48 % à l'entrée dans l'UE et de 51 % aux États-Unis pour les produits agricoles ; de, respectivement, 43 % et 32 % pour les produits manufacturés ; de 32 % et 47 % dans les services. Dans tous les cas, ces équivalents tarifaires dépassent très nettement les droits de douane et varient considérablement d'un secteur à l'autre. Dans ces différents domaines, si les États-Unis et l'Union européenne parviennent à adopter des normes et règles communes, celles-ci auront de grandes chances de devenir des références dans le commerce international et les négociations afférentes.

## ■ Les autres dossiers importants

Plusieurs autres gros dossiers sont au menu des négociations.

**Les marchés publics.** Les États-Unis comme l'UE sont signataires de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics (entré en vigueur en 1996 et révisé en avril 2012). Ils se sont donc engagés à suivre des procédures transparentes et non discriminatoires pour les achats (dépassant un certain montant) des entités publiques listées dans l'accord. Selon l'estimation des services de la Commission européenne, 95 % des achats publics européens seraient couverts par ces engagements, contre 32 % seulement pour les États-Unis. Ces chiffres sont difficiles à établir, mais il est clair que la couverture des engagements est plus limitée aux États-Unis où elle ne concerne que 37 États et ne vaut pas pour les entités sub-étatiques. L'extension des engagements américains en la matière constitue un enjeu de négociation important pour les Européens, particulièrement

4. Rappelons que ces mesures font l'objet de deux accords dédiés dans le cadre de l'OMC, à savoir l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'accord sur les barrières techniques au commerce (BTC).

5. Les estimations de H. Kee, A. Nicita & M. Olarreaga (2009), "Estimating Trade Restrictiveness Indices", *Economic Journal* 119, 172-199, sont utilisées pour les secteurs de biens ; celles de L. Fontagné, A. Guillin & C. Mitarionna (2011), "Estimations of Tariff Equivalents for the Services Sectors", *Document de travail CEPII*, n° 2011-24, pour les secteurs de services.

compétitifs dans le matériel de transport, la distribution d'énergie, les médicaments ou les travaux publics.

**Les indications d'origine géographique** sont un autre domaine dans lequel les Européens attendent beaucoup d'un accord transatlantique. En effet, même si l'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) inclut des clauses destinées à protéger l'utilisation de ces indications, les pratiques aux États-Unis restent très en-deçà de celles de l'UE. Un grand nombre de noms se référant à des zones géographiques européennes y sont considérés comme génériques, et à ce titre ne peuvent être protégés. Un accord permettrait aux Européens d'en obtenir une meilleure protection.

**Les services.** Les différences de régulation – y compris celles existant entre pays membres de l'UE et entre États des États-Unis – peuvent significativement entraver les échanges de services. L'objectif serait d'améliorer la compatibilité des pratiques, dans la finance et l'assurance notamment. Certaines régulations sont en outre discriminantes à l'égard des prestataires étrangers, par exemple dans le transport maritime et aérien ; un accord permettrait de les supprimer ou de limiter leurs conséquences.

**L'investissement direct**, enfin, recèle des enjeux importants : le capital détenu sous cette forme par chaque partenaire dans le territoire de l'autre est, selon les données d'Eurostat, de l'ordre de 1 200 milliards d'euros en 2010. Le Groupe de travail de haut niveau lancé pour étudier l'opportunité de l'accord transatlantique a recommandé que celui-ci comprenne des clauses de libéralisation et des normes de protection de l'investissement calquées sur les plus hauts niveaux de libéralisation et de protection inclus dans d'autres accords déjà négociés par l'une et l'autre parties. Or, les accords préférentiels américains comme les traités bilatéraux sur l'investissement conclus par les Européens prévoient le plus souvent des procédures d'arbitrage investisseur-État ; celles-ci sont destinées à protéger les investisseurs contre d'éventuelles mesures discriminatoires ou contre le risque d'expropriation non compensée, et à leur garantir un "traitement juste et équitable". De telles procédures donneraient la priorité à l'arbitrage *ad hoc* au détriment des systèmes judiciaires nationaux et risquerait de limiter la capacité des gouvernements à mener des politiques indépendantes, notamment dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement.

## ■ Un commerce bilatéral augmenté de moitié

De nombreux aspects d'un accord aussi vaste et ambitieux que le PTCI se prêtent mal à une quantification. Dans le domaine commercial, cependant, on peut donner des ordres de grandeur, sous des hypothèses bien précises, des effets de la libéralisation des biens et services sur les volumes d'échanges et sur l'activité. Pour ce faire,

nous nous appuyons sur le modèle mondial MIRAGE, développé par le CEPII<sup>6</sup>. Notre simulation centrale de l'accord de libre-échange retient l'hypothèse d'une suppression totale des barrières tarifaires et d'une diminution d'un quart des obstacles aux échanges de biens et services induits par les BNT décrites plus haut.

Il en résulterait une augmentation de 50 % environ des échanges bilatéraux de biens et de services (tableau 1). Pour les produits agricoles, où les barrières sont initialement les plus élevées, l'augmentation serait de l'ordre de 150 %, du côté des exportations européennes (principalement du fait des produits laitiers), et de 170 % du côté américain (du fait des fibres textiles naturelles, de la viande et, dans une moindre mesure, des céréales et fruits et légumes). En termes absolus, les gains commerciaux des États-Unis sont, dans ce domaine, deux fois et demie plus élevés que ceux de l'UE. L'impact commercial est plus équilibré dans l'industrie, où l'accroissement attendu des exportations bilatérales atteint 66 % en moyenne pour les États-Unis (principalement dans la chimie) et 62 % pour l'UE (dans les machines, la chimie et les équipements de transport pour l'essentiel). Quant aux services, l'augmentation des exportations bilatérales y est presque deux fois plus élevée pour l'UE (24 %) que pour les États-Unis (14 %). Les secteurs de l'assurance, des services aux entreprises et de la finance seraient les plus bénéficiaires.

Les effets de détournement – quand les exportations d'un pays tiers vers un membre d'un accord bilatéral de libre-échange sont remplacées par celles du partenaire de l'accord parce que celui-ci bénéficie de l'accès libre au marché – resteraient modestes, ne dépassant pas 3 % au niveau des grands secteurs et des grandes zones (tableau 1). On remarque que les échanges entre membres de l'UE diminuent dans l'agriculture et l'industrie, mais qu'ils augmentent dans les services du fait de la plus grande ouverture intra-européenne induite par l'accord.

Tableau 1 – Impact de long terme du PTCI sur les flux d'échanges bilatéraux (en pourcentage)

Flux bilatéraux États-Unis-UE					
Exportateur	Importateur	Total	Agriculture	Industrie	Services
États-Unis	UE27	53	169	66	14
UE27	États-Unis	49	150	62	24
Autres flux d'échanges					
Exportateur	Importateur	Total	Agriculture	Industrie	Services
États-Unis	RdM	- 1,4	- 1,9	- 1,3	- 1,6
UE27	RdM	- 1,4	- 0,4	- 1,4	- 1,4
RdM	États-Unis	- 2,5	- 0,8	- 2,8	- 0,7
RdM	UE27	0,2	- 1,5	0,1	0,6
UE27	UE27	- 1,2	- 2,6	- 2,3	2,8
RdM	RdM	0,1	0,0	0,2	0,2

Notes : Commerce en volume, variation en pourcentage par rapport au scénario sans PTCI en 2025. RdM = Reste du monde.

Source : Calculs des auteurs.

6. Voir <http://www.mirage-model.eu> pour plus de détails.

Tableau 2 – Impact de long terme du PTCl sur les exportations et les importations des États-Unis et de l'UE (en pourcentage)

	Importations		Exportations		
	Total	Total	Agriculture	Industrie	Services
États-Unis	7,5	10,1	12,6	12,2	3,2
UE27 (hors intra-UE)	7,4	7,6	7,0	8,9	4,5
UE27 (y compris intra-UE) :	2,2	2,3	0,6	1,9	3,6
Allemagne	2,5	2,1	- 2,6	2,0	2,9
Royaume-Uni	3,0	4,2	0,5	3,9	4,8
France	2,5	2,6	- 0,3	2,6	3,1
Élargissement	1,2	1,3	4,2	0,8	3,3

Note : Commerce en volume, variation en pourcentage par rapport au scénario sans PTCl en 2025.  
Source : Calculs des auteurs.

Au total, l'impact de l'accord sur l'ensemble des échanges extérieurs des partenaires est non négligeable : les exportations des États-Unis augmenteraient de 10 %, celles de l'UE de 8 % (tableau 2). Une simulation de la seule élimination des droits de douane amène à des résultats nettement plus faibles ; ils suggèrent qu'environ 80 % de la progression des échanges présentée ici proviennent de l'élimination des BNT.

Pour chacun des membres de l'UE (comme pour leur agrégation dans l'UE y compris intra-UE), l'impact commercial de l'accord est nettement plus faible compte tenu du poids des échanges intra-européens. Les gains sont hétérogènes. L'augmentation des exportations du Royaume-Uni est la plus élevée, du fait de leur forte orientation vers les États-Unis et de la spécialisation du pays dans les services. Les exportations industrielles allemandes augmentent relativement moins que les françaises (+ 2,0 % et + 2,9 %, respectivement) ; dans les deux pays, les exportations augmentent proportionnellement plus dans les services. C'est dans l'agriculture que les impacts sur les exportations sont les plus contrastés, avec une baisse de celles de la France (- 0,3 %) et surtout de l'Allemagne (- 2,6 %), tandis que celles des pays de l'élargissement augmentent sensiblement (+ 4,2 %).

Les impacts sur l'activité et les revenus dépendent de l'augmentation des exportations nettes, des degrés d'ouverture et des effets d'efficacité provenant de la réallocation des ressources, des secteurs les moins compétitifs vers ceux qui le sont plus. Pour les deux partenaires, nos simulations indiquent qu'à long terme, l'accord accroîtrait le PIB et le revenu réel de l'ordre de 0,3 %<sup>7</sup> ; ces chiffres sont comparables mais légèrement inférieurs à ceux de l'étude réalisée pour la Commission européenne en mars 2013 (respectivement + 0,5 % et + 0,4 %<sup>8</sup>). Relativement au PIB, les gains seraient deux fois plus importants pour l'Allemagne et le Royaume-Uni que pour la France, mais ils supposent de plus grands efforts de réallocation puisque les effets positifs plus marqués sur la valeur ajoutée dans l'industrie en Allemagne (+ 0,9 %) et les services au Royaume-Uni (+ 0,5 %) sont la contrepartie de chutes plus fortes dans l'agriculture (respectivement - 1,6 % et - 2,3 %).

L'ordre de grandeur des gains envisageables justifie-t-il de mener une telle négociation ? Modestes au niveau agrégé, les gains sont plus substantiels pour certains secteurs, ce qui explique d'ailleurs les nombreux soutiens du secteur privé à cette initiative. Mais les conséquences économiques d'un partenariat transatlantique vont bien au-delà de ce qu'il est possible d'inclure dans une modélisation comme celle présentée ici. Ses principaux bénéfices pourraient résulter de la convergence réglementaire et, par suite, du renforcement de l'influence normative des signataires. À condition toutefois que les négociateurs parviennent à un accord ambitieux dans ces domaines, ce qui est loin d'être acquis.

Lionel Fontagné, Julien Gourdon & Sébastien Jean  
*beatrice.postec@cepii.fr*

7. Mesuré aux prix de 2007, l'accroissement du revenu réel annuel est évalué à 98 milliards de dollars pour l'UE et 64 milliards pour les États-Unis.

8. J. Francois, M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk & P. Tomberger (2013), "Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment", CEPR report, mars.

## La Lettre du

**CEPII**

© CEPII, PARIS, 2013

REDACTION :  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales  
113, rue de Grenelle  
75700 Paris SP 07

Tél. : 01 53 68 55 14

www.cepii.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Sébastien Jean

REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier & Sophie Pilon

REALISATION :  
Laure Boivin

DIFFUSION :  
DILA  
Direction de l'information  
légal et administrative

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 60 € TTC  
Europe 62 € TTC  
DOM-TOM (HT, avion éco.) 60,80 € HT  
Autres pays (HT, avion éco.) 61,90 € HT  
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :  
Direction de l'information légale  
et administrative (DILA)  
23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07  
commande@ladocumentationfrancaise.fr  
Tél. : 01 40 15 70 01

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD

30 septembre 2013  
Imprimé en France par la DSAF  
Pôle conception graphique-fabrication

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du CEPII.  
Les opinions qui y sont exprimées sont  
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

