Le Partenariat transpacifique, cheval de Troie des États-Unis ?

The Trans-Pacific Partnership, Trojan Horse of the United States?

David Dagenais

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6037>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.6037](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6037)

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

David Dagenais, « Le Partenariat transpacifique, cheval de Troie des États-Unis ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2014, mis en ligne le 01 mars 2014, consulté le 21 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6037> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.6037>

Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Le Partenariat transpacifique, cheval de Troie des États-Unis?

David Dagenais

*Chercheur associé,
Chronique commerciale américaine*

L'objectif principal du TPP est l'adoption de normes et pratiques commerciales conformes aux règles américaines

La décision du Japon de participer aux négociations du Partenariat transpacifique (TPP) et le début des négociations d'un accord transatlantique (TTIP) avec l'Union européenne ont donné, en 2013, un nouveau souffle à la politique commerciale des États-Unis, aujourd'hui résolument tournée vers le plurilatéralisme. Parallèlement, le multilatéralisme a du plomb dans l'aile comme le démontre l'engagement limité des États-Unis dans le Cycle de Doha et la timidité de l'accord obtenu à l'arrachée lors de la réunion ministérielle de l'OMC tenue à Bali en décembre dernier. Le TPP et le TTIP portent l'empreinte d'une libéralisation des marchés « à l'américaine ». Si les négociations aboutissent, ces deux accords pourraient servir de tremplin à une libéralisation multilatérale des marchés à leur image. Cette stratégie doit être comprise dans le contexte où depuis le tournant des années 2000, les deux grands pays émergents d'Asie, l'Inde et la Chine, contestent une partie du nouvel agenda commercial américain et avancent le leur.

Le TPP comme modèle de libéralisation des échanges

Le TPP regroupe des économies très variées et de niveaux de développement différents qui sont, pour la plupart, déjà reliées entre elles par un réseau complexe d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux¹. L'objectif des participants est de conclure un accord de libre-échange (ALE) en profondeur et ouvert qui puisse servir de modèle d'intégration aux économies de l'Asie-Pacifique. L'idée d'une zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique n'est pas nouvelle et faisait déjà partie des objectifs initiaux du forum de l'APEC.

Bien que cet aspect demeure important, l'objectif principal du TPP pour les États-Unis n'est pas l'élimination des tarifs douaniers, mais plutôt l'élimination des barrières non tarifaires et l'adoption

de normes et pratiques commerciales conformes aux règles américaines. Les États-Unis enregistrent un déficit commercial important en Asie, mais ils y sont exportateurs net de services (notamment de services financiers, de transport et d'expertise-conseil), de produits à haute valeur ajoutée (auxquels se rattachent des droits de propriété intellectuelle) ainsi que d'investissements directs (les firmes transnationales américaines ont d'importants réseaux de filiales qui rapatrient leurs profits aux États-Unis). Ils cherchent donc à capitaliser sur ces secteurs dynamiques.

Les 29 chapitres en discussion visent à encadrer les politiques économiques et commerciales des Parties dans un très grand nombre de domaines. On peut les diviser en trois catégories : 1) les questions traditionnelles liées à l'accès aux marchés et aux règles commerciales (*market access and rule core issues*) ; 2) les questions nouvelles et transversales (*new and cross-cutting issues*) ; et 3) les questions institutionnelles (*institutional issues*). Les négociateurs américains cherchent à obtenir un cadre contraignant sur une multitude de questions réglementaires allant du respect des droits de propriété intellectuelle aux politiques en matière d'investissement en passant par les politiques de la concurrence, les réglementations environnementales ou encore les normes du travail. Là encore, ces questions ne sont pas nouvelles ; on les retrouve dans tous les accords conclus par les États-Unis depuis l'ALENA jusqu'au plus récent accord bilatéral avec la Corée du Sud, l'accord américain le plus avancé en la matière. Le projet de Partenariat transpacifique va plus loin et innove, notamment en cherchant à donner un cadre réglementaire aux sociétés d'État, au commerce électronique ou encore à l'intégration des chaînes de valeurs. On relèvera aussi qu'une procédure d'adhésion est prévue en vue de son élargissement à de nouveaux membres.

Le modèle américain et ses concurrents

On assiste depuis le tournant des années 2000 en Asie à un double mouvement d'approfondissement d'une régionalisation *de facto* pourtant déjà très avancée des chaînes de valeurs, et de propagation tous azimuts des négociations commerciales régionales. Plus de 60 accords, bilatéraux pour la plupart, lient les pays asiatiques entre eux et au moins autant sont en négociation. Outre le TPP, deux grands projets d'accord sont actuellement en négociation: l'ALE trilatéral entre le Japon, la Chine et la Corée du Sud, et le Partenariat économique régional élargi (*Regional Comprehensive Economic Partnership*)². Chacun a le potentiel d'intégrer la constellation d'accords bilatéraux sous-jacente. Ces projets ont une approche beaucoup moins légaliste que le TPP; ils sont aussi davantage à la carte, et plutôt que de viser l'harmonisation des règles par l'adoption d'un modèle contractuel intrusif, ils se concentrent sur la facilitation de l'accès aux marchés. Appliquant la logique du plus petit dénominateur commun, ils offrent une ouverture des marchés plus limitée et autorisent la protection de secteurs sensibles. Ils cherchent avant tout à diminuer les coûts de transaction et à faciliter l'établissement de chaînes de valeurs complexes.

Le pivotement vers l'Asie que les États-Unis ont opéré en 2011 sous l'impulsion du département d'État, alors dirigé par Hillary Clinton, est une réaction directe à l'influence stratégique croissante de la Chine dans la région. Si le discours de la secrétaire d'État et de son successeur John Kerry appelle à la conciliation des intérêts stratégiques chinois et américains, la Maison-Blanche et l'USTR pour leur part ne se sont jamais gênés de critiquer l'agressivité commerciale de la Chine et ses politiques commerciales déloyales. Les critiques les plus fréquentes ont porté sur la manipulation de la devise, les politiques d'investissements, l'implication des sociétés d'État dans les secteurs des services financiers et les politiques de subvention du gouvernement chinois. Sans surprise, toutes ces questions sont au cœur du modèle d'accord américain et presque absentes des modèles d'accord que l'on retrouve en Asie.

Le plurilatéralisme, nouveau cheval de Troie des États-Unis ?

Dans les années 1980 et 1990, les États-Unis ont utilisé les accords bilatéraux et régionaux pour influencer le processus de libéralisation des échanges à l'OMC. Ces accords ont permis de faire avancer leurs intérêts stratégiques et d'obtenir de leurs partenaires des concessions sur des sujets qui soit n'étaient pas abordés à l'OMC, soit offraient des standards qui ne correspondaient pas à leurs attentes. Si la stratégie s'est avérée efficace lors des négociations

d'Uruguay menées en parallèle à celles de l'ALENA, cette trajectoire ne s'est pas répétée par la suite : l'agenda de Doha a été réduit à une peau de chagrin et seul le compromis de Bali permet d'entretenir encore quelque espoir de voir un nouvel accord multilatéral aboutir un jour. Que constate-t-on à l'OMC ? Sinon que de nombreux sujets stratégiques, les questions de Singapour notamment, ne sont plus à l'ordre du jour, que des accords pourtant importants comme ceux relatifs à la propriété intellectuelle ou à l'investissement ont une portée minimale, et que d'autres encore comme ceux sur les marchés publics et les télécommunications de base ne s'appliquent qu'à un cercle restreint de pays. Et cela sans oublier l'échec des négociations d'un accord multilatéral sur l'investissement ou celui des négociations commerciales dans les Amériques. L'Administration Bush eut beau adopter un modèle de libéralisation compétitive et multiplier les accords de type ALENA, le plus souvent ce le fut avec des partenaires mineurs et, surtout, cette stratégie fut largement imitée, notamment en Asie où chacun court maintenant après les accords.

Avec le TPP en Asie-Pacifique et le TTIP en direction de l'Europe, la politique commerciale américaine a pris une toute autre envergure, plurilatérale et non plus bilatérale ou régionale comme c'était le cas jusque-là. Non seulement cela laisse à penser que les États-Unis délaissent pour l'instant le multilatéralisme de l'OMC, gangrené qu'il est par les tensions avec les pays émergents, mais on peut voir aussi les avantages qu'ils pourraient tirer de la conclusion de deux grands accords avec des alliés de choix qui viendraient couvrir les trois quarts de leurs exportations de biens et de services et près des deux tiers de leurs importations. Sans oublier qu'ils couvriraient les deux tiers de leurs investissements directs à l'étranger et la presque totalité des investissements directs entrants (89 %).

Rien n'indique que les États-Unis réussiront à obtenir des accords qui satisfassent leur niveau d'exigences, voire même qu'ils réussissent à les conclure. Ils pourraient être contraints à d'importants compromis s'ils souhaitent réussir. Des signes d'impatience de leur part et les critiques à peine voilées qu'ils adressent à certains de leurs partenaires du TPP montrent qu'ils devront reculer par rapport à leurs attentes initiales. Mais pas sur l'essentiel, et encore moins sur la mise à niveau des accords déjà existants. De surcroît, la volonté d'aboutir semble être au rendez-vous, même si l'on est loin de la coupe aux lèvres. Alors ? Avec le TPP, les États-Unis feraient d'une pierre trois coups : 1) ils entreraient de plain-pied dans le régionalisme asiatique ; 2) ils forceraient la main à leurs partenaires du TTIP ; et 3) ils parviendraient enfin à faire reconnaître sur une grande échelle les normes qu'ils peinent à faire adopter à l'OMC.

1. L'Accord stratégique transpacifique de partenariat économique (TPP) est un accord de libre-échange régional en négociation regroupant 12 pays de l'Asie-pacifique, dont le Canada. Les pays participants sont l'Australie*, Brunei Darussalam, le Canada*, le Chili*, les États-Unis, le Japon, la Malaisie, le Mexique*, la Nouvelle-Zélande, le Pérou*, Singapour* et le Vietnam (les pays marqués d'un astérisque ont déjà un accord de libre-échange avec les États-Unis).

2. Les négociations regroupent les 10 pays membres de l'ASEAN ainsi que la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.