

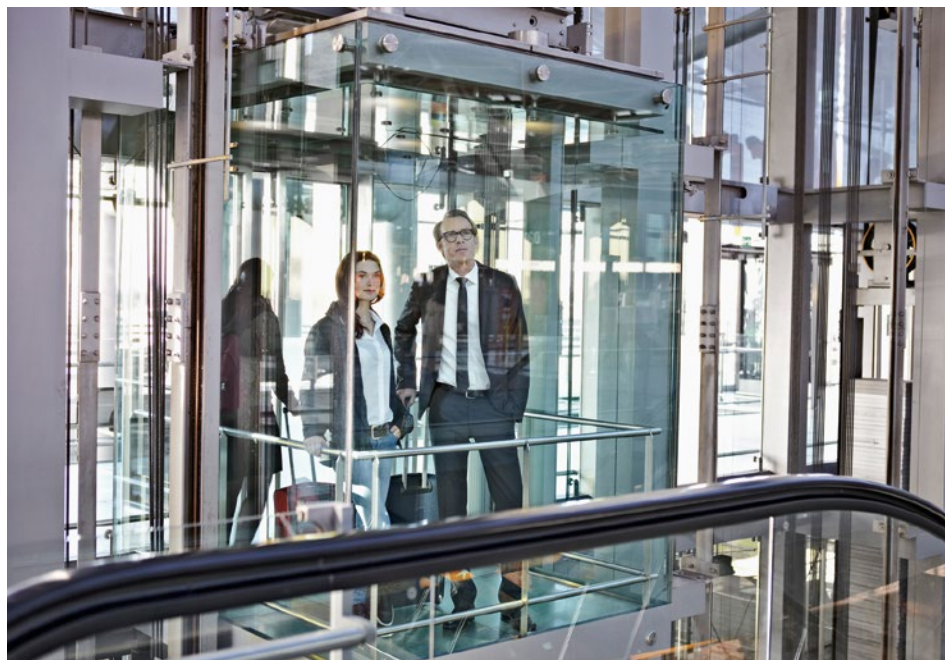
Accord de libre-échange entre l'UE et les États-Unis: jusqu'où peut-on supprimer les entraves techniques au commerce?

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.



Guido Barsuglia

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

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,

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 suisses 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!

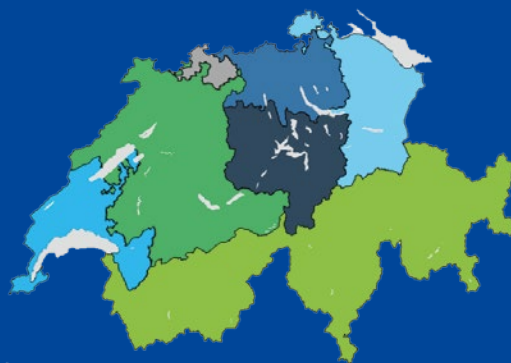
**Federal Councillor Johann N.
Schneider-Ammann**

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

Information and registration (as of 17 June)
europa-forum-luzern.ch

„CH-PLUS“ Analysen & Prognosen für die Schweizer Wirtschaft

NEU AUF EINEN BLICK
ÜBERSICHTLICH + KOMPETENT
AKTUELLE LAGE und PROGNOSEN



- modellgestützte Prognosen: korrelierende Welt-, Schweiz-, Branchen- & Regionenmodelle
- Quartalsprognosen Welt & Schweiz für das aktuelle & das kommende Jahr
- Jahresprognosen für die Schweizer Schlüsselbranchen und 7 Grossregionen der Schweiz
- vierteljährliche Publikation: Nächste Ausgabe Juli 2014 im neuen Format

BAKBASEL
economic research & consultancy

Schnupperpreis für Abonnenten der
Volkswirtschaft: Einzelexemplar „CH-
Plus“ für CHF 200.- (anstatt CHF 400.-)

Bestellen Sie unter: www.bakbasel.com

J'aimerais bien connaître mon
impact sur l'environnement, **MAIS**

Pas de MAIS pour vivre mieux.

Calculez votre empreinte écologique: wwf.ch/footprint

