

Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne

Proposition de la Commission européenne visant à autoriser l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange avec le Japon

Analyse d'impact (SWD (2012) 209, SWD (2012) 210 (synthèse) portant sur une recommandation en vue d'une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Japon (COM (2012) 390).

• Contexte

La présente note vise à fournir une première évaluation des forces et des faiblesses de l'analyse d'impact de la Commission portant sur la proposition de recommandation au Conseil d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange avec le Japon.

• Objectif de la proposition législative

Lors du sommet Japon-Union européenne du 28 mai 2011, il a été convenu d'entamer un processus de négociations parallèles en vue de la conclusion

- d'un accord de libre-échange/d'un accord de partenariat économique approfondi et complet, portant sur tous les aspects présentant un intérêt commun pour les deux parties, y compris les obstacles tarifaires et non tarifaires, les services, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence et les marchés publics; et
- d'un accord contraignant englobant tous les aspects de la coopération politique, générale et sur d'autres aspects sectoriels et se fondant sur un attachement partagé à des valeurs et principes fondamentaux.

Il a été décidé également de lancer un exercice d'évaluation pour mesurer l'étendue et le niveau d'ambition des deux négociations. Cet exercice a été mené à bien et la Commission européenne s'emploie désormais à obtenir du Conseil l'autorisation nécessaire pour l'ouverture de négociations. Pour l'aider à définir le contenu de cette autorisation et les directives de négociation qui l'accompagne, l'analyse d'impact analyse l'impact que peuvent avoir des accords de libre-échange présentant des degrés d'ambition divers sur les deux partenaires (synthèse, pp. 1 et 2).

- **Définition du problème/des sources de problèmes**

L'analyse d'impact définit le problème (les échanges bilatéraux ne donnent pas pleinement satisfaction) en donnant une vue d'ensemble détaillée des relations commerciales entre l'Union européenne et le Japon. Elle rappelle à cet égard que les échanges entre l'Union européenne et le Japon diminuent et que cette sous-performance dans les relations commerciales et les investissements bilatéraux entre ces deux grandes économies développées a entraîné des pertes de compétitivité, de productivité et de prospérité, tant au niveau bilatéral que dans le contexte économique mondial; un choix réduit et des prix élevés pour les consommateurs; un faible soutien de l'emploi et des salaires peu élevés. Les relations bilatérales dans le domaine du commerce et des investissements entre l'Union européenne et le Japon ne donnent pas pleinement satisfaction. Les principales raisons en sont une combinaison de mesures tarifaires et non tarifaires (synthèse, p. 1).

L'analyse d'impact fait également la lumière sur les sources des problèmes constatés. L'Union européenne et le Japon appliquent des droits de douane peu élevés sur les marchandises; cependant les droits appliqués par le Japon restent élevés dans les secteurs de l'agriculture et des aliments transformés ainsi que sur les boissons, secteurs pour lesquels l'Union figure parmi les premiers exportateurs mondiaux. [...] Les tarifs douaniers pratiqués par l'Union sur les principales exportations japonaises sont plus élevés. Les exportations du Japon vers l'Union se concentrent sur un petit nombre de secteurs manufacturiers, comme les véhicules à moteur, l'électronique et les machines. C'est pourquoi, le Japon est plus particulièrement intéressé par l'élimination des droits, notamment depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'Union et la Corée, étant donné la concurrence que se livrent le Japon et la Corée sur des marchés d'exportation similaires. Des consultations publiques et des études ont montré que les mesures non tarifaires constituent les principaux obstacles aux exportations de l'Union vers le Japon. Certains secteurs du marché japonais, concernant certains produits agricoles et certains équipements de transports et produits aéronautiques, par exemple, sont pratiquement entièrement fermés aux exportations de l'Union. Les secteurs d'activités qui regroupent l'essentiel des exportations de l'Union vers le Japon et qui sont le plus touchés par les mesures non tarifaires existantes sont les suivants: les produits chimiques (y compris les produits pharmaceutiques), les produits automobiles, les équipements médicaux, les produits alimentaires transformés, les équipements de transport, les télécommunications et les services financiers. L'absence de transparence des marchés publics et les problèmes liés aux droits de propriété industrielle (DPI) ont été identifiés comme les principaux obstacles non tarifaires qui rende le marché japonais inaccessible de fait aux entreprises de l'Union (synthèse, p. 2).

- **Éventail des options envisagées**

Les options abordées dans l'analyse d'impact sont les suivantes:

1. Le scénario de base est l'option du statu quo, qui envisage de modestes avancées dans un cadre similaire au cadre actuel - maintien des dialogues économiques bilatéraux en cours et des programmes de coopération entre les entreprises, comme le dialogue sur la réforme de la réglementation, le dialogue commercial de haut niveau et d'autres dialogues sectoriels.

2. Un accord de libre-échange approfondi et complet. Cet option comporte quatre scénarios différents - deux scénarios "conservateurs" et deux scénarios "ambitieux" (en fonction de la réduction des coûts liés aux obstacles non tarifaires), avec dans chaque cas un scénario "symétrique" et un scénario "asymétrique". Les scénarios symétriques prévoient une parité parfaite. Les scénarios conservateurs et ambitieux sont censés présenter un éventail de résultats potentiels: la réduction de 20 % des coûts liés aux obstacles non tarifaires offre un résultat inférieur à celui obtenu dans le cadre de l'accord de libre-échange entre l'Union et la Corée, alors qu'une réduction de 50 % des coûts permet d'envisager des résultats très ambitieux dans le cadre des négociations sur les obstacles non tarifaires.

Le scénario de base, au vu des résultats très limités obtenus depuis de nombreuses années, ne devrait pas se traduire par une croissance marquée des échanges et des investissements; par conséquent ce scénario ne permet pas d'envisager une hausse substantielle du PIB ni pour l'Union ni pour le Japon. La Commission estime, par contre, que l'option "accord de libre-échange" permet d'envisager une hausse importante du PIB pour l'Union européenne, ainsi que pour le Japon, d'ici 2020. Qu'il s'agisse des scénarios conservateurs ou des scénarios ambitieux, les exportations globales de l'Union augmenteraient, notamment dans les secteurs des produits alimentaires transformés, des machines électriques et dans le secteur des services aux entreprises. L'accord de libre-échange est l'option choisie dans la mesure où il devrait générer des hausses du PIB, des exportations, de l'emploi, des salaires et conforter la place des deux économies sur le marché mondial.

- **Subsidiarité**

La politique commerciale et la négociation d'accords commerciaux internationaux sont des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union (article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), aussi le principe de subsidiarité ne s'applique-t-il pas en l'espèce.

- **Champ de l'analyse d'impact**

La Commission évalue l'impact économique global d'un accord de libre-échange et l'impact sectoriel attendu d'un accord de libre-échange conservateur et d'un accord ambitieux sur les secteurs des services financiers, des services aux entreprises et des véhicules à moteur. Des considérations relatives aux coûts et aux avantages pour les économies de l'Union et du Japon figurent dans la discussion sur les répercussions dans les différents domaines. L'analyse d'impact ne comporte pas systématiquement d'analyses coûts-avantages mais aborde cet aspect de façon limitée.

L'analyse d'impact comporte également une brève évaluation des répercussions environnementales et sociales, ainsi qu'une évaluation des répercussions sur les droits de l'homme.

- **Implications pour le budget ou les finances publiques**

Un accord de libre-échange avec le Japon aurait des incidences sur le budget de l'Union, du fait de la perte de ressources propres provenant de droits de douane. Cette perte pourrait s'élever à 1,9 milliard EUR (calculée sur la base de la valeur des recettes perçues en 2009). La Commission estime que la perte réelle serait inférieure à ce chiffre dans la mesure où le budget de l'Union tirerait profit d'avantages potentiels découlant de futures hausses du PIB de l'Union.

- **Test PME**

L'impact prévisible pour les PME figure explicitement dans l'analyse d'impact. La Commission prévoit que les PME seront bénéficiaires d'un accord de libre-échange avec le Japon dans la mesure où les coûts liés à la mise en conformité représentent pour elles une charge plus élevée que pour les entreprises plus importantes. En outre, les PME jouent un rôle important dans les secteurs censés profiter le plus d'un tel accord (elles constituent plus de 50 % des entreprises de l'agro-alimentaire et occupent une place importante dans le secteur des machines électriques).

- **Répercussions environnementales**

L'analyse d'impact comporte un chapitre qui analyse les répercussions environnementales de l'accord de libre-échange sur l'Union, le Japon et le reste du monde, et se penche plus particulièrement sur trois effets possibles de l'ouverture des marchés sur l'environnement: les "effets d'échelle" (augmentation de l'activité économique), les "effets de composition" (modifications des modèles de production et de consommation) et les "effets techniques" (amélioration de la maîtrise des émissions). Selon la Commission, les incidences négatives sur les déchets, la biodiversité et les ressources naturelles sont atténués dans une certaine mesure par l'augmentation des échanges de produits et services respectueux de l'environnement. L'augmentation des émissions mondiales après la conclusion d'un accord de libre-échange semble être quasi-nulle.

- **Répercussions sociales**

L'analyse d'impact examine brièvement les effets prévisibles de l'accord de libre-échange sur la prospérité en général, y compris sur l'égalité des genres, et comporte une analyse sectorielle de l'impact sur l'emploi.

Un accord de libre-échange entre l'Union et le Japon se traduirait par une augmentation des échanges, ce qui se traduirait par une augmentation de la main d'œuvre et de la prospérité. La Commission prévoit une augmentation substantielle de l'emploi dans l'Union, par exemple dans le secteur des machines électriques (allant de 3 % selon le scénario d'un accord de libre-échange conservateur jusqu'à 8 % selon le scénario d'un accord de libre-échange ambitieux), même si des pertes limitées sont prévisibles dans le secteur automobile.

- **Simplification et autres implications réglementaires**

Un accord de libre-échange entre l'Union et le Japon nécessiterait un processus de mise en œuvre dans l'Union. Au Japon, la suppression des mesures non tarifaires nécessitera un

ensemble complexe de procédures législatives et administratives. Par ailleurs, les scénarios ambitieux devraient se traduire par des avantages en termes de simplification et une réduction des coûts administratifs tant au Japon que dans l'Union. La suppression des mesures non tarifaires et la coopération en matière d'harmonisation des normes entre les deux partenaires pourraient entraîner une réduction des coûts administratifs et être source d'avantages mutuels.

- **Relations avec les pays tiers**

La suppression des obstacles au commerce entre l'Union et le Japon n'aura pas d'incidences directes sur les obstacles au commerce avec des pays tiers, mais la réduction des mesures non tarifaires de part et d'autre pourrait avoir des effets simplificateurs pour les tiers, notamment en réduisant les coûts administratifs liés aux échanges avec l'Union et/ou le Japon.

- **Consultation des parties prenantes**

Pour étayer cette analyse d'impact, la DG Trade a fait réaliser une étude complémentaire afin de comparer les résultats d'études existantes sur les obstacles aux échanges et aux investissements et sur l'impact économique potentiel de la libéralisation des échanges entre l'Union et le Japon, et d'expliquer les différences existant entre les conclusions de ces études. Les parties prenantes, y compris des représentants des États membres, de la société civile et des industriels, ont été largement consultées. Une consultation publique en ligne, sous la forme d'un questionnaire posté sur le web, a été organisée entre septembre et novembre 2010. Des résumés des contributions sont présentés à l'annexe 7 de l'analyse d'impact. La majorité des personnes consultées était favorable au renforcement des liens commerciaux entre le Japon et l'Union.

- **Qualité des données, des recherches et de l'analyse**

Dans son ensemble, l'analyse d'impact comporte une évaluation équilibrée, s'appuyant sur une grande quantité de données, tant quantitatives que qualitatives, et utilise un modèle informatisé d'équilibre général. Cependant, le recours à ce modèle informatisé d'équilibre général, par la DG Trade, a été critiqué en raison de son caractère très complexe et de réserves émises quant à l'obtention de résultats fiables et réalistes, compte tenu notamment du caractère fermé de l'économie japonaise. Un séminaire "Vers un accord de libre-échange avec le Japon?" a été organisé au Parlement européen le 29 septembre 2012. Certaines des questions soulevées avaient trait à la qualité de l'analyse d'impact. Il y a lieu d'attirer l'attention sur l'existence de différences considérables par rapport à d'autres études existantes. Peut-on envisager de supprimer totalement les mesures tarifaires sur les marchandises? Certains postulats sur les réductions des mesures non tarifaires pourraient de même paraître particulièrement optimistes.

- **Comité d'analyse d'impact de la Commission**

Le comité d'analyses d'impact a rendu un avis sur le projet d'analyse d'impact le 9 décembre 2011. Cet avis indiquait que l'analyse d'impact fournissait une analyse adéquate justifiant de mener des actions dans ce domaine, mais présentait par ailleurs certaines pistes d'amélioration. Il y avait lieu de mieux expliquer la nature de la décision de la Commission, faisant suite à l'analyse d'impact, d'autoriser un accord de libre-échange, ainsi que le lien entre le processus de l'analyse d'impact et le processus de délimitation du périmètre des négociations,

ce qui a été fait ultérieurement. Le comité d'analyses d'impact a notamment demandé à la DG Trade de fournir de plus amples informations sur le modèle et les hypothèses qui constituent la base des impacts prévisibles. Ces informations ont été jointes à l'annexe 2.

De même, en réponse aux critiques émises par le comité d'analyses d'impact, des éclaircissements ont été fournis concernant les marchés publics et la contribution des effets induits et de leurs incidences sur certains secteurs (annexe 1 - Étude complémentaire évaluant les obstacles aux échanges et aux investissements entre l'Union et le Japon). L'annexe 1 présente également les différences relevées par rapport aux études précédentes.

Auteur: Alina-Alexandra Georgescu

Unité Évaluation de l'impact

Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne (G)
Direction générale des politiques internes de l'Union (DG IPOL)
Parlement européen.

La présente note, élaborée par l'unité "Évaluation de l'impact" à l'intention de la commission du commerce international (INTA) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux. Ce document est également disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>

Vous pouvez contacter l'unité "Évaluation de l'impact" en envoyant un courriel à l'adresse suivante: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur/des auteurs et ne reflètent pas la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction du présent document sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en novembre 2012.
Bruxelles © Union européenne, 2012

ISBN 978-92-823-4151-3
DOI 10.2861/12272
CAT BA-31-12-233-FR-C