

# Les répercussions du TTIP sur la Turquie et les pays de la Méditerranée

Bozkurt Aran

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement changera le fonctionnement du système multilatéral en établissant de 'nouvelles règles commerciales'

Dans ce contexte et afin de limiter les conséquences, la Turquie semble disposée à s'engager dans un vaste programme de transformation

Nouer des relations avec l'UE et les USA est fondamental pour les pays de la Méditerranée. Il serait opportun que toutes les parties s'attachent à les améliorer

La globalisation du commerce mondial à travers les institutions de Bretton Woods n'a pas obtenu beaucoup de résultats au cours des 25 dernières années. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est impliquée dans différentes négociations multilatérales bien définies sur le commerce, la plus récente étant celle du Cycle de Doha pour le développement mais qui, malheureusement, n'ont donné que peu de résultats. Lors de la réunion ministérielle de Bali (décembre 2013), il a été convenu d'améliorer la facilitation du commerce – un thème qui intéresse les pays développés – et un engagement a été pris d'améliorer certaines questions concernant les Pays en développement à faible revenu (LIDC, en anglais).

Les principales puissances commerciales ont enduré d'interminables négociations depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, en 1994. Aucune amélioration multilatérale sérieuse n'avait été obtenue dans l'actuel système de commerce mondial. En même temps, l'univers du commerce mondial a dû faire face à des vents de changement exigeant principalement que les parties prenantes établissent de nouvelles règles pour maintenir le bon fonctionnement du système. Les complexités inhérentes au monde actuel rendent encore plus difficile cette initiative.

L'importance croissante des économies émergentes a transformé la suprématie des économies avancées – en particulier celle du Groupe quadri-

téral ou « Quad » (États-Unis, Union européenne, Canada et Japon) – au moment de formuler de nouvelles règles pour la libéralisation du commerce. D'une certaine manière, ledit Programme de Doha pour le développement prétendait corriger les asymétries implicites du Cycle d'Uruguay, résultant de la fermeté des économies avancées. Par conséquent, le Quad ne peut à lui seul accélérer la libéralisation nécessaire, étant donné la complexité de l'environnement du commerce actuel.

Mais de nombreux rapports récents du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale, de l'OCDE et de la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) constatent que les pays en développement sont en train d'obtenir de bons résultats (Aran 2013). Evidemment, la crise financière de 2008 a accéléré la dispersion de la puissance économique des pays industrialisés et des pays en développement, de sorte que le fossé entre les deux a commencé à se réduire. Cependant, le bien-être des économies industrialisées est une réalité, bien que la pression exercée par les économies émergentes se fasse sentir plus que jamais. La crise a, en quelque sorte, accéléré le changement. Mais les économies industrialisées ne sont pas disposées à céder le pas. Bien au contraire, leurs stratégies en matière d'accords commerciaux régionaux, entre autres initiatives, témoignent de leur souhait de

maintenir leur position prépondérante dans la concurrence mondiale.

## Une explication sur les 'méga-accords'

Les USA ont réagi à ces changements en s'embarquant dans deux grandes initiatives de commerce régional : en premier lieu, l'accord de Partenariat Trans-Pacifique (TPP en anglais) et puis le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP en anglais). Ces deux initiatives sont complémentaires et devraient être considérées comme un élément essentiel d'une stratégie cohérente. Les pays membres de l'UE et d'autres pays avancés se sont montrés disposés à les rejoindre. Parmi tous les pays industrialisés, les seuls qui n'ont pas participé à ces négociations sont la Norvège et la Suisse. Dans ces circonstances, les intérêts vitaux des pays industrialisés sont en jeu et, par conséquent, les possibilités de conclure ces accords sont grandes.

On peut donc penser que lorsqu'ils entreront en vigueur, aussi bien le TPP que le TTIP instaureront de nouvelles règles qui changeront le fonctionnement du système multilatéral actuel. La taille économique des pays impliqués suggère que ces nouvelles règles seront appliquées à l'échelle planétaire. Les données commerciales de l'OMC montrent que, sur plus de 70 pays, la principale desti-

nation d'exportation participe aux négociations du TTIP. En d'autres termes, les USA et l'UE représentent quasi la moitié du PIB mondial et un tiers du commerce mondial.

Une fois conclus, ils transformeront surtout l'environnement commercial mondial en établissant de 'nouvelles règles commerciales'. Les difficultés pour les pays non participants à ces initiatives sont évidentes, car ils seront obligés de respecter les règles prescrites en leur absence. Au terme du septième cycle de négociations du TTIP à Washington, il a été déclaré que « les négociations se déroulent sans difficulté vers la phase textuelle où les conversations se basent sur des propositions de texte concrètes ». Les négociations en sont à un stade avancé. Le principal négociateur de l'UE, Ignacio García Berceo, soulignait deux aspects et faisait remarquer que « la partie réglementaire du TTIP serait certainement celle qui apporterait le plus d'avantages » et que la coopération est importante « si les USA et l'UE veulent jouer un rôle prépondérant dans le développement des réglementations et des normes internationales basées sur le niveau de protection le plus élevé ».

Les tarifs moyens appliqués aux échanges commerciaux entre l'UE et les USA sont bas. Ils ne sont donc plus considérés comme une question importante sauf dans le cas d'un nombre restreint de produits sensibles. Il est prévu que l'impact majeur du TTIP sera la capacité d'établir de « nouvelles règles » (auxquelles certains se réfèrent comme de « nouvelles règles du jeu »). L'objectif est d'obtenir une plus grande harmonisation du cadre réglementaire de la politique associée aux domaines de la concurrence, des droits de la propriété intellectuelle, des mesures publiques concernant les petites et moyennes entreprises, et des politiques en matière sociale et environnementale.

Le TTIP couvre un plus large éventail de politiques que les règles actuelles de l'OMC. Ceci pourrait entraîner une harmonisation plus poussée des règles dans beaucoup de domaines politiques entre les plus grands partenaires commerciaux du monde, ce qui aura davantage de répercussions pour les investisseurs et les flux d'investissement que la formation

d'une zone de libre-échange classique. Comme l'a signalé M. Richard Baldwin, « le cœur du commerce du XXI<sup>e</sup> siècle est une interconnexion entre le commerce de marchandises, l'investissement international dans des installations de production, la formation, la technologie et les relations commerciales à long terme » (Baldwin 2011). Ce n'est pas un secret que de nombreuses tierces parties attendent avec anxiété le cadre général des négociations du TTIP, essayent de prévoir leur éventuel résultat et de se préparer aux possibles conséquences. L'impact sur ces pays dépendra non seulement de l'environnement économique établi par le TTIP, mais aussi jusqu'à quel point ils sont disposés à adopter les règles nouvellement établies. En d'autres termes, comment ces pays s'adapteront au nouvel environnement économique du TTIP est aussi crucial pour eux que pour les signataires du traité. Les pays tiers auront la possibilité d'harmoniser unilatéralement leurs politiques et leurs pratiques commerciales avec celles du TTIP. Mais les grandes transformations des politiques commerciales nécessitent des incitations bien structurées.

## Le TTIP, instrument de transformation

**A**ussi bien la Turquie que les pays de la Méditerranée font partie intégrante de l'économie mondiale et ils seront sans aucun doute touchés par les changements de l'environnement économique résultant de l'établissement d'accords commerciaux mégarégionaux. Des études empiriques révèlent que la réorientation des échanges provoque une grave diminution des allocations. Il est estimé que si le TTIP entre en vigueur, les exportations de ces pays baisseront, bien que dans des proportions limitées.

La façon dont réagiront les pays à la nouvelle ère aura une importance capitale. En ce qui concerne la Turquie, tout porte à croire qu'elle sera disposée à s'engager dans un programme de transformation ambitieux et global. Les décisions de la Turquie à cet égard, sont clairement communiquées et répétées

aussi bien aux USA qu'à l'UE au plus haut niveau politique. Le soutien dans les milieux économiques est assez manifeste. Récemment, le président de l'Association des industriels et des hommes d'affaires turcs (TÜSIAD, en turc), réunissant les représentants des principales entreprises du pays, déclarait qu'elle considérait « Bruxelles comme la seconde capitale de la Turquie ». À plusieurs reprises, les représentants officiels ont manifesté que l'exclusion de la Turquie du TTIP les obligerait à abandonner l'union douanière avec l'UE. Ces déclarations pourraient être considérées comme des signes de frustration plutôt qu'une intention politique.

Les raisons pour lesquelles la situation de la Turquie est sui generis sont liées aux accords commerciaux spéciaux avec l'UE. L'union douanière inclut déjà une lourde obligation d'adapter la politique commerciale turque à celle de l'UE, ainsi qu'une disposition spécifique « de s'adapter progressivement au régime douanier préférentiel de la Communauté, c'est-à-dire avec les régimes autonomes et les traités préférentiels avec des pays tiers » (voir Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la dernière phase de l'Union douanière). Cependant, le nombre croissant d'accords commerciaux régionaux avec des pays tiers risque de compromettre l'accès préférentiel de la Turquie au marché. La situation est encore plus grave en ce qui concerne les USA, avec lesquels la Turquie souffre d'un déficit commercial colossal qui se multipliera avec le TTIP. L'union douanière UE-Turquie étant plus qu'un traité de libre-échange classique, a entraîné un niveau important d'harmonisation de règles et d'organismes de contrôle indépendants sur l'UE, en assurant ainsi un niveau raisonnable de cohérence réglementaire. Cependant, sur des questions ayant trait à l'agriculture, la Turquie devra faire face à une sérieuse transformation. Les politiques turcs participant activement aux négociations de l'Accord sur le commerce des services (TISA, en anglais), savent où peuvent aboutir les négociations du TTIP en matière de services. On espère logiquement que la section du TTIP consacrée aux services aille au-delà

de celle du TISA. Cependant, la Turquie possède un libre marché de services dans lesquels les étrangers ont une importante participation en télécoms, services de téléphonie mobile, banque, assurances et chaînes de vente au détail, entre autres. La Turquie devrait promulguer tout un éventail de lois relatives à son secteur des services et pendant sa mise en œuvre, elle devrait progresser vers une meilleure homogénéité dans l'application des réglementations.

Une approche similaire serait valable pour la plupart des pays méditerranéens. Compte tenu de sa proximité géographique et de leurs liens historiques, ils jouissent, plus ou moins intensément, de relations économiques et commerciales préférentielles avec l'UE. Les pays de la région seraient obligés d'appliquer les règles et réglementations établies sans tenir compte de leurs qualités spécifiques. Sinon, ils seront forcés d'accepter un statut inférieur en termes de commerce et de relations économiques sur la scène mondiale.

Il est possible d'envisager plusieurs moyens pour que la Turquie et d'autres pays méditerranéens puissent être intégrés dans le TTIP. La première option pourrait être des « organisations trilatérales » entre les USA, l'UE et les pays de la région. La faisabilité de cette option est pratiquement nulle étant donné que les négociations du TTIP sont entrées dans une phase avancée et qu'à ce stade, il est impossible qu'un pays tiers puisse y participer. La seconde option serait de rédiger un « article spécial » permettant l'accès automatique des pays de la région possédant des traités commerciaux spécifiques couverts en vertu de traités de libre-échange avec l'UE. Les négociations du TTIP ne contiennent pas de « critères d'accès » pour une éventuelle adhésion de pays tiers.

La dernière option serait que les pays de la région entreprennent un traité de libre-échange indépendant avec l'UE pour faire face aux éventuelles répercussions de rester en dehors du TTIP (c'est-à-dire, la réorientation des échanges). Cependant, ces traités connaissent deux difficultés. Premièrement, leur faisabilité politique est douteuse étant donné le manque d'enthousiasme dont fait preuve l'Europe.

Deuxièmement, tout accord devrait refléter une approche ambitieuse cherchant à éliminer les obstacles au commerce et à réduire les obstacles non tarifaires et prévoyant les effets indirects découlant directement de l'adoption des critères établis dans le TTIP. Ces mesures exigeant une transformation importante se heurteront inévitablement à une certaine réticence de la part des pays méditerranéens. Leurs gouvernements devraient être disposés à consacrer un important capital politique à l'adaptation des nouvelles réglementations commerciales. Le processus de transformation manifeste ses effets positifs avec un décalage dans le temps.

Les pays devraient entreprendre des changements législatifs dans divers domaines, y compris ceux de satisfaire les dures mesures d'accès au marché de la part des USA, dans les services de télécommunications, postaux, juridiques, audiovisuels et financiers. La liste peut être complétée par l'exigence d'ouvrir les marchés publics restrictifs et de traiter les procédures controversées de résolution de différends entre les investisseurs et l'État, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les règles en matière de biosécurité et d'organismes génétiquement modifiés, de protection des droits de propriété intellectuelle (en particulier en matière de contrefaçon de marchandises) et les droits de douane élevés appliqués par le pays aux fruits, aux légumes et aux produits à base de viande (Akman 2014). Surmonter ces difficultés sera une tâche ardue mais aussi vitale pour que les pays de la région respectent les futurs accords commerciaux.

Ces défis peuvent avoir des effets bénéfiques si la Turquie et les pays de la région parviennent à une convergence réglementaire et adoptent de meilleurs critères et des pratiques commerciales communes en mobilisant convenablement les forces internes.

Les délibérations sur l'Union douanière dans les années quatre-vingt-dix ont aussi représenté un défi pour l'économie turque. Mais cependant, l'expérience s'est avérée utile car la Turquie a adopté l'acquis communautaire dans de nombreux domaines. Elle a harmonisé ses règles réglementaires nationales, depuis les barrières techniques au com-

merce jusqu'à la sécurité alimentaire en passant par la réglementation en matière d'environnement, la protection du consommateur, les droits de propriété intellectuelle, la législation douanière et les mesures de politique commerciale, tout en mettant en place des organismes régulateurs indépendants. Un rapport de la BM (2014) constatait que « [l'Union douanière] a été un instrument majeur d'intégration pour l'économie turque aussi bien sur le marché européen que sur les marchés mondiaux ». La Turquie est par ailleurs en train d'acquiescer une expérience précieuse en participant aux actuelles négociations multilatérales sur le commerce des services.

## Conclusions

La Turquie a acquis une grande expérience depuis les années quatre-vingt, moment où elle a adopté des mesures de libéralisation économique unilatérales et puis, avec l'Union douanière qui a servi de soutien pour la transformation industrielle turque qui lui a procuré un avantage concurrentiel exceptionnel. Le TTIP pourrait aborder une troisième phase et donner ainsi à la Turquie la capacité de devenir un « créateur de règles » et non pas un « attaquant de règles » au moment de façonner l'architecture du commerce mondial.

Les craintes concernant le TTIP ne devraient pas se limiter à la réorientation des échanges. L'engagement est important pour les pays de la région par le biais d'un processus « d'amarrage ». Ce qui les aidera à poursuivre leur évolution vers l'économie mondiale.

Nouer des relations avec l'UE et les USA est fondamental pour les pays de la Méditerranée. En un mot, les relations transatlantiques ont animé la région à engager de véritables processus de transformation politique et économique au cours de ces 30 dernières années. Des relations transatlantiques bien gérées sont plus que jamais indispensables à cette époque mouvementée, quand les turbulences au Moyen-Orient sont susceptibles de provoquer un chaos. Il serait opportun que toutes les parties s'attachent à les améliorer. ■