



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Commission du commerce international

9.1.2015

DOCUMENT DE TRAVAIL

en vue de l'élaboration du projet de rapport sur les recommandations du Parlement à l'intention de la Commission sur les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI)

Commission du commerce international

Rapporteur: Bernd Lange

INTRODUCTION

Quand l'Union européenne négocie un accord international tel que le PTCI, le Parlement européen a le droit d'exprimer son point de vue au moyen d'un rapport, à tout moment des négociations, conformément à l'article 108 du règlement. Votre rapporteur saisit cette occasion pour analyser les principaux résultats des négociations après quelque dix-huit mois de discussions et pour exprimer l'avis du Parlement européen sur les principaux thèmes d'un éventuel PTCI. Le rapport du Parlement européen devrait contribuer à relancer les négociations, après la nomination de la nouvelle Commission et les élections de mi-mandat aux États-Unis.

Le rapport fera suite aux résolutions adoptées pendant la législature précédente, en octobre 2012 et mai 2013, sur les négociations en vue d'un accord en matière de commerce et d'investissement avec les États-Unis.

1. LE PTCI: UN INSTRUMENT POTENTIEL DE CROISSANCE DURABLE ET UN TREMPLIN VERS L'INSTAURATION DE RÈGLES MULTILATÉRALES

Il ne fait aucun doute que nous vivons dans des environnements interdépendants et de plus en plus proches les uns des autres. L'interconnexion croissante des marchés mondiaux est indéniable. En effet, jusqu'à 40 % des biens industriels européens sont fabriqués à partir d'importations de produits en amont. Compte tenu de l'augmentation des échanges internationaux de biens et services et de la hausse des investissements à l'étranger, il est primordial que les décideurs politiques définissent l'interaction des marchés et structurent ces procédures et interactions complexes de tous les jours. La politique commerciale de l'Union européenne peut s'avérer importante pour favoriser une croissance économique durable dans l'Union et au-delà et stimuler la création d'emplois stables et de qualité. Il faut cependant bien en définir les contours. Il est fondamental de se doter d'une réglementation commerciale en bonne et due forme pour créer de la valeur ajoutée en Europe, étant donné que les biens industriels sont produits le long de chaînes mondiales de valeur ajoutée.

Un éventuel accord avec les États-Unis pourrait favoriser la réindustrialisation de l'Europe et contribuer à faire passer de 15 à 20 % la part du PIB de l'Union européenne issu de l'industrie. Cet accord pourrait ouvrir des perspectives, en particulier pour les PME qui, plus que les grandes entreprises, pâtissent des barrières non tarifaires. Un accord entre les plus grands blocs économiques du monde pourrait également conduire à l'élaboration de normes et de règles qui seront ensuite adoptées à l'échelle mondiale. Les pays tiers pourraient même en tirer un avantage.

Toutefois, le PTCI ne sera certainement pas la solution aux problèmes économiques de l'Union européenne. Il est donc inutile de nourrir de faux espoirs ou de créer de quelconques attentes. Seule une autre politique macroéconomique permettra à l'Union européenne de résoudre la crise économique et de parvenir à une croissance durable.

Il faut aussi affirmer que les accords commerciaux bilatéraux, tel que l'éventuel PTCI, ne seront jamais qu'une solution de second choix par rapport aux accords multilatéraux. Eu égard en particulier aux récentes initiatives positives prises au sein de l'OMC, nous devons veiller à ce qu'un accord avec les États-Unis devienne un tremplin pour des négociations commerciales plus ambitieuses et non une variante du processus de l'OMC.

2. SE PLACER DU BON CÔTÉ DE LA MONDIALISATION

Nous avons l'image d'une mondialisation dépourvue de règles. La mondialisation est mal gérée. Sans règles, elle nous entraîne à bride abattue vers le bas. La réduction des droits de douane et la suppression des barrières non tarifaires ou des règles nous conduisent dans la mauvaise direction. Un bon accord commercial pourrait cependant nous placer du bon côté de la mondialisation. Nous devons favoriser une croissance durable et, en même temps, protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement. Nous pourrions établir un cadre réglementaire en dotant les réglementations des normes les plus strictes à l'échelle internationale, de manière à exclure la casse sociale et environnementale. Avant tout, il convient de veiller à ce que la politique commerciale serve les intérêts des citoyens, des consommateurs et des travailleurs. Le bien-être du citoyen ordinaire doit devenir le point de référence de tout accord commercial. Le PTCI doit être érigé en modèle de bon accord commercial qui réponde à ces exigences. Mais lorsque les négociations sur le PTCI se déroulent dans le secret, la démocratie n'a plus les moyens de jouer les garde-fous pour garantir les résultats escomptés.

3. TRANSPARENCE ET PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les nombreuses critiques apparues dans le débat public ont montré qu'il était nécessaire de mener les négociations sur le PTCI de manière plus transparente et plus ouverte, en tenant compte des préoccupations qu'ont exprimées les citoyens européens. Le Parlement européen soutient pleinement la décision du Conseil de déclassifier les directives de négociation, il appuie aussi sans réserve la volonté de transparence de la Commission. Ces initiatives doivent maintenant déboucher sur des résultats concrets et positifs. Les mesures prises par les États membres pour garantir que le PTCI fasse l'objet, en Europe, d'un large débat public basé sur des faits sont tout aussi importantes. Ce débat est essentiel pour que les vraies attentes et préoccupations qui entourent l'accord puissent être explorées. Le Parlement européen encourage la Commission à ne pas relâcher ses efforts pour accroître la transparence des négociations en divulguant les propositions de négociation, et espère que davantage de documents seront rendus publics à l'issue des cycles de négociations.

Le Parlement européen continuera à suivre de près les négociations et nouera le dialogue avec la Commission, les États membres, le Congrès et l'administration des États-Unis ainsi que les parties prenantes de part et d'autre de l'Atlantique afin de s'assurer que le résultat des négociations profitera aux citoyens de l'Union européenne, des États-Unis et d'ailleurs.

Le Parlement européen devra donner son approbation à l'accord, faute de quoi celui-ci ne pourra pas entrer en vigueur. La Commission européenne a donc intérêt à prendre en considération les positions du Parlement.

4. PORTÉE DE L'ACCORD ÉVENTUEL

Les négociations du PTCI portent sur trois grands domaines: l'accès aux marchés (des biens, des services et des contrats publics), les barrières non tarifaires et la coopération réglementaire ainsi que la réglementation. Tous ces domaines sont d'égale importance dans ce dispositif global qui devrait constituer l'objectif des deux parties aux négociations. Il est donc nécessaire de relancer les pourparlers, en tenant compte des avancées obtenues jusqu'à présent, afin d'insuffler une nouvelle dynamique aux négociations.

4.1. ACCÈS AUX MARCHÉS

Malgré des droits de douane très faibles des deux côtés de l'Atlantique, le volet du PTCI relatif à l'accès aux marchés est très important au vu du volume important des échanges entre l'Union européenne et les États-Unis et du nombre réduit de droits de douanes élevés qui subsistent. Les négociations devraient avoir pour objectif de supprimer tous les droits de douane tout en tenant compte de certains produits sensibles pour lesquels la suppression des droits de douanes ou des contingents tarifaires pourrait davantage s'étaler dans le temps. L'accès aux marchés des biens industriels, des produits agricoles, des services et des contrats publics est tout aussi important. Les propositions relatives à ces domaines devraient donc être équilibrées. Nous devons veiller à ce que les possibilités d'accéder à ces marchés soient comparables et reflètent les attentes des deux parties.

Au sujet des services, il importe de noter que l'Union européenne et les États-Unis ont choisi une stratégie hybride, semblable à celle qui relevait du cadre des négociations de l'accord plurilatéral sur les services. L'Union n'adopte généralement pas ce type de stratégie en matière de libéralisation des services dans les accords bilatéraux de libre-échange.

Les services sont une composante importante de l'économie de l'Union européenne et de nombreux emplois dépendent des exportations et des importations de services. Il ne fait donc aucun doute que l'Union européenne a tout intérêt à se montrer offensive dans le secteur des services, par exemple dans les domaines de l'ingénierie, des transports et des télécommunications. Il est par ailleurs très important de conserver un nombre approprié d'exceptions s'appliquant à des services sensibles tels que les services publics et collectifs, de sorte que les autorités nationales et locales conservent une marge de manœuvre suffisante pour légiférer dans l'intérêt du public. À cet égard, une déclaration commune par laquelle les parties aux négociations s'engagent clairement à exclure ces secteurs des négociations serait particulièrement bienvenue.

Les négociations sur l'accès au marché des services financiers devraient également porter sur la convergence des réglementations financières, afin d'appuyer les efforts de coopération qu'affichent d'autres forums internationaux, tels que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Les règles d'origine représentent un aspect fondamental de toute négociation sur l'accès aux marchés. Dans ce domaine, les négociations devraient viser à rapprocher les points de vue de l'Union européenne et des États-Unis sur les règles d'origine. L'AECG peut servir de précédent à cet égard. Compte tenu de la conclusion de l'AECG et de l'amélioration possible de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mexique, les possibilités et la portée du cumul devront être examinées.

4.1.1. CONTRATS PUBLICS

Les contrats publics constituent un volet essentiel de l'activité économique en Europe et aux États-Unis. Le marché des contrats publics dans l'Union européenne est l'un des plus ouverts au monde. En effet, des entreprises de pays tiers peuvent soumissionner pour des contrats européens. Au lieu d'ériger de nouvelles barrières pour protéger le marché de l'Union européenne, le PTCI pourrait servir de modèle pour une libéralisation en profondeur des marchés de contrats publics.

Le PTCI doit donc tenir compte des intérêts considérables qu'ont les entreprises européennes à accéder aux contrats publics, par exemple dans le domaine de la construction, des infrastructures routières et des biens et services. Ce volet serait sans aucun doute un élément décisif de l'accord global.

À cet égard, il sera de la plus haute importance d'associer aux négociations les États fédéraux afin d'obtenir des résultats positifs dans l'ouverture des contrats publics américains aux entreprises de l'Union européenne. Il est donc regrettable qu'à ce jour, aucun réel progrès n'ait été réalisé dans ce domaine des négociations.

Les résultats obtenus en matière d'accords de libre-échange conclus par l'Union, tels que l'AECG, illustrent bien la portée et l'ampleur qu'un chapitre complet sur les contrats publics peut avoir.

4.1.2. AGRICULTURE

Les secteurs agricoles européens et américains diffèrent considérablement à maints égards, notamment la santé, les OGM et la viande aux hormones. Quelle que soit l'issue des négociations, les sensibilités et les valeurs fondamentales des deux parties, telles que le principe de précaution de l'Union européenne, devront être respectées et défendues. Le bilan des négociations de l'AECG montre que des pays ne partageant pas la même vision des normes de sécurité alimentaire peuvent parvenir à une issue équilibrée et mutuellement bénéfique.

4.1.3. ÉNERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES

Le PTCI devrait prévoir la suppression de toute restriction d'exportations d'énergie entre les deux partenaires, favorisant ainsi la diversification des approvisionnements énergétiques. Un partenariat aussi stable que le PTCI offre aux deux partenaires la possibilité de disposer d'une source d'énergie fiable.

Le partenariat ne doit pas priver ses signataires du droit de gérer l'exploration et l'exploitation de sources d'énergie. Néanmoins, aucune discrimination ne doit s'appliquer une fois qu'a été prise la décision d'exploitation. L'accès aux matières premières et à l'énergie devrait être octroyé sans discrimination aux entreprises européennes et américaines.

Il convient également que le PTCI favorise l'utilisation et la valorisation des biens et services respectueux de l'environnement et permette ainsi d'exploiter l'énorme potentiel environnemental et économique que recèlent les échanges transatlantiques.

Le PTCI pourrait également servir à l'élaboration de normes communes pour la production d'énergie, qui prendraient en compte et respecteraient, dans tous les cas, les normes dont disposent déjà les deux parties.

4.2. COOPÉRATION RÉGLEMENTAIRE ET BARRIÈRES NON TARIFAIRES

La coopération réglementaire et la suppression des barrières non tarifaires sont le domaine des négociations qui peut s'avérer le plus profitable dans la mesure où il entraînera l'augmentation des flux commerciaux. La coopération réglementaire ne devrait cependant avoir aucune incidence sur la protection de la santé et la sécurité, ni sur la législation sur le travail et l'environnement ni sur la diversité culturelle dans l'Union européenne, ainsi que l'a réaffirmé le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, dans ses orientations politiques. Les négociateurs des deux parties doivent clairement faire la différence entre les réglementations

essentielles sur lesquelles on ne peut transiger et celles qui peuvent être retouchées pour réduire les lourdeurs administratives. Des engagements clairs doivent être pris dans les domaines où l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle et l'échange d'informations exactes sont possibles. Le secteur de l'automobile, par exemple, disposerait d'un fort potentiel qui ouvrirait de nouvelles perspectives commerciales. Il faut cependant rester prudent et de telles perspectives ne seront peut-être pas possibles pour tous les secteurs et mesures techniques. Il convient de tenir compte des résultats des cycles de négociations. L'un de ses résultats montre, par exemple, qu'aucune reconnaissance mutuelle ou harmonisation n'est possible dans le secteur de la chimie.

En ce qui concerne les entraves techniques aux échanges (ETE) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les négociations devraient reposer sur les principes fondamentaux des accords en la matière. Elles devraient aboutir à la reconnaissance pour les deux parties du droit à gérer les risques conformément à la norme qu'elles jugent appropriée afin de protéger la vie et la santé de la population, des animaux et des végétaux. Le principe de précaution de l'Union européenne ne doit pas être menacé.

Les négociations sur ces deux chapitres devraient avoir pour objectif d'accroître la transparence et l'ouverture en renforçant la coopération entre les organismes de régulation ainsi que la coopération au sein des organes internationaux de normalisation, dans le cas des ETE.

Outre ces domaines, les négociations sur les questions réglementaires porteront aussi sur un ensemble de branches transversales recouvrant la cohérence et la transparence réglementaires, y compris des consultations préalables, le recours à des analyses d'impact et les bonnes pratiques réglementaires. La cohérence réglementaire fait partie de la stratégie de la Commission pour une meilleure réglementation; des synergies pourraient d'ailleurs être créées entre les négociations du PTCI et la réflexion que mène actuellement l'Union européenne sur une «meilleure réglementation». À cet égard, il est très important de respecter pleinement le rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel de l'Union ainsi que le contrôle démocratique qu'il exerce sur les procédures réglementaires européennes. Il convient cependant de veiller à ce que ces procédures incluent à sa juste mesure la participation des parties prenantes.

Il en ira de même lorsque sera examiné le programme «incorporé» du PTCI, qui vise à la création d'un socle institutionnel pour la coopération à venir.

Les initiatives sectorielles en matière de coopération réglementaire, de produits chimiques, pharmaceutiques et cosmétiques peuvent créer d'importantes perspectives en vue de supprimer les barrières non tarifaires superflues et d'ouvrir de nouvelles possibilités d'accès aux marchés. Il convient cependant de se montrer très prudent dans ces domaines de la coopération réglementaire afin de ne pas porter atteinte au droit souverain de chacune des parties de légiférer (par exemple, dans les domaines des essais cliniques, de la sécurité alimentaire ou de l'étiquetage des produits chimiques).

4.3. RÉGLEMENTATION

4.3.1. DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Les droits de propriété intellectuelle sont la clé de voûte de l'économie de la connaissance tant dans l'Union qu'aux États-Unis. Il est donc important que le PTCI comporte un grand chapitre sur ce thème.

Eu égard aux normes strictes de protection des brevets dans l'Union et aux États-Unis (exclusivité des données, rétablissement de la durée des brevets), ce chapitre devrait tenir compte des dispositions européennes et américaines les plus importantes de l'accord de libre-échange dans ce domaine tout en reprenant la souplesse de l'ADPIC, notamment en matière de santé publique.

Le chapitre sur les droits de propriété intellectuelle de l'Union ne devrait pas comporter de dispositions (telles que les sanctions pénales) qui aient été rejetées par le Parlement européen. Ce chapitre devrait également prévoir le renforcement de la protection des indications géographiques européennes ainsi que leur reconnaissance. L'AECG peut servir de modèle à cet égard.

4.3.2. LIBÉRALISATION ET PROTECTION DE L'INVESTISSEMENT

Le futur PTCI devrait comporter un chapitre complet sur l'investissement, à savoir des dispositions sur la libéralisation et la protection de l'investissement. La partie consacrée à la libéralisation de l'investissement devrait avoir pour but d'accorder un traitement non discriminatoire aux entreprises européennes et américaines souhaitant respectivement s'établir de l'autre côté de l'Atlantique, et de lever autant que possible les restrictions actuelles sans négliger le caractère sensible de certains secteurs en particulier.

Les dispositions relatives à la protection de l'investissement devraient se limiter à la période postérieure à l'établissement et porter notamment sur la non-discrimination, l'égalité de traitement et la compensation en cas d'expropriation directe ou indirecte.

Au vu des systèmes juridiques élaborés dont disposent l'Union européenne et les États-Unis, le règlement des différends entre États et le recours aux juridictions nationales sont les moyens les plus appropriés en cas de litige relatif aux investissements.

Le PTCI devrait contenir des dispositions relatives au RDIE. Manifestement, d'autres réformes au modèle existant sont nécessaires pour éviter les problèmes nés des dispositions des ALE et des TBI actuels. Les résultats de la consultation publique étant maintenant disponibles, une réflexion doit être menée dans les trois institutions européennes, et entre ces institutions, sur les réformes à réaliser. Les investisseurs à l'étranger ne doivent pas être victimes de discrimination et devraient bénéficier d'une égalité de traitement dans leurs démarches pour chercher et obtenir réparation. Cet objectif peut être réalisé sans que des dispositions sur le RDIE ne figurent dans le PTCI.

4.3.3. COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les questions en jeu dans les négociations montrent que les priorités économiques sont très fortes. Le développement durable devrait être une priorité tout aussi forte. Le chapitre sur le développement durable devrait avoir pour objectif la ratification et l'application totales et effectives des huit conventions fondamentales de l'OIT ainsi que des accords internationaux fondamentaux dans le domaine de l'environnement. Les dispositions devraient viser au

renforcement de la protection des normes en matière d'emploi et d'environnement. Un chapitre d'une grande portée devrait donc également comporter des règles sur la responsabilité sociale des entreprises et prévoir la participation claire et structurée de la société civile.

Dans les domaines de l'emploi et de l'environnement, les normes ne devraient pas se limiter au chapitre sur le commerce et le développement durable mais devraient aussi figurer dans d'autres volets de l'accord tels que l'investissement, le commerce des services, la coopération réglementaire et les contrats publics.

Dans ces domaines, les normes devraient être davantage exécutoires. À cet effet, on pourra s'appuyer sur l'expérience positive acquise avec l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Corée ainsi que sur les pratiques bonnes et efficaces des accords de libre-échange américains et de la législation nationale.

L'incidence économique, sociale et environnementale du PTCI devrait faire l'objet d'une analyse d'impact à laquelle participerait expressément la société civile.

4.4. QUESTIONS NON NÉGOTIABLES

Pour le Parlement européen, certains domaines de réglementation ne sont pas négociables. Par tradition, l'Union européenne protège sa propre diversité culturelle et linguistique et celle de ses États membres. Les dispositions et les mesures actuelles et futures en faveur du secteur de la culture, en particulier le numérique, n'entrent pas dans le champ des négociations.

L'Union européenne a aussi sa propre vision des services publics. Aucune négociation n'est possible dans ce domaine. Tout ce qui empêchera les gouvernements de légiférer dans l'intérêt de leurs citoyens ou de mettre en place des services sera jugé inacceptable. Nous tenons à garantir la protection de nos services d'intérêt général.

5. CONSCIENCE DÉMOCRATIQUE

Le Parlement européen a le dernier mot dans la ratification d'accords commerciaux entre l'Union européenne et des pays tiers. Un tel accord n'entre donc en vigueur qu'avec l'approbation du Parlement européen. Le rejet de l'ACAC (protection de la propriété intellectuelle dans le domaine numérique) a montré que le Parlement européen prenait très au sérieux son rôle en matière de politique commerciale.

Au vu des nombreux critiques exprimées par les citoyens européens et de la faible adhésion à l'accord en cours de négociation, le Parlement européen continuera à exiger la plus grande transparence possible et garantira que l'accord qui sera conclu ne pourra être qu'un bon accord, qui respectera les valeurs européennes, favorisera une croissance durable et contribuera au bien-être de tous les citoyens.