

# Le TPP et la politique européenne en Asie de l'Est (Chine exclue)

Note rédigée par Patrick Messerlin, Professeur d'économie à Sciences Po, et directeur du Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po (GEM).  
Dans le cadre du partenariat entre Asia Centre et la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, MAEE.  
Mai 2012

## Résumé

Cette note s'efforce, en premier lieu, d'évaluer l'impact discriminatoire que pourra avoir l'accord « Trans-Pacific Partnership » (TPP) sur l'économie européenne. Elle montre que cet impact sera très important si l'accord TPP atteint son objectif prioritaire qui est de réduire ou d'éliminer les barrières « derrière les frontières ».

Cette situation ne laisse à l'UE que deux options.

La première est de ne rien faire. Cette option est d'un coût très élevé dès le départ car les économies est-asiatiques TPP ont déjà globalement une taille considérable, largement du fait du Japon. Plus important encore, le coût de cette option ne cessera de croître car le poids de l'Europe va rapidement baisser dans le monde (il serait divisé par deux dans les vingt prochaines années). Refuser d'ouvrir davantage nos marchés aux produits asiatiques aujourd'hui ne fera que nous fermer ce qui sera le plus grand et dynamique marché au monde dans vingt ans. Et envisager de menacer de fermer nos marchés pour ouvrir certains marchés – comme récemment dans le cas des marchés publics – est une menace non crédible car l'importance relative des marchés suit celle des PNB. Notre menace est chaque jour moins importante, alors

qu'elle incite nos partenaires à créer une menace similaire qui sera chaque jour plus formidable.

La seconde option est de conclure rapidement d'accords commerciaux préférentiels, en tout premier lieu avec le Japon et Taiwan. Le Japon est le seul pays (hors les Etats-Unis) à avoir une taille suffisante pour dynamiser une économie européenne fortement endettée et qui a un besoin urgent de croissance. Il offre ce que ni le Brésil, ni l'Inde ni la Russie ne peuvent offrir. Taiwan est une économie bien plus importante qu'il n'apparaît au premier abord si l'on tient compte de ses activités massives en Chine continentale (elle « pèse » alors la moitié de l'Inde). Cette seconde option offre le double avantage de relever les défis posés par le TPP et de contribuer au développement de l'Europe, de l'Asie de l'Est et des échanges mondiaux.

La note présente enfin les principes qui devraient guider la négociation de ces deux accords préférentiels pour assurer le meilleur compromis possible entre l'ambition que ces accords doivent avoir pour avoir un réel impact économique sur l'Europe et la flexibilité nécessaire pour qu'ils soient mis en œuvre de manière progressive et flexible.

Cette note s'efforce d'évaluer l'impact discriminatoire possible de l'accord Trans-Pacific Partnership (TPP) sur l'économie européenne. Elle propose aussi une politique européenne en Asie de l'Est qui tout à la fois relève les défis posés par le TPP et contribue au développement de l'Europe, de l'Asie de l'Est et des échanges mondiaux.

La note procède en cinq sections. Tout d'abord, elle présente brièvement les forces qui ont présidé à la naissance du TPP, en particulier les différents objectifs poursuivis par les Etats-Unis. Elle examine ensuite l'impact du TPP sous trois angles complémentaires : l'importance actuelle et future des marchés en jeu, la nature du TPP et ses conséquences pour l'Europe, et enfin les barrières aux échanges qui seront les principales sources d'impacts discriminatoires préjudiciables à l'Union Européenne (ci-après UE). Une dernière section propose les politiques européennes les plus appropriées pour éliminer ces impacts tout en renforçant le système commercial mondial si important pour l'Europe. L'impact indirect du TPP sur la politique européenne envers la Chine n'est pas abordé, la note se concentrant seulement sur les douze pays engagés dans le processus de négociations ou de discussions préparatoires du TPP.



## Section 1. La naissance du TPP : causes internationales et nationales

Le TPP est le prolongement, assez imprévu, de l'accord « Pacific 4 » (P4) négocié entre 2003 et 2006 entre quatre petits pays (Chili, Nouvelle Zélande et Singapour rejoints par le Brunei en 2005). L'accord P4 est mis en œuvre depuis 2006. Les quatre pays fondateurs ont deux caractéristiques fortes communes :

- ce sont tous des pays ayant choisi une politique de large ouverture de leur économie à la concurrence internationale, sans attendre les résultats du Doha Round ; ils ont tous poursuivi cette politique avec le même instrument, celui des accords commerciaux préférentiels (ci-après AP) ;
- ce ne sont pas des producteurs de produits industriels : ils exportent principalement des matières premières (Brunei, Chili) ou des produits agricoles (Chili, Nouvelle Zélande) ou des services (Singapour), toutes activités ayant une forte demande dans le reste du monde, en particulier en provenance de la machine industrielle chinoise.

La volonté exprimée en 2008 par l'Australie, le Pérou et le Vietnam de rejoindre le P4 n'a pas changé fondamentalement ces données.

En 2006, le P4 apparaissait comme une bizarrerie sans grand avenir dans le cadre des efforts de libéralisation régionale en Asie de l'Est. Ces efforts se concentraient soit autour des pays de l'ASEAN, soit autour des grandes puissances économiques de la région (Chine, Corée, Japon). Dans une large mesure, ils se sont d'abord neutralisés mutuellement. Puis, ils ont donné lieu à des tentatives de combinaison sans grande conviction jusqu'à présent : ASEAN+3 (ASEAN plus Chine, Corée et Japon), ASEAN+6 (ASEAN+3 plus Australie, Inde et Nouvelle Zélande).

En septembre 2008, la situation change radicalement quand l'USTR Susan Schwab notifie formellement au Congrès l'intention de l'Administration Bush d'entamer des négociations avec les pays du P4 et ses candidats à l'adhésion. Trois principales raisons ont poussé Susan Schwab à une telle initiative :

- La première tient à l'échec des négociations de Doha à l'OMC. Selon des milieux généralement bien informés, Susan Schwab avait l'autorisation de conclure un tel accord lors de la réunion de l'OMC de juillet 2008, mais n'a pas voulu ou n'a pas osé utiliser cette autorisation de peur d'essayer un échec au Congrès. Le TPP apparaît alors comme un moyen de reprendre l'initiative en matière de politique commerciale avec trois avantages stratégiques :
  - ❖ il couvre l'Asie de l'Est et donc constitue un défi direct à l'influence croissante de la Chine, mal vécue par les Etats-Unis dans le cadre de l'OMC depuis 2005 ;
  - ❖ il annonçait la volonté de la politique étrangère américaine de reprendre pied dans cette partie du monde (le concept de « pivot » largement développé depuis par l'Administration Obama) ;
  - ❖ il est un accord commercial préférentiel, et ce type d'accord bénéficie parfois d'un meilleur soutien du monde des affaires à Washington que les négociations de l'OMC.
- La seconde motivation de l'Administration Bush est purement domestique, mais au moins aussi importante que sa dimension internationale. Il s'agissait de forcer le parti Démocrate (lors des élections présidentielles) à prendre position sur le plan commercial, alors que la politique commerciale (et de façon générale le degré d'ouverture de l'économie américaine) était une source de discorde importante au sein de ce parti Démocrate.
- La dernière motivation était la nécessité pour les Etats-Unis de tirer toutes les conséquences d'un déclin européen, marqué tout particulièrement par l'absence de l'Europe en Asie. Le désastreux sommet de l'ASEM en 2006 où peu de dirigeants européens ont daigné se déplacer alors qu'il se tenait à Helsinki et qu'il accueillait de nombreux hauts dirigeants asiatiques était une illustration éclatante, encore récente en 2008, de ce déclin.

Ces trois raisons continuent à peser de tout leur poids sur le développement actuel du TPP comme le soulignent les trois observations suivantes :

- Les trois dernières années (2009-2011) ont vu le Doha Round s'enfoncer dans un coma profond, et le fossé s'agrandir entre les Etats-Unis et la Chine à l'OMC.
- ❖ D'un côté, les Etats-Unis ne veulent plus entendre parler de développement spécial et différencié ou de système commercial préférentiel pour la Chine. Pour certains officiels américains, le TPP est en fait le précurseur d'une nouvelle institution commerciale multilatérale, une sorte d'OMC-II. Un succès du TPP forcerait la Chine à entrer dans cette OMC-II et à se plier à toutes les règles du TPP qui auront été définies avant son accession.<sup>1</sup> A cet égard, le TPP dessine une ligne de fracture au sein des Etats-Unis entre le monde des affaires (centré sur la libéralisation des économies membres du TPP) et le monde des officiels (où des considérations géostratégiques centrent le TPP sur le « problème » chinois).
- ❖ De l'autre côté, la Chine ne comprend pas – pour le moins – qu'après avoir accepté des conditions d'accession à l'OMC bien plus draconiennes que celles auxquelles sont soumis les pays qui étaient membres de l'OMC avant 2001 ne lui a pas été reconnu davantage lors des négociations du Doha Round.
- Le TPP apparaît plus que jamais comme un écho économique de la politique étrangère du « pivot », un point illustré (volontairement ou non) par le voyage éclair du Président Obama d'Honolulu (où se tenait le sommet 2011 de l'APEC) à Canberra pour signer un accord de stationnement de troupes américaines en Australie du Nord, ce qui n'a pas manqué d'irriter la Chine.
- Enfin, l'Europe s'enlise dans une crise de l'euro mal gérée et dans des négociations commerciales peu prometteuses avec le Brésil (alors que les US ont abandonné le rêve du Free Trade Area of the Americas) ou avec l'Inde. Ses Etats-Membres sont incapables de faire les réformes domestiques nécessaires – voire à en comprendre la nécessité – et de saisir l'urgence d'une véritable politique est-asiatique. Tout ceci ne peut que renforcer la conviction des Etats-Unis que l'Europe est recroquevillée sur elle-même et qu'ils ont donc intérêt à agir sans attendre et aussi énergiquement que possible en Asie de l'Est.

<sup>1</sup> Ces officiels ont en tête le souvenir du passage du GATT à l'OMC en 1995.

## Section 2. Les marchés en jeu : le Japon, cœur du TPP

En quoi le TPP constituera-t-il un handicap stratégique pour l'Europe si celle-ci ne développe pas rapidement une politique est-asiatique bien conçue ? La réponse à cette question passe d'abord par l'examen des marchés que le TPP ouvrira à ses membres (dont les Etats-Unis) d'une manière plus favorable qu'ils ne seront ouverts aux entreprises européennes.

Les tableaux 1 et 2 présentent les onze pays est-asiatiques candidats au TPP, leur PNB et les accords préférentiels déjà existants entre ces pays et les US d'une part ainsi que l'UE d'autre part. Le Tableau 1 porte sur les années 2009-2010, le Tableau 2 donne les projections sur l'année 2030 faites par CITI Bank [Buiter et Rhabari 2011]. Ces tableaux ajoutent les informations sur le PNB des US, de l'UE, de la Chine et de l'Inde pour une meilleure perception des forces en présence sur le long terme. L'indicateur du PNB est choisi parce qu'il est moins volatile que ceux des exportations ou importations et, de ce fait, se prête mieux à l'exercice périlleux des projections à long terme. Les exportations et importations ne sont que les différences entre les productions et les consommations nationales des biens et services (exportations quand les productions sont plus élevées que les consommations, importations dans le cas contraire). Elles reflètent donc de nombreuses variables (comme les niveaux de protection existants) dont on ne veut pas être tributaire quand on se pose la question du choix entre des stratégies à long terme dont certaines impliquent une modification de ces variables (politique de libéralisation).

Le Tableau 1 permet deux observations :

- Le seul marché est-asiatique nouveau de quelque importance que le TPP ouvre aux produits américains est le Japon (partie gauche du tableau). Ce pays apparaît comme le marché cœur du TPP en Asie de l'Est : à lui seul, il représente la moitié du PNB du TPP est-asiatique (défini comme la somme des PNB de tous les pays candidats moins les US). Dans la mesure où l'UE a des AP en place ou en cours de négociations avec la plupart des pays membres du TPP, il est aussi le principal marché sur lequel le TPP infligera des désavantages concurrentiels à l'Europe si celle-ci ne conclut pas son AP avec le Japon. Pour l'Europe, l'enjeu est énorme puisque le PNB japonais est équivalent au tiers du PNB européen. Ceci dit, l'existence d'AP entre l'UE et les pays candidats au TPP est loin de protéger l'UE, comme montré plus loin.
- Hors le Japon, le Brunei et le Vietnam, le TPP couvre des pays avec lesquels les Etats-Unis ont déjà des AP, ou sont proches d'en avoir. Ce dernier point est crucial car il est source de limites et de difficultés (mais aussi de bénéfices) à l'attractivité du TPP pour les Etats-Unis comme pour ses partenaires :
  - ❖ il est en effet une limite à l'attractivité du TPP car les AP déjà existants procurent

des gains à l'échange qui, par définition, ne pourront plus être prodigués par le TPP.

- ❖ il est une source de difficultés (et de bénéfices) car les négociateurs du TPP doivent trouver des sources nouvelles de gains à l'échange. Pour ce faire, le TPP doit s'attaquer au démantèlement de barrières notoirement très difficiles à négocier: barrières non tarifaires (normes des produits agricoles et industriels) réglementations dans les services, investissement international, marchés publics et droits de propriété intellectuelle (DPI), pour citer les plus importants chapitres de la négociation TPP.

**Tableau 1. Impact du TPP en termes de discriminations d'accès aux marchés, 2010**

Années 2009-2010	Les accords préférentiels US				Les accords préférentiels UE			
	PNB	conclus	en négo.	futurs	PNB	conclus	en négo.	futurs
Australie	924,8	924,8			924,8			[b]
Brunei	10,7			10,7	10,7			
Chili	203,4	203,4			203,4	203,4		
Malaisie	237,8		237,8		237,8		237,8	
N.Zélande	126,7		126,7		126,7			
Pérou	153,8	153,8			153,8	153,8		
Singapour	222,7	222,7			222,7		222,7	
Vietnam	103,6			103,6	103,6			103,6
Canada	1574,1	1574,1			1574,1		1574,1	
Japon	5497,8			5497,8	5497,8			5497,8
Mexique	1039,7	1039,7			1039,7	1039,7		
Total (Mrd USD)	10095,1	4118,5	364,5	5612,1	10095,1	1396,9	2034,6	5601,4
Total (%)	100,0	40,8	3,6	55,6	100,0	13,8	20,2	55,5
PNB US et UE	14582,0	<== PNB US			16222,2	<== PNB US		
PNB Chine et Inde	5878,0	<== PNB Chine			1729,0	<== PNB Inde		

Source : WTO Trade Profiles, website.

**Tableau 2. Impact du TPP en termes de discriminations d'accès aux marchés : projection 2030**

Projection 2030	Les accords préférentiels US				Les accords préférentiels UE			
	PNB	conclus	en négo.	futurs	PNB	conclus	en négo.	futurs
Australie	2376,7	2376,7			2376,7			[b]
Brunei	50,8			50,8	50,8			
Chili	876,7	876,7			876,7	876,7		
Malaisie	2618,2		2618,2		2618,2		2618,2	
N.Zélande	325,6		325,6		325,6			
Pérou	662,9	662,9			662,9	662,9		
Singapour	561,2	561,2			561,2		561,2	
Vietnam	1140,6			1140,6	1140,6			1140,6
Canada	3966,7	3966,7			3966,7		3966,7	
Japon	13854,5			13854,5	13854,5			13854,5
Mexique	2620,0	2620,0			2620,0	2620,0		
Total (Mrd USD)	29054,0	11064,2	2943,8	15045,9	29054,0	4159,6	7146,1	14995,1
Total (%)	100,0	38,1	10,1	51,8	100,0	14,3	24,6	51,6
PNB US et UE	36746,6	<== PNB US			34715,5	<== PNB US		
PNB Chine et Inde	64716,8	<== PNB Chine			19036,3	<== PNB Inde		

Source : WTO Trade Profiles (site web). Buitter et Rhabari [2011]. Les PNB en 2030 sont les PNB en 2010 modifiés par les taux de croissance des régions en cause selon l'étude prospective de Buitter et Rhabari.

Le Tableau 2 offre une perspective à long terme calée sur 2030. Bien sûr, il convient d'être prudent avec de telles projections. Par exemple, par nature, elles ne prennent pas en compte les évolutions des revenus des facteurs de production, lesquels vont selon toute vraisemblance connaître des évolutions dramatiques en Chine, qu'il s'agisse des coûts du travail, du capital ou de la terre, ce qui ne peut manquer d'avoir un impact majeur sur le rythme et la structure de la croissance chinoise. Mais reste que si les dates sont discutables, la tendance ne l'est guère.

Le Tableau 2 montre que le poids relatif des membres du TPP change relativement peu entre 2010 et 2030 : le TPP hors US représente les deux-tiers du PNB américain en 2010, les trois-quarts en 2030. Mais la situation en 2030 est bouleversée en ce qui concerne les pays est-asiatiques hors TPP : en particulier, le PNB de la Chine en 2030 serait de l'ordre du double de celui du TPP hors US alors qu'il en représente la moitié en 2010.

Ce bref examen suggère trois leçons pour l'Europe :

- La conclusion rapide d'un AP avec le Japon est essentielle pour l'Europe si celle-ci ne veut pas se trouver discriminée – de son propre fait – sur un des marchés les plus importants du monde pour au moins les deux décennies à venir [Messerlin 2012]. Comme argumenté ci-après, procéder par AP bilatéral est un avantage pour l'Europe.
- Le TPP ne peut pas inclure l'économie clé qu'est Taïwan pour un certain temps parce qu'il a trop de connotations géostratégiques (voulues ou non) négatives à l'encontre de la Chine continentale pour permettre à Pékin d'accepter que Taïwan entre dans le TPP. Par contre, comme un accord UE-Japon n'a pas de connotation anti chinoise, la politique est-asiatique de l'UE peut se développer avec un AP Taïwan-UE qui ferait bénéficier l'UE des relations entre Taïwan et la Chine continentale, ainsi qu'entre Taïwan et les pays de l'ASEAN.
- Reste que, bien évidemment, un accord Taïwan-UE pose la question de la position de Pékin, donc de la politique commerciale de l'UE envers la Chine continentale. Dans cette perspective, l'Europe serait avisée d'envisager la possibilité que le Doha Round ne sorte pas de son coma. En pareil cas, le Tableau 2 indique qu'il faudra nécessairement songer à un AP entre la Chine et l'UE comme moteur de la croissance européenne (et chinoise) dans les années 2025-2035 et au-delà. En d'autres termes, le TPP pose dès maintenant à l'Europe la question d'une revue en profondeur des relations commerciales qu'elle veut entretenir avec la Chine. Ce point n'est pas examiné dans cette note dont le mandat ne couvre pas la Chine.



### Section 3. La nature du TPP et les risques de détournement de commerce

Comme tout AP, le TPP a deux effets. Le premier est de créer des échanges plus importants entre ses membres du fait de l'élimination des barrières aux échanges entre ces derniers. Cette « création de commerce » peut être source d'accroissement de bien-être pour les consommateurs des pays TPP. Mais, comme le montre l'analyse économique des AP, elle peut être aussi, de façon surprenante à première vue, une source de détérioration de bien-être pour ces mêmes consommateurs sous certaines conditions qui, il convient de le noter, pourraient parfaitement exister dans le cadre du TPP.

Le second effet de tout AP est de réduire les échanges entre les pays TPP et le reste du monde, dont l'UE. En effet, les barrières avec les pays TPP demeurent inchangées pour les producteurs hors-TPP, alors qu'elles baissent ou disparaissent entre pays du TPP. Un tel « accroissement » relatif de la protection envers les pays non-TPP a un effet de « détournement de commerce » qui est discriminatoire et préjudiciable aux intérêts du reste du monde, et donc de l'Europe.

L'importance de ces effets de détournement dépend de trois éléments de politique commerciale qui modifient artificiellement –distordent –les avantages comparatifs existants et potentiels des pays en présence :

- la protection initiale dont jouissent les pays membres du TPP ;
- la capacité TPP à mettre en place des libéralisations profondes, allant au delà des éliminations de droits de douane, comme, par exemple, une large ouverture des marchés de services ;
- les dynamiques de concurrence à long terme que les règles communes qui seront adoptées par les pays du TPP déclencheront au sein de leurs marchés.

Plus chacun de ces trois facteurs est important, plus les barrières aux échanges entre pays TPP baisseront comparées aux barrières entre les pays TPP et l'Europe, et plus le TPP engendrera de détournements de commerce au détriment de l'Europe et aura donc d'impacts discriminatoires sur l'économie européenne.

Le second des trois éléments cités – la capacité à mettre en place des libéralisations profondes – est particulièrement important pour deux raisons.

Tout d'abord, il sera beaucoup plus difficile pour l'UE de prendre des initiatives visant à annuler ou réduire les impacts discriminatoires engendrés par des libéralisations profondes, comme le suggèrent les exemples suivants.

- une élimination totale des droits de douane entre membres du TPP ne sera discriminatoire envers l'UE que si celle-ci ne fait rien pour faire face à la situation. Si l'UE négocie une élimination des droits de douane entre elle et les membres du TPP comparable à celle mise en place entre les pays

TPP eux-mêmes, elle est en mesure d'annuler l'impact discriminatoire du TPP à son détriment.

- l'adoption de normes communes TPP en matière de biens industriels (barrières techniques aux échanges, BTE) ou agricoles (mesures sanitaires et phytosanitaires, MSP) déréglementations communes en matière de libéralisation des services, d'investissement international ou de marchés publics pose des défis bien plus difficiles à résoudre pour l'UE. L'UE ne peut pas espérer changer les normes qui viendraient d'être adoptées dans le cadre du TPP. Or, ces normes et réglementations concernent la plus grosse part des PNB des pays TPP (les services représentent 70 pourcent de ces PNB). Et ce sont elles qui donnent le plus lieu à des développements dynamiques pro-concurrentiels, donc qui peuvent engendrer des effets discriminatoires de plus en plus importants à long terme.

La seconde raison est liée à un problème très particulier auquel sont confrontés les négociateurs du TPP. Comme le montre le Tableau 3, le TPP réunit des pays ayant déjà pas moins de 86 AP signés ou appliqués entre eux, soit environ les deux tiers de tous les AP bilatéraux possibles (12 fois 11, soit 132) qui pourraient exister entre les douze candidats au TPP.

Dès lors se pose la question de savoir si les négociations du TPP doivent se limiter à compléter les AP existants, si elles doivent fusionner les AP existants et manquants en un seul accord, ou si elles doivent tantôt compléter les AP, tantôt les remplacer (approche « hybride »). A l'heure actuelle, il ne semble pas se dégager de position unique. Les Etats-Unis semblent vouloir négocier de façon bilatérale les conditions de l'élimination des droits de douane industriels avec les membres du TPP avec lesquels ils n'ont pas encore d'AP, alors que l'Australie, le Brunei et la Nouvelle Zélande semblent vouloir faire une offre commune à tous les pays TPP.

**Tableau 3. Les AP existants entre les pays du TPP, avril 2012**

	Australie	Brunei	Chili	Malaisie	N.Zélande	Pérou	Singapour	Vietnam	Canada	Japon	Mexique	USA	AP sous TPP
Australie	---		X	X	X		X	X		X		X	8
Brunei		---	X		X		X			X			5
Chili	X	X	---		X	X	X		X	X	X	X	10
Malaisie	X			---	X		X	X		X			6
N.Zélande	X	X	X	X	---		X	X					7
Pérou			X			---	X		X	X	X	X	7
Singapour	X	X	X	X	X	X	---	X		X		X	10
Vietnam	X			X	X		X	---		X			6
Canada			X			X			---		X	X	5
Japon	X	X	X	X		X	X	X		---	X		9
Mexique			X			X			X	X	---	X	6
USA	X		X			X	X		X		X	---	7
AP sous TPP	8	5	10	6	7	7	10	6	5	9	6	7	86
Chine	X		X	X	X	X	X	X					7
Corée			X	X		X	X	X	[a]	[a]	[a]	X	9

Source : Base de données des AP. OMC site web. Note : [a] AP annonces.

A première vue, cette question paraît secondaire lorsque l'on se propose d'évaluer les impacts discriminatoires du TPP sur l'UE. Pourtant, elle est capitale pour deux raisons.

- en effet, une approche consistant à créer un accord unique TPP a de fortes chances d'avoir un impact discriminatoire (beaucoup) plus fort sur l'UE dans la mesure où elle devrait se traduire logiquement par (beaucoup) plus de libéralisation et/ou par la mise en œuvre de disciplines (beaucoup) plus fortes sur les normes et réglementations qu'un TPP se surajoutant aux ou se combinant avec les AP existants. Il est en effet peu vraisemblable qu'un TPP aboutisse à moins de libéralisation et/ou moins de disciplines que les AP existants (cependant, il pourrait y avoir déjà un cas d'affaiblissement des dispositions de certains AP lors du passage au TPP dans le cas des droits de propriété intellectuelle).
- plus le TPP est fondé sur le principe d'un accord unique, plus il réduit le pouvoir de négociations dont l'UE dispose actuellement en Asie de l'Est. Par exemple, les pays les plus petits du TPP seront désormais tenus par des règles TPP dont le soubassement se trouve dans l'économie américaine qui est de taille comparable à l'économie européenne, et offre donc les mêmes possibilités en termes d'économies d'échelle ou de gammes de variétés de produits que celles que pourrait assurer l'économie européenne. Le pouvoir de négociation de l'UE à l'égard de ces « petits » pays est donc réduit à celui (modeste) que l'UE a avec les US.

Pour avoir une idée de l'importance de cette évolution défavorable de la capacité de négociation de l'UE, il sera intéressant de connaître les chapitres de négociations où les US vont adopter un TPP complémentaire des AP. A l'heure actuelle, ils semblent être ceux où les US ont des intérêts défensifs (biens industriels). Là où les US estiment avoir des intérêts offensifs, ils semblent plutôt pencher, pour autant qu'on le sache, vers un TPP aussi « global » que possible.



#### Section 4. Impact en termes de barrières aux échanges

Cette section s'efforce de donner un ordre de grandeur des risques d'impacts discriminatoires du TPP sur l'économie européenne. Elle le fait en se concentrant sur le premier facteur mentionné dans la section précédente (protection initiale dans les pays membres du TPP) car il est trop tôt pour estimer les second (capacité des négociations du TPP à mettre en place des libéralisations profondes) et troisième facteurs (dynamiques de concurrence à long terme des nouvelles règles adoptées). Elle traite des barrières sur les marchés des biens, de celles sur les marchés des services et de celles sur les investissements internationaux, la situation restant très confuse pour les droits de propriété intellectuelle et les marchés publics.

Le Tableau 4 présente la synthèse des résultats qui sont décrits en détail dans l'Annexe 1. Un critère de « protection élevée » est définie pour chaque type de barrières. Par exemple, tout droit de douane supérieur à 10 pourcent est considéré une barrière élevée aux échanges. L'ampleur des risques de discrimination est alors calculée comme la somme des PNB des pays TPP hors US remplissant le critère de protection élevée.

Le Tableau 4 fait apparaître de nombreuses sources de risques importants. Dans le cas des droits de douane, il faut distinguer agriculture et industrie. Dans l'agriculture, les trois quart des pays TPP non-US discrimineront l'UE. Comme le TPP inclut cinq exportateurs parmi les plus efficaces et importants du monde pour de nombreux produits agricoles (Australie, Canada, Chili, Nouvelle Zélande et US) il est clair que le TPP est une menace mortelle pour les exportateurs européens de produits agricoles, français en particulier. Dans le cas de l'industrie, les risques paraissent nuls au vu de la moyenne des droits de douane appliqués. Mais c'est oublier que cette moyenne peut être faible, mais accompagnée de droits élevés sur des produits critiques pour les exportations européennes. Or ces droits élevés sont nombreux (plus du quart des lignes du code général des douanes de ces pays). C'est aussi oublier que nombre de pays TPP non-US n'ont pas consolidé tous leurs droits de douane à l'OMC. En cas de fortes augmentations des importations en provenance des autres pays TPP, les pays TPP hors US n'ayant pas d'AP avec l'UE peuvent donc augmenter les droits appliqués au niveau consolidé sans risquer d'être poursuivis à l'OMC. On peut arguer que ces risques n'existent pas pour les pays TPP non-US qui ont déjà un AP avec l'UE. Mais cet argument suppose que les AP entre ces pays et l'UE ont bien éliminé ces droits de douane élevés, ce qui est loin d'être assuré.

Les barrières au commerce transfrontalier sont une des nombreuses mesures non tarifaires. Le tiers à la moitié des pays TPP hors US a un rang médiocre dans ce domaine. Ces pays sont donc susceptibles de discriminer des exportateurs européens, soit parce qu'ils appliqueront des règles discriminatoires décidées par le TPP, soit parce qu'ils mettront en œuvre de façon discriminatoire des règles qui ne le sont pas.

Pour les mêmes raisons, une grosse majorité des pays TPP non-US présentent de gros risques d'impacts discriminatoires envers l'UE dans les services et l'investissement international. Il y en particulier une forte concentration des risques sur des services particulièrement cruciaux pour le commerce international (transport, télécoms, etc.).

Enfin, il est difficile, au stade actuel des négociations, d'estimer les risques d'impacts discriminatoires en matière de droits de propriété intellectuelle car les positions des pays candidats sont assez diamétralement opposées.

**Tableau 4. L'ampleur des risques d'impacts discriminatoires envers l'UE**

	Importance des risques [a]	Critères utilisés pour classer un pays TPP comme hautement protégé [b]
<b>Barrières aux frontières</b>		
<b>Droits de douane</b>		
agriculture		
appliqués	73.4	Pays TPP non-US ayant un droit douane moyen supérieur à 10%
consolidés	75.7	Pays TPP non-US ayant un droit douane moyen supérieur à 10%
industrie		
appliqués	0,0	Pays TPP non-US ayant un droit douane moyen supérieur à 10%
consolidés	14,0	Pays TPP non-US ayant un droit douane moyen supérieur à 10%
"élevés"	29.5	Pays TPP non-US avec droits consolidés > 25% toutes lignes tarifaires
<b>Commerce trans-frontières</b>		
	43.3	Pays TPP non-US pas classés dans les 18 premiers pays [c]
	34.2	Pays TPP non-US pas classés dans les 36 premiers pays [d]
<b>Barrières "derrière les frontières"</b>		
<b>Normes (agriculture/industrie)</b>		
		pas d'information systématique disponible
<b>Services</b>		
	89.9	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [e]
	11.3	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 30 [e]
<b>Investissement international</b>		
transports	100.0	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]
télécoms	96.2	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]
médias	40.9	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]
services financiers	12.3	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]
immobilier	11.3	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]
autres secteurs	0.0	Pays TPP non-US ayant un index supérieur à 20 [f]

Source : Annexe 1. Note : [a] l'importance des risques d'impacts discriminatoires est calculée comme la part du PNB des pays TPP non-US « hautement protégés » dans le PNB total TPP non-US. [b] Cette colonne donne les critères de « haute protection » retenus. [c] Indicateur (classement) Doing Business sur le commerce transfrontières. Seul le Japon est classé dans les 18 premiers pays. [d] Indicateur (classement) Doing Business sur le commerce transfrontières. Seul le Japon et l'Australie sont classés dans les 36 premiers pays. [e] Indicateurs OCDE PMR (Product Market Regulations) (l'index 0 correspond à un pays totalement ouvert, l'index 100 à un pays totalement fermé. [f] Indicateurs OCDE de restrictions aux investissements internationaux (l'index 0 correspond à un pays totalement ouvert, l'index 100 à un pays totalement fermé.



## Section 5. Quelles initiatives l'UE doit-elle prendre ?

L'UE n'a que deux options face à une initiative TPP dont elle ne peut guère influencer l'agenda dans la mesure où celui-ci est mené par les Etats-Unis, une puissance économique comparable et une puissance politique bien supérieure à celle de l'Europe en Asie de l'Est.

### Option 1. Ne rien faire

La première option est de ne rien faire, et de subir passivement les impacts discriminatoires qui viennent d'être décrits parce que ses intérêts défensifs l'emportent. Cette option est d'un coût astronomique car ces impacts engagent des économies est-asiatiques TPP qui ont globalement une taille considérable auxquelles il faut ajouter les Etats-Unis, eux-mêmes source d'impacts discriminatoires puissants si l'AP transatlantique n'est pas négocié et conclu avec succès. A cet égard, il est clair que, sur un plan plus géopolitique qu'économique, ne pas réagir au TPP met l'UE dans une position de faiblesse systématique dans ses négociations d'un AP transatlantique avec les Etats-Unis.

Il est essentiel de souligner que cette option est d'autant plus coûteuse que le poids de l'Europe va rapidement baisser dans le monde (il serait divisé par deux selon Buitert et Rhabari). Deux exemples permettent de saisir l'ampleur du problème.

- refuser la concurrence des constructeurs automobiles japonais sur le marché européen en bloquant l'AP Japon-EU ne peut que pousser le Japon à entrer (malgré lui et/ou plus rapidement) dans le TPP, donnant aux constructeurs japonais un accès privilégié au vaste et dynamique marché asiatique que l'UE n'aura pas, sauf à prendre l'option 2.
- menacer de fermer nos marchés publics, comme vient de le suggérer récemment la Commission, est une menace non crédible car l'importance relative des marchés publics européens suivra celle des PNB. Elle est une arme qui se rétrécit chaque jour et incite le partenaire à créer une arme semblable, chaque jour plus formidable.

Le contre-argument souvent avancé à ces exemples est qu'il faut frapper avant d'être trop petit. Cet argument a encore moins de valeur en économie qu'en stratégie militaire où il a été la source d'innombrables défaites cuisantes.

### Option 2. Agir pour le bénéfice de l'UE et l'Asie de l'Est

La seconde option est de prendre des initiatives qui non seulement mettent l'économie européenne à l'abri des impacts discriminatoires du TPP, mais lui permettent de profiter de la dynamique du TPP tout en respectant l'intégrité du système commercial mondial. Ceci peut être assuré en suivant trois principes permettant de combiner libéralisation, progressivité et flexibilité.

L'action européenne doit-elle prendre la forme d'AP bilatéraux entre elle et les pays du TPP (individuellement ou globalement) ou doit-elle s'inscrire dans le cadre même du TPP, l'Europe demandant à rejoindre les négociations du TPP ? La forme des AP bilatéraux paraît préférable pour les raisons suivantes :

- L'UE garde une meilleure maîtrise de son calendrier. Comme souligné dans la section 1, le Japon est le cœur est-asiatique du TPP et conclure un AP avec ce pays aussi vite que possible est une priorité absolue pour une Europe criblée de dettes et en grand besoin d'accélérer sa croissance par tous les moyens [Messerlin 2012a].
- L'UE garde une meilleure maîtrise de la couverture géographique de sa stratégie. L'Europe n'a pas la même présence en Asie de l'Est que les Etats-Unis. Ceci est une limite, mais aussi un avantage en ce sens que l'UE peut se distancer de la dimension géopolitique « bras de fer » entre les Etats-Unis et la Chine qui colore le TPP. Ceci devrait lui permettre en particulier de négocier rapidement un AP avec Taïwan, une économie qui est capitale pour une Europe criblée de dettes et en grand besoin de stimuler sa croissance – ne serait-ce que parce que Taïwan est une économie aussi importante que celles des plus gros pays est-asiatiques candidats au TPP (excepté le Japon) une fois que l'on prend en compte les activités en Chine continentale des firmes taiwanaises, comme l'exige une vue à long terme [Messerlin 2012a].
- L'UE garde une meilleure maîtrise de la couverture sectorielle de sa politique commerciale. La liste et le degré de priorité des « chapitres » à négocier ne sont pas les mêmes du point de vue européen et américain ne serait-ce que parce que les avantages comparatifs qui sous-tendent les intérêts offensifs européens et américains (et les désavantages comparatifs qui sous-tendent leurs intérêts défensifs) ne sont pas les mêmes.

Enfin, il est important de noter que Taïwan est dans une situation très proche de celle de l'UE. Taïwan fera face aux mêmes risques discriminatoires que l'UE dans la mesure où elle ne peut pas rejoindre rapidement le TPP – si elle le peut un jour, ce qui dépend de la dimension anti chinoise de l'accord TPP final.

### Initiatives en matière de barrières « classiques » aux échanges

Pour tout ce qui concerne les barrières « classiques » aux échanges (droits de douane, quotas, etc.) la réponse évidente de l'UE est de s'engager dans des négociations d'AP avec les différents pays membres du TPP visant à éliminer toutes ces barrières entre l'UE et ces pays.

Comme il l'a déjà été souligné, l'AP avec le Japon est prioritaire : à lui tout seul, ce pays représente le plus gros des risques d'impacts discriminatoires dus aux pays est-asiatiques du TPP.

Lors de ces négociations, un grand soin doit être apporté par l'UE à minimiser les exceptions à l'élimination de droits de douane, notamment des droits élevés, dans tous les AP à venir. En effet, ces exceptions peuvent être une source importante d'impacts discriminatoires si les négociations TPP ont, elles, abouti à une élimination des droits de douane sur ces mêmes produits dans la zone TPP.

Pour minimiser ces exceptions, il existe une procédure qui a fait ses preuves. Tout AP négocié par l'UE devrait, à l'avenir, reposer sur deux éléments :

- une règle générale éliminant tous les droits de douane, quotas à l'importation ou à l'exportation et autres mesures « équivalentes » pour reprendre les termes du Traité de Rome ne posant pas de problèmes majeurs,
- une liste « négative » listant très précisément les produits mis sous exception à la règle générale en en précisant les modalités : libéralisation plus progressive, ou partielle, ou conditionnelle, ou même non entreprise.

Une liste négative a le mérite de bien mettre en relief les produits bénéficiant d'exceptions, créant ainsi une pression posant en permanence la question de savoir si cette exception est légitime au vu des intérêts de la collectivité nationale. Coupler cette liste négative avec des obligations de « révision » au bout de quelques (2 ou 3) années renforcerait la pression sur ces exceptions.

Une telle approche en termes de liste négative pourrait permettre à l'AP Japon-UE de résoudre le problème particulier d'asymétrie de la structure de protection des biens industriels au Japon et dans l'UE.

- le Japon n'a pratiquement pas de droits élevés dans l'industrie alors que l'UE en a un nombre substantiel dans des secteurs importants.
- le Japon aurait, affirment certains intérêts européens, des mesures non tarifaires (normes) faisant office de barrières protectionnistes compensant le bas niveau des droits de douane japonais.

Une liste négative de l'AP Japon-EU pourrait, pour les produits en jeu, coupler la baisse des droits de douane élevés de l'UE à une modification mutuellement acceptable à ces mesures non tarifaires. Bien évidemment, cette combinaison peut être mise en œuvre en une série de phases progressives où les partenaires apprennent à se faire mutuellement confiance.

### Initiatives en matière de barrières « réglementaires » aux échanges

Ces barrières incluent les normes industrielles (BTE) et agricoles (MSP) dont il a été dit un mot, mais elles couvrent surtout les réglementations dans le domaine des services, investissement international, marchés publics, etc. Elles se sont souvent révélées réfractaires aux AP (y compris, à cet AP particulier qu'est le Marché Unique) :

- le recours à une harmonisation des réglementations est hors de question dans presque tous les cas car trop compliquée, trop lente, et trop coûteuse. (L'UE s'y est essayée pendant deux décennies sans succès).
- Le recours au principe de « reconnaissance mutuelle » s'est révélé décevant chaque fois que cette reconnaissance est soumise à certaines conditions. L'expérience intra-UE a montré que de telles reconnaissances mutuelles « conditionnelles » tournent rapidement à des opérations de plus en plus proches de l'harmonisation avec toutes les difficultés que cela représente. Ceci vient de ce que les conditions à la reconnaissance mutuelle tendent à devenir de plus en plus strictes, sous la double pression des gouvernements voulant protéger leurs entreprises et de ces dernières voulant limiter l'entrée de nouveaux concurrents sur les marchés en question.

La seule option vraiment prometteuse est celle de la reconnaissance mutuelle inconditionnelle (RMI) de leurs réglementations respectives par les deux pays. Cette RMI n'est possible qu'après une évaluation mutuelle de leurs réglementations par les deux pays. C'est la procédure qu'a finalement adoptée l'UE avec la Directive Services (2006) après plus d'une vingtaine d'années d'efforts décevants en matière de reconnaissance mutuelle conditionnelle dans les autres services. Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer la reconnaissance mutuelle inconditionnelle à des pays non-européens d'un niveau de développement comparable à celui de l'UE, comme le Japon, l'Australie, le Canada ou Taïwan, ainsi que l'illustre le Tableau de l'Annexe 2.

La négociation d'un AP européen avec le Japon ou Taïwan consisterait donc en deux étapes principales :

- la définition de listes négatives d'exceptions, impliquant que toutes les activités qui ne sont pas mentionnées dans ces listes sont ouvertes à la concurrence internationale,
- pour les activités non citées dans les listes négatives, l'évaluation mutuelle des réglementations des deux parties (lorsque ceci est nécessaire) ouvrant à la reconnaissance mutuelle inconditionnelle dans les normes et les services.

Cette procédure peut paraître, au premier abord, lourde et coûteuse en temps de négociation. Mais elle a deux avantages majeurs qui la rendent très attractive :

- elle est la seule qui apporte des vrais bénéfices dans la mesure où elle est la seule à garantir une vraie ouverture à la concurrence entre les deux pays, moteur nécessaire d'une croissance plus forte en Europe. Sans elle, les AP risquent

fort d'être des textes juridiques sans impact économique significatif sur les signataires.

- son coût peut être considérablement réduit car elle se prête fort bien à une mise en œuvre en phases successives, le succès dans chaque phase permettant d'ouvrir la phase suivante. Du coup, l'AP peut contenir des dispositions précises pour les toutes premières phases, celles bien comprises par les négociateurs, et convenir d'ouverture ultérieure de négociations sur d'autres activités, au fur et à mesure où les phases précédentes sont achevées avec succès.

Cette stratégie de « fragmentation » des engagements dans le temps a été celle utilisée lors de la mise en œuvre du Traité de Rome. Aucun traité n'a été plus loin dans la libéralisation entre pays que ce Traité. Mais son ambition extrême a été gérée par la mise en place de phases successives de mise en œuvre des plus pragmatiques : par exemple, le succès initial de la libéralisation des produits industriels a permis la conclusion des négociations sur le volet agricole, laquelle a permis d'achever la libéralisation des produits industriels, d'aborder alors le problème autrement plus complexe des « mesures équivalentes » (normes), des services, etc. [Messerlin 2012b].

#### Références

Buiter, Willem and Ebrahim Rahbari, 2011. Trade transformed –The emerging corridors of trade power. 18 October 2011. CITI Global Perspective Solutions (GPS). CITI.

Messerlin, Patrick, 2012a, The EU Preferential Trade Agreements: Defining Priorities for a Debt-Ridden, Growth-Starving EU. Mimeo, disponible sur <http://gem.sciences-po.fr>

Messerlin, Patrick, 2012b, An EU development-friendly trade policy under a “Comatose Doha”: Paper forthcoming in European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department.

OCDE, 2008. Dix ans de réformes sur le marché des produits dans les pays de l'OCDE : un aperçu sur la base d'indicateurs RMP révisés. Document de travail du Département des affaires économiques N 695. OCDE.

OMC, 2011. Rapport sur le commerce mondial : les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence. OMC, Genève.



## Annexe 1

### Evaluations détaillées des risques d'impacts discriminatoires

Cette annexe présente le détail des informations permettant d'évaluer les risques d'impacts discriminatoires du TPP sur l'économie européenne liés aux barrières sur les marchés des biens, des services et des investissements internationaux.

#### Marchés des biens

Le Tableau A1 permet d'évaluer les risques d'impacts discriminatoires liés aux droits de douane et aux mesures non tarifaires mises en œuvre aux frontières. Un droit de douane supérieur à 10 pourcent est considéré comme une barrière élevée.<sup>2</sup> Le Tableau A1 ne prend pas en compte les restrictions quantitatives (quotas à l'importation et à l'exportation) les droits anti-dumping, anti-subsvention et les mesures de sauvegarde qui sont particulièrement utilisés par le Mexique, l'Australie, les US, l'UE et la Chine et qui sont, par nature, des mesures discriminatoires à l'encontre des exportateurs visés. Les mesures non tarifaires comprennent les obstacles à la facilité des opérations transfrontalières, les normes industrielles (barrières techniques aux échanges, BTE) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP). Faute de données fiables sur les BTE et MSP, le Tableau A1 ne traite que de la facilité à faire du commerce transfrontalier grâce à l'indicateur approprié de la base de données « Doing Business » de la Banque Mondiale (enquête annuelle sur les coûts en temps et en argent nécessaires pour qu'un bien franchisse une frontière).

Le Tableau A1 classe les pays du TPP en deux groupes : ceux avec lesquels l'UE a déjà un AP et ceux avec lesquels elle n'en a pas. Il couvre aussi les trois pays est-asiatiques incontournables hors du périmètre actuel du TPP mais dont l'UE doit tenir compte impérativement lorsqu'elle élaborera sa stratégie est-asiatique en matière commerciale et économique. Enfin, à titre de comparaison, le Tableau A1 donne les mêmes informations sur l'UE (quand celles-ci sont justifiées) et sur la France.

Pays avec lesquels l'UE a déjà un AP. Ces pays ne constituent pas une part importante du TPP hors-US puisque leur PNB agrégé représente seulement 13,8 pourcent du PNB du TPP hors-US (soit 8,6 pourcent du PNB européen). Le Bloc A du Tableau A1 permet deux observations :

- les risques d'impacts discriminatoires liés à la réduction des droits de douane entre pays TPP sont nuls ou minimes pour les produits pour lesquels il n'existe plus de droits de douane entre l'UE et ces trois pays. Cependant, il n'est pas certain que cette condition soit toujours remplie. En effet, les AP s'avèrent souvent incapables d'éliminer tous les droits de douane entre les deux signataires

<sup>2</sup> La littérature OMC utilise plutôt le concept de « pics tarifaires » (les droits de douane supérieurs à 15 pourcent). Cependant, les négociations des AP suggèrent un seuil plus bas (10-12 pourcent) comme significatif.

[Rapport OMC 2011]. Les droits de douane le plus souvent laissés intacts par les AP sont ceux qui protègent les secteurs qui ont su obtenir et maintenir des droits élevés, malgré le coût important en résultant pour l'économie nationale tant en perte d'efficacité des producteurs domestiques que de bien-être des consommateurs du pays en question. Il conviendrait donc de vérifier en détail dans quelle mesure les AP entre l'UE et ces trois pays ont bien éliminé tous les droits de douane et les mesures équivalentes comme les quotas par exemple. Il est vraisemblable que c'est loin d'être le cas pour les produits agricoles. Bien évidemment, chaque fois que les AP entre l'UE et ces trois pays n'ont pas réduit les droits de douane entre eux, les risques d'impacts discriminatoires associés au TPP existent. C'est donc certainement le cas des produits agricoles, un élément clé des intérêts français.

- les risques d'impacts discriminatoires liés à la difficulté de faire du commerce transfrontalier seront élevés si le TPP met en place des procédures limitées aux pays TPP et capables de résoudre les problèmes en profondeur. En effet, le rang des trois pays (entre 42 et 59) est suffisamment médiocre pour refléter de sérieux problèmes en ce domaine. Cependant, cette conclusion dépend de la capacité de l'accord TPP à créer des procédures discriminatoires. Il n'y aura pas de discriminations à l'égard de l'UE seulement si les membres du TPP adoptent des procédures propres au TPP qui ne soient pas discriminatoires en soi ou des procédures propres au TPP qui peuvent avoir des éléments de discrimination que les membres du TPP refusent de mettre en œuvre.

Pays avec lesquels l'UE n'a pas d'AP. La situation mérite une analyse séparée pour les droits de douane agricoles et industriels. Le Bloc B du Tableau A1 permet trois observations.

- Droits de douane agricoles. Les pays du TPP protégés par des droits de douane moyens appliqués supérieurs à 10 pourcent sur ces produits représentent 73,4 pourcent du PNB global du TPP hors-US (ou 45,7 pourcent du PNB européen). Tout progrès du TPP en ce domaine engendrerait des impacts discriminatoires importants pour les intérêts agricoles de l'UE qui se rajouteraient à ceux existants pour les trois pays avec lesquels l'UE a déjà un AP). De plus, les droits consolidés (ceux que les pays membres de l'OMC se sont engagés à ne jamais dépasser) sont (très) élevés pour des pays TPP représentant 75,7 pourcent du PNB du TPP hors-US (ou 47,1 pourcent du PNB européen). Ce point est essentiel pour la raison suivante : si, suite à la mise en place du TPP, les pays en question font face à une augmentation massive des importations de produits agricoles en provenance des pays TPP, ils pourront relever, en toute conformité avec les règles de l'OMC, les droits appliqués jusqu'au niveau des droits consolidés sur les importations des mêmes produits en provenance des pays non-membres du TPP, donc de l'UE. Or ces droits consolidés sont si élevés qu'ils condamneront

significativement les importations similaires en provenance d'Europe.

- *Droits de douane industriels.* Aucun pays du TPP n'a un droit de douane appliqué moyen supérieur à 10 pourcent pour les produits industriels. Mais, là aussi, une remontée des droits de douane industriels au niveau consolidé en cas d'afflux d'importations en provenance d'autres pays TPP est une menace sérieuse pour l'UE dans le cas de cinq pays du TPP représentant 14 pourcent du PNB du TPP hors-US (ou 8.7 pourcent du PNB européen). Le Tableau A1 donne une idée de l'importance de ces droits de douane élevés en donnant leur fréquence dans le tarif douanier des pays (en HS-6) et leurs parts dans les importations totales. Les pays du TPP hors-US pour lesquels ces droits de douane représentent une part importante des lignes tarifaires représentent 29.5 pourcent du PNB du TPP hors-US (soit 18.4 pourcent du PNB européen). Le Japon est la grande exception car il a très peu de droits de douane supérieurs à 10 pourcent, contrairement à l'UE qui est bien plus protégée par des droits de douane élevés.
- *Facilité du commerce transfrontalier.* Ce qui suit suppose que tout pays au delà du 18<sup>ème</sup> rang (premier décile) a conservé des barrières significatives en ce domaine. Les pays TPP dans cette situation représentent 43.3 pourcent du PNB du TPP hors-US (ou 27.1 pourcent du PNB européen), les seules exceptions étant Singapour et le Japon. Un TPP capable de réduire ou supprimer de telles barrières entre les pays membres peut donc clairement avoir un impact discriminatoire significatif sur les intérêts européens, comme argumenté lors de l'examen du cas des pays ayant un AP avec l'UE.

### Marchés des services

Les services représentent 70 pourcent du PNB des pays TPP hors-US. Une large majorité d'entre eux peut être ouverte à la concurrence internationale, soit directement par des mouvements transfrontaliers de services, soit indirectement par des mouvements de consommateurs de services ou par des investissements internationaux (cf. ci-dessous). Jusqu'à présent, la libéralisation des services a été largement le fait de libéralisations unilatérales – donc a priori peu discriminatoires.

Elle s'est aussi faite, dans une moindre mesure, dans le cadre des AP. Il existe un vif débat entre observateurs sur la possibilité d'ouvrir de manière discriminatoire les marchés de services dans le cadre des AP. Deux exemples donnent à penser que des ouvertures discriminatoires sont non seulement possibles mais fréquentes. Tout d'abord, le Marché Unique européen (l'exemple le plus achevé à ce jour d'un AP dans les services) contient de nombreux éléments discriminatoires, comme la définition de compagnies aériennes européennes et de leurs prérogatives. En second lieu, les indicateurs construits par l'OCDE pour avoir une idée du niveau de restrictions réglementaires dans les différents Etats membres de l'UE (EMUE) font apparaître des divergences au sein même de l'UE si importantes qu'elles soulignent les grandes limites du Marché Unique européen en matière de services. Il

est admis qu'une observation similaire est vraisemblable à propos des Etats membres des Etats-Unis, des Etats australiens, des provinces chinoises, des Etats de l'Union indienne, etc.

Le Tableau A2 présente le degré de restrictions dans les services saisi par les indicateurs de « réglementation des marchés de produits (RMP) » de l'OCDE. Ces derniers constituent une batterie complète de mesures qui sont comparables au niveau international et qui permettent d'évaluer dans quelle mesure les politiques publiques favorisent ou entravent la concurrence sur les marchés en jeu [OCDE 2008]. Un indicateur 0 indique des réglementations ouvrant sans restriction le marché national du service en question à la concurrence internationale. Un indicateur 100 indique des réglementations fermant totalement le marché national du service en question à la concurrence internationale.

Outre les pays TPP et les deux pays est-asiatiques incontournables pour lesquels l'OCDE fournit des données, le Tableau A2 couvre l'UE. Il ne présente pas un indicateur moyen pour l'UE parce que les indicateurs les plus élevés (UE-max) et les moins élevés (UE-min) observés pour les 21 EMUE couverts par l'OCDE sont si différents qu'ils suggèrent fortement qu'une moyenne européenne n'a guère de sens. Dès lors, le Tableau A2 se limite, pour chaque service examiné, aux indicateurs le plus élevé et le plus faible observés dans l'UE, quel que soit l'EMUE. Cette présentation permet deux observations préliminaires sur l'UE qui sont utiles dans le cadre de la politique est-asiatique de cette dernière :

- les très grandes différences entre les indicateurs individuels des EMUE créent une dynamique particulière de négociations. Les EMUE les plus ouverts ont des intérêts objectivement proches de ceux des pays TPP les plus ouverts : ils souhaitent ouvrir non seulement les marchés TPP les plus fermés, mais aussi les marchés européens les plus fermés. Cette dynamique n'existe pas que dans la seule UE : elle existe sans doute dans tout pays où des structures « sub-fédérales » ont une grande autonomie, ce qui est le cas de nombre de pays TPP (et de l'UE).
- la France se situe dans la « moyenne » des EMUE. Il est aussi intéressant de noter que son niveau de protection moyen (sur l'ensemble des services) est semblable à celui du Japon.

Le Tableau A2 permet trois observations à propos des pays TPP. Ces observations reposent sur l'hypothèse que l'indicateur moyen d'un pays (tous services confondus) est le signe d'un niveau significatif de protection du pays en question s'il est supérieur à 20 (puis 30).

- Les pays TPP se divisent en trois groupes, avec deux pays ayant un indicateur supérieur à 25 (Mexique et Canada), deux pays avec un indicateur proche de 25 (Japon et Nouvelle Zélande) et enfin deux pays avec des indicateurs notablement inférieurs à 25 (Australie et US).
- cette situation suggère que le TPP sera soumis à une forte volonté de libéralisation de la part des pays candidats les moins protégés (Australie, US). Si ces pressions sont couronnées de succès, les

pays TPP les plus protégés (Mexique, Canada et dans une moindre mesure Japon et Nouvelle Zélande) mèneront une libéralisation significative des services couverts par le TPP (services financiers et télécoms, entre autres) entraînant de sérieux risques d'impacts discriminatoires à l'encontre de l'économie européenne. Or, ces pays représentent entre 29 pourcent (Mexique, Canada) et 89 pourcent du PNB du TPP hors-US (si l'on ajoute aux deux pays précédents le Japon et la Nouvelle-Zélande).

- Les services où le risque d'impacts discriminatoires est en moyenne le plus élevé sur la zone TPP hors-US sont ceux dits des secteurs « non-industriels » (transport, énergie, télécoms et poste). Ce sont aussi ceux où les indicateurs sont les plus élevés dans l'UE. Ces faits convergent pour suggérer d'importants risques de forts impacts discriminatoires si les négociations du TPP permettent des avancées significatives en ce domaine. Il est trop tôt pour savoir si les Etats-Unis vont conserver leur réticence à négocier sur certaines de ces activités, comme le transport aérien ou maritime.

#### Investissement international

Au XXIème siècle, les flux d'investissements internationaux jouent un rôle aussi important que ceux des biens et services. Ceci dit, il semble que le chapitre sur les disciplines à adopter en matière d'investissements internationaux dans la zone TPP est l'un des plus controversés. Ceci dit, dans quelle mesure le TPP peut-il avoir un impact discriminatoire préjudiciable aux intérêts européens dans le domaine de l'investissement international ?

Comme pour les biens et services, la réponse dépend d'abord de l'importance du niveau initial de protection dans les pays candidats au TPP. La réponse dépend ensuite de savoir dans quelle mesure un pays peut mettre en œuvre une ouverture discriminatoire aux investissements étrangers, favorisant ceux en provenance de certains pays et défavorisant les autres. Là encore, les observateurs sont divisés, certains soutenant que des mesures discriminatoires sont possibles, d'autres le contraire.

Cette note donne à cette question la même réponse que pour les services : des ouvertures discriminatoires sont possibles et vraisemblables, sans doute déjà au niveau des réglementations elles-mêmes, mais aussi au niveau de l'application de ces réglementations. Malheureusement, le travail le plus récent fait à l'OCDE sur la mesure des restrictions à l'investissement [Kalinova et al. 2010] ne permet pas de vérifier cette approche dans le cas de l'UE, contrairement au cas des services, et ce pour des raisons purement méthodologiques. En effet, les mesures les plus récentes ne font pas de différence entre libéralisation extra- et intra-UE.<sup>3</sup> Ce faisant, cette

<sup>3</sup> Ceci aboutit à réduire le niveau de restrictions affiché pour les EMUE comme le reconnaissent les auteurs (*"The more systematic accounting for intra-regional liberalization in the 2010 update has reduced country scores for EU countries"* [Kalinova et al., page 16]). Appliquée au domaine des biens, cette approche reviendrait à calculer le degré d'ouverture de l'UE au commerce mondial en prenant en compte le commerce intra-européen, ce qui ne vient à l'esprit de personne.

approche ne se pose pas la question suivante : pourquoi les EMUE gardent-ils alors des mesures de restriction plus importantes envers les pays hors UE ? S'ils le font, ne paraît-il pas raisonnable de penser que c'est parce qu'ils en attendent des effets – à moins de supposer que les EMUE aient un comportement irrationnel ?

Ceci dit, le Tableau A3 présente les indicateurs OCDE de restrictions aux investissements internationaux par grandes activités économiques. Un indicateur 0 indique un pays ayant des réglementations totalement ouvertes en matière d'investissement international. Un indicateur de 100 indique un pays ayant des réglementations totalement fermées en matière d'investissement international. Les résultats pour les EMUE ne sont pas mentionnés à cause du biais systématique créé par le mélange des restrictions intra- et extra-UE souligné ci-dessus.

Dans ce qui suit, il est posé qu'un indicateur supérieur à 20 reflète l'existence de barrières déjà significatives. Le Tableau A3 montre que les pays du TPP-hors US largement protégés représentent 100, 42 et 96 pourcent du PNB TPP hors-US (respectivement 59, 25 et 57 pourcent du PNB européen) dans trois secteurs (transports, médias et télécoms) qui sont tous essentiels dans une économie moderne. Il y a donc de sérieuses raisons de penser que des impacts discriminatoires importants préjudiciables à l'UE pourront être engendrés par un TPP réussissant à faire des progrès substantiels dans la libéralisation de ces secteurs.

Tableau A1. Risques de détournement sur les marchés des biens

	Droits de douane moyens [a]					Droits douane "élevés" [b]			Commerce trans-frontalier [c]
	appliqués		consolidés			lignes cons. %	lignes appl. %	import %	
	agri	ind	agri	ind	cons.				
<b>A. Pays avec lesquels l'UE a un AP</b>									
Chili	6.0	6.0	26.0	25.0	100.0	100.0	0.0	0.0	42
Mexique	21.5	7.1	44.2	34.9	100.0	99.2	31.8	16.7	59
Pérou	6.3	5.2	30.8	29.1	100.0	97.0	13.6	3.7	56
<b>B. Pays avec lesquels l'UE n'a pas encore d'AP</b>									
Australie	1.3	3.0	3.4	11.0	97.1	32.6	0.0	0.1	30
Brunei	0.1	2.9	31.6	24.5	95.3	100.0	11.8	--	35
Canada	11.3	1.6	16.7	5.3	99.7	15.3	8.1	4.6	42
Japon	17.3	2.5	20.9	2.5	99.7	2.7	2.7	2.0	16
Malaisie	10.9	7.6	67.6	14.9	84.3	39.4	26.7	13.5	29
N.Zélande	1.5	2.2	5.9	10.8	100.0	36.9	0.0	0.0	27
Singapour	0.2	0.0	24.6	6.4	69.7	0.0	0.0	0.0	1
US	4.9	3.3	4.8	3.3	100.0	7.4	7.3	5.2	20
Vietnam	17.0	8.7	18.5	10.4	100.0	33.7	33.8	24.4	68
<b>C. Autres pays essentiels en Asie de l'Est hors périmètre TPP</b>									
Corée	48.5	6.6	55.9	10.2	94.6	47.1	8.7	1.9	4
Chine	15.6	8.7	15.7	9.2	100.0	27.9	26.0	5.1	60
Taiwan	16.5	4.5	16.9	4.7	100.0	9.5	9.3	2.3	23
<b>D. Union européenne [d]</b>									
UE maximum	--	--	--	--	--	--	--	--	82
Cohorte									2007
UE moyenne	12.8	4.0	12.3	3.9	100.0	7.8	7.6	8.0	--
France									24
UE minimum	--	--	--	--	--	--	--	--	13
Cohorte									1995

Sources : Tariff Profiles, site web OMC. Doing Business, site web Doing Business.

Tableau A2. Risques de détournement sur les marchés des services

	Pays TPP						Autres pays		UE et France		
	Mexique	Australie	Canada	Japon	N.Zélande	US	Chine	Corée	EU-max	France	EU-mini
Services professionnels											
Services professionnels	30	20	52	25	31	18	73	38	59	35	10
Services comptables	30	35	58	37	59	28	82	34	61	47	5
Services d'architecture	30	0	52	19	0	6	67	42	66	46	0
Services d'ingénierie	30	10	48	6	0	6	54	35	66	0	0
Services juridiques	30	37	49	38	64	32	90	40	68	47	0
Indicateurs d'impact réglementaire											
Electricité, Gaz, Eau	51	14	16	20	27	14	--	36	41	21	7
Construction	5	4	7	10	7	5	--	6	12	7	4
Distribution	20	16	24	45	22	22	--	14	41	41	13
Hotels et restaurants	5	6	6	11	7	4	--	5	13	5	3
Transport et stockage	24	14	24	28	22	19	--	31	44	26	9
Poste et télécommunications	28	21	27	24	20	19	--	26	28	24	12
Services financiers	29	30	30	24	15	25	--	30	46	19	11
Immobilier	2	3	4	3	4	3	--	4	8	2	1
Location d'équipements	21	22	31	30	25	17	--	22	42	21	11
Location de machines	2	--	7	8	6	5	--	4	13	4	2
Services informatiques	9	6	7	9	6	3	--	10	15	5	3
Recherche et développement	--	--	--	7	5	3	--	3	13	5	3
Autres services	22	20	30	29	24	15	--	22	41	20	10
Services sociaux	0	0	0	7	0	0	--	5	10	6	3
Commerce de détail	40	27	51	41	35	43	76	17	71	52	8
Indicateurs dans 7 secteurs non-industriels											
Transport aérien	42	21	21	42	38	21	79	21	71	9	0
Télécommunications	38	21	24	20	22	2	68	18	52	22	10
Electricité	100	25	56	27	25	31	91	56	46	33	0
Gaz	74	12	4	33	38	20	71	72	71	35	12
Poste	57	53	70	45	41	57	74	65	58	53	12
Services ferroviaires	63	31	56	69	56	69	100	88	88	63	6
Services routiers	21	0	8	16	0	8	87	41	58	37	8
Moyenne	31	18	29	25	22	18	# 78	29	# 45	25	6

Source : OCDE, Indicateurs « réglementations des marchés des produits », site web.

Tableau A3. Risques de détournement dans l'investissement international

	Manufacturing	Electricity	Construction	Distribution	Transport	Media	Telecom	Financial services	Business services	Real estate
<b>A. Pays avec lesquels l'UE a un AP</b>										
Chili	0.0	0.0	0.0	0.0	41.3	22.5	0.0	4.2	1.3	0.0
Mexique	10.0	10.0	10.0	15.0	50.0	62.5	35.0	43.3	10.0	16.7
Pérou	8.3	8.3	8.3	8.3	46.7	33.3	8.3	8.3	8.3	36.7
<b>B. Pays avec lesquels l'UE n'a pas encore d'AP</b>										
Australie	10.0	10.0	10.0	10.0	24.3	21.0	30.0	15.0	12.8	30.0
Brunei	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Canada	10.0	10.0	10.0	10.0	26.7	70.0	35.0	6.7	10.0	0.0
Japon	7.0	0.0	0.0	0.0	55.0	0.0	30.0	0.0	0.0	10.0
Malaisie	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
N.Zélande	20.0	20.0	20.0	20.0	38.3	20.0	40.0	23.3	20.0	20.0
Singapour	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
US	0.0	24.7	0.0	0.0	55.3	30.0	2.3	4.2	0.0	0.0
Vietnam	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>C. Autres pays essentiels en Asie de l'Est hors périmètre TPP</b>										
Corée	0.0	41.7	0.0	0.0	50.0	40.0	50.0	2.0	0.0	0.0
Chine	25.2	60.8	26.5	23.8	66.5	100.0	80.0	61.0	13.8	27.5
Taiwan	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

### Références

Kalinova, Blanka, Angel Palerm et Stephen Thonsem, 2010, OECD's FDI restrictiveness index 2010 update. OECD, Working paper on international investment, No. 2010/3.





## Annexe 2

### Pays de niveau de “développement comparable”

Cette note insiste sur le fait que le niveau de développement s’apprécie non seulement en termes de PNB mais aussi de « qualité réglementaire ». Dans cette perspective, le tableau ci-dessous présente les situations relatives des différentes « cohortes » des Etats membres de l’UE (les cohortes sont constituées des Etats Membres groupés selon leur date d’accession) et des principaux pays avec lesquels l’UE a ou pourrait avoir des AP. Ce tableau est fondé sur les indicateurs de Doing Business de la Banque Mondiale. Mais il faut souligner que des résultats très proches sont obtenus avec les indicateurs du World Economic Forum ou du Fraser Institute, lesquels sont fondés sur des méthodologies totalement différentes.

Etats Membres UE par cohorte		Partenaires UE	
EUME	Rang	Partenaire	Rang
EC-1973	7	Singapour	1
		Corée	8
		Canada	13
		Malaisie	18
EC-1995	19	Japon	20
EC-2004b	24	Taiwan	25
EC-1958	41		
EC-2004a	50		
EC-1980s	58		
EC-2007	66		
		Chine	91
		Argentine	113
		Russie	120
		Brésil	126
		Inde	132

Source : Doing Business, site web. Notes. EC2004a: tous les Etats membres ayant accédé à l’UE en 2004, sauf les Etats baltiques. EC2004b : les Etats baltiques ayant accédé à l’UE en 2004.