

# Introduction

## Reconfigurations géopolitiques, coopération réglementaire et défis démocratiques

*Christian DEBLOCK et Joël LEBULLENGER*

Sans « consistance juridique apparente », selon les mots de Cécile Rapoport, le partenariat est un concept qui exprime avant tout « une volonté d'établir ou de renforcer une relation étroite pouvant se décliner en une diversité d'actions et tendant à la réalisation d'un même objectif : le renforcement de la relation <sup>1</sup> ». Les partenariats ne sont ni des accords d'intégration ni même des accords d'association, mais plutôt des arrangements particuliers entre deux ou plusieurs entités partageant des intérêts communs et désireux d'établir entre eux des relations à la fois privilégiées et permanentes. Les partenariats économiques et commerciaux sont les plus nombreux. La littérature spécialisée traite surtout des partenariats de développement, Nord-Sud et de plus en plus Sud-Sud, mais ils sont d'une grande variété. L'Union européenne a toujours fait grand usage du concept dans ses relations avec les pays tiers, mais les pays d'Asie y recourent également fréquemment, de préférence d'ailleurs à celui d'accord de libre-échange. Plus nouveau, par contre, est l'usage qui en est fait pour désigner cette fois des mégaccords transrégionaux : Partenariat transpacifique, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, ou encore Partenariat économique régional global <sup>2</sup>. On ne peut évidemment les mettre sur le même plan mais on est incontestablement en présence, ici, d'une catégorie nouvelle. De même, et cela n'a évidemment pas échappé aux observateurs, tous trois participent des recompositions géopolitiques en cours dans l'économie mondiale.

C'est sans aucun doute l'aspect le plus visible. Face à la montée en puissance de la Chine, les États-Unis ont manifestement cherché à se replacer au centre de l'échiquier en Asie avec le Partenariat transpacifique. Il en va de même de

1. RAPOPORT Cécile, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 31. Voir également MOREAU DEFARGES Philippe, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », dans Marie-Françoise LABOUZ, *Le partenariat de l'union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergence*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 39-47 ; et LEBULLENGER Joël et FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Association, partenariat et coopération », *Annuaire de droit de l'Union européenne*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2012, p. 941-977.
2. En anglais : Trans-Pacific Partnership (TPP), Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP), Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

l'Union européenne, en mal de positionnement dans un monde dont le centre de gravité bascule inexorablement vers l'Asie-Pacifique. Quant à la Chine, elle tisse patiemment sa toile, avec en fer de lance le projet pharaonique de la Route de la soie mais avec aussi les accords de partenariats qu'elle négocie, à commencer par ses voisins immédiats. Mais d'autres aspects ressortent également de ces nouveaux partenariats, dont deux en particulier. D'abord, et contrairement aux accords commerciaux antérieurs, ils ne visent pas l'intégration des espaces économiques couverts, mais leur interconnexion. Ensuite, ils combinent engagements contractuels et coopération mutuelle. C'est peut-être à ces deux niveaux que se situe leur véritable originalité mais avant d'y revenir replaçons-les dans leur contexte géopolitique.

### Reconfigurations de l'économie mondiale et alliances stratégiques

Les accords économiques et commerciaux sont toujours marqués par leur époque. Il en fut ainsi des accords d'intégration qui se sont multipliés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Que ce fût en Europe, en Amérique latine ou en Afrique au lendemain des indépendances, tous furent marqués du sceau de la division entre blocs mais aussi d'un interventionnisme alors garant du progrès économique et social. Le temps était à la création de grands espaces économiques de solidarité solidement enchâssés dans des institutions communautaires. À l'image de celles qu'avait entrepris de construire l'Europe. Il en fut de même de la seconde grande vague d'accords, vite qualifiée de deuxième génération pour mieux la dissocier de la précédente.

Marquée par la mondialisation, portée cette fois par les États-Unis avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) pour modèle, cette nouvelle vague devait s'écarter des voies suivies jusque-là et privilégier une autre dynamique d'intégration, orientée non plus vers la construction d'une maison commune comme on se plaisait à le dire autrefois, mais vers l'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Si on peut considérer la fièvre des accords qui a saisi l'Asie depuis la fin des années 2000 comme une nouvelle vague, on peut toutefois difficilement y voir l'émergence d'un nouveau modèle, tant l'influence des deux modèles précédents se fait encore fortement sentir. N'anticipons pas pour le moment de ce qu'il adviendra du Partenariat économique régional global (RCEP), la seule grande négociation internationale conduite sous l'égide de la Chine, rappelons-le, qui continue de progresser, mais c'est plutôt de l'Ouest, et plus particulièrement des États-Unis qu'est venu le grand chambardement, sous la présidence de Barack Obama.

En « pivotant vers l'Asie », pour reprendre la formule utilisée par Hillary Clinton alors secrétaire d'État, et en engageant avec force leur leadership dans le TPP, les États-Unis ont cherché à faire d'une pierre deux coups. Par là, il s'agissait, en effet, de jeter les bases non seulement d'un grand accord transpacifique, un objectif qu'ils n'ont jamais pu atteindre dans le cadre du Forum économique Asie-Pacifique (APEC), mais aussi d'un nouvel agenda commercial, orienté vers

l'interopérabilité et la cohérence réglementaires. L'enjeu était de taille et comme le dira, le 4 février 2016, le président Obama au moment de signer le TPP : « *TPP allows America – and not countries like China – to write the rules of the road in the 21st century, which is especially important in a region as dynamic as the Asia-Pacific.* » Impliquant pas moins de douze pays<sup>3</sup>, l'accord ne fut pas facile à obtenir mais reconnaissons au président Obama le mérite d'avoir réussi à remettre les États-Unis dans le jeu en Asie, une région délaissée par le président George W. Bush. Là ne s'arrête pas son mérite. Il est aussi parvenu au cours de ses deux mandats à remettre la politique commerciale américaine sur les rails. D'abord, en la sortant de l'ornière du bilatéralisme dans laquelle l'avait enlisée la doctrine de la « libéralisation compétitive » de son prédécesseur<sup>4</sup>. Ensuite, en lui donnant un nouvel élan et en faisant de l'économie numérique la pierre angulaire d'une nouvelle approche couvrant une vaste gamme de sujets allant des services commerciaux au commerce électronique en passant par la coopération réglementaire. Les négociations du TPP n'avaient certes pas les mêmes ambitions que les négociations enclenchées par la suite avec les Européens, mais ne mésestimons surtout pas son importance ni son originalité. L'accord permettait de faire le pont entre les Amériques et l'Asie, de rapprocher les États-Unis de l'Asean et d'inclure le Japon, un partenaire commercial stratégique. Il répondait par ailleurs aux attentes des entreprises américaines, notamment en matière d'ouverture commerciale, de propriété intellectuelle, d'investissement, etc. Enfin, c'était aussi l'occasion de rehausser les accords existants, de les mettre à niveau et d'introduire plus de cohérence entre eux.

L'Union européenne et bien entendu la Chine ne pouvaient rester indifférentes à l'initiative transpacifique des États-Unis<sup>5</sup>. Du côté européen, plusieurs tentatives avaient bien été faites dans le passé pour ouvrir des négociations commerciales avec les États-Unis mais elles furent toutes rapidement abandonnées. Les relations commerciales transatlantiques ont toujours été importantes mais elles ont tendance à se relâcher, les entreprises américaines se tournant davantage vers l'Asie et les entreprises européennes davantage vers l'Europe suite à son élargissement à l'Est. Quant à la coopération transatlantique, elle a sans doute permis la signature de plusieurs accords sectoriels mais sans quitter pour autant le terrain dans lequel elle restait cantonnée, celui du dialogue renforcé. L'ouverture de négociations transatlantiques s'inscrira cette fois dans un contexte

3. On retrouve cinq pays des Amériques : le Canada, le Chili, les États-Unis, le Mexique et le Pérou ; cinq pays d'Asie : le Brunei, le Japon, la Malaisie, Singapour et le Viêt Nam ; et deux pays d'Océanie : l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

4. Cette doctrine fut définie par le représentant au Commerce Robert Zoellick, lui-même inspiré par C. Fred Bergsten. Plusieurs accords commerciaux furent néanmoins conclus dans cette région sous la présidence de George W. Bush, avec Singapour, l'Australie et à la fin de son mandat avec la Corée du Sud. Voir à ce sujet DEBLOCK Christian, « Le bilatéralisme commercial américain », in REMICHE Bernard et RUIZ-FABRI Héléne (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 115-173.

5. Les négociations du Partenariat transpacifique débutèrent officiellement le 15 mars 2010, en Australie. Celles du Partenariat transatlantique débutèrent officiellement le 8 mai 2013 à Washington et celles du RCEP le 9 mai 2013 au Brunei.

plus favorable. L'Europe souhaitait en effet sortir de son isolement, du moins éviter d'être laissée pour compte dans le nouveau jeu politique qui se dessinait en Asie-Pacifique, et en renouant avec les États-Unis, aborder dans un nouveau cadre la question délicate mais devenue centrale à l'heure de l'économie numérique, à savoir le rapprochement des réglementations<sup>6</sup>. De leur côté, les États-Unis voyaient plutôt d'un bon œil une telle initiative. Cela leur permettait de trouver un nouvel équilibre entre l'axe pacifique et l'axe transatlantique et de se rapprocher de l'Europe sur le terrain des normes internationales, un domaine encore en friche dans les négociations commerciales. Beaucoup plus difficiles que celles du Partenariat transpacifique, les négociations transatlantiques sont suspendues depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche mais on relèvera que l'Union européenne a conclu avec succès plusieurs négociations en parallèles, dont celles avec Singapour, le Canada, le Vietnam et plus récemment avec le Japon, tous quatre signataires du TPP.

L'Asie, de son côté, connaît depuis la fin des années 1990 une grande effervescence en matière de coopération monétaire, financière, technique et surtout commerciale<sup>7</sup>. Pour reprendre une formule consacrée, la région est passée d'une phase d'intégration *de facto* à une phase d'intégration *de jure*, l'ASEAN ouvrant la route en la matière. Plusieurs auteurs y reviennent dans cet ouvrage. Contentons-nous donc de rappeler les points suivants : tout d'abord, si l'intégration commerciale est très poussée en Asie, elle tient en grande partie aux chaînes de valeur qui s'y sont développées : elles lient les pays entre eux, les produits circulant d'un pays à l'autre pour rejoindre en bout de ligne les grands marchés internationaux. En témoigne le commerce de l'ASEAN. Le commerce intra-régional représente 25 % du commerce total du groupement ; cette part passe à 45 % si on y ajoute les échanges avec la Chine, la Corée et le Japon avec lesquels l'ASEAN est en négociation (ASEAN + 3)<sup>8</sup>. Ensuite, l'ASEAN présente la double particularité d'évoluer vers une communauté économique et d'entretenir des relations commerciales et diplomatiques très diversifiées, tout en réaffirmant sa centralité dans l'intégration de l'Asie. Enfin, les grands projets de partenariat se sont toujours heurtés à la méfiance des petits pays, quand ce n'est pas à la rivalité entre la Chine et le Japon. Toujours est-il que, si les particularités du développement

6. Les directives de négociation de l'Union européenne spécifient clairement que « l'accord sera composé de trois volets principaux : a) accès au marché, b) questions réglementaires et obstacles non tarifaires, et c) règles. Ces trois volets seront négociés en parallèle et feront partie d'un engagement unique garantissant un résultat équilibré entre la suppression des droits, la suppression des obstacles réglementaires superflus et une amélioration des règles, conduisant à des résultats substantiels dans chacun de ces volets et à une ouverture effective des marchés de chacune des parties » (Conseil de l'Union européenne, *Directives de négociation concernant le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique*, 17 juin 2013).

7. Mentionnons à titre d'exemple qu'il n'y avait que 39 accords commerciaux en vigueur en 2000. Ce nombre est passé à 110 en 2010 et à 147 en juillet 2017. (Source : ADB, Asia Regional Integration Center, [https://aric.adb.org/fta])

8. Des accords bilatéraux lient déjà les pays de l'ASEAN à ces trois pays. L'objectif de ces négociations est d'élargir leur contenu et d'introduire plus de cohérence entre les accords, notamment en ce qui a trait aux règles d'origine.

en Asie poussent les pays à conclure des accords commerciaux pour faciliter la circulation des marchandises et des capitaux, les différences de développement, de culture et d'intérêts obligent aussi les acteurs à faire des compromis, à prendre des engagements à la pièce et à introduire beaucoup de souplesse dans la négociation. Tout cela tend à limiter considérablement la portée des accords et à les rendre trop souvent complexes pour les entreprises, en particulier les plus petites. Mais les choses évoluent, et les négociateurs cherchent désormais à introduire plus de cohérence entre les accords, à resserrer également les dispositions et à affermir les engagements pris. Les négociations ASEAN + 3 et celles parfois qualifiées d'ASEAN + 6 autour du Partenariat économique régional global (ASEAN + 3, + Inde, Australie et Nouvelle Zélande) s'inscrivent dans cette nouvelle dynamique.

Vu les grandes manœuvres qui se jouent en Asie, on comprend le désarroi des partenaires des États-Unis et l'incompréhension des milieux d'affaires américains quand, brutalement, le président Trump ordonna, le 23 janvier 2017, au Représentant au commerce, « *to withdraw the United States as a signatory to the Trans-Pacific Partnership (TPP), to permanently withdraw the United States from TPP negotiations, and to begin pursuing, wherever possible, bilateral trade negotiations to promote American industry, protect American workers, and raise American wages* ». On peut au moins se poser la question fort bien formulée par Yan Cimon, Erick Duchesne et Richard Ouellet dans leur article : qui « mène le bal ? » Ou plutôt, qui mènera le bal dans le monde de demain ? Mais, par-delà la confusion qui entoure actuellement la politique commerciale américaine, il faut se demander si le protectionnisme et le bilatéralisme, fort prisés aujourd'hui à Washington, sont encore de notre temps<sup>9</sup>. Concernant le protectionnisme, le constat est fait depuis longtemps déjà : avec le commerce transfrontalier et les chaînes de valeur, il est devenu totalement contreproductif d'imposer des droits de douane et de multiplier les obstacles à la circulation des biens et des services, voire des personnes. Mais le bilatéralisme aussi a démontré ses limites. On se rappellera à ce propos l'image du bol de spaghettis utilisée par Jagdish Bhagwati<sup>10</sup> pour dénoncer le bilatéralisme américain et le risque de confusion que ne peut qu'entraîner l'enchevêtrement des accords commerciaux avec leurs règles d'origine difficiles à gérer et leurs dispositions administratives compliquées. L'usine globale a besoin de fluidité et de simplicité<sup>11</sup> ! D'où la multiplication des accords plurilatéraux que l'on peut observer maintenant en Asie de l'Est et du Sud-Est et les efforts entrepris pour apporter plus de cohérence dans le « bol de nouilles » des accords commerciaux. Des accords comme l'ASEAN + 3, le RCEP ou le PTP participent de cette dynamique nouvelle, avec une emphase particulière

9. On mentionnera que les États-Unis ont également rouvert l'ALENA et entamé des négociations qui s'annoncent longues et difficiles avec le Canada et le Mexique.

10. BHAGWATI Jagdish, « US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements », Discussion Paper Series, Columbia University, 1995.

11. KAWAI Masahiro et WIGNARAJA Ganeshan, *Free Trade Agreements in East Asia: A Way toward Trade Liberalization?*, ADB Briefs, n° 1, juin 2010.

sur les obstacles techniques, administratifs ou réglementaires. Le problème ne s'arrête pas là. Avec le développement de l'économie numérique, il a pris une autre dimension dans la mesure où il ne s'agit plus seulement d'éliminer des obstacles sur une base réciproque comme dans les négociations commerciales classiques, mais d'établir des normes et des standards communs, de favoriser les « bonnes pratiques » en matière réglementaire, d'introduire plus de transparence et de prévisibilité dans les processus réglementaires, d'établir des mécanismes de reconnaissance mutuelle, etc. En somme, il ne suffit pas seulement d'élargir le champ de la négociation, mais de trouver de nouvelles méthodes de négociation, et ce pour rapprocher les systèmes réglementaires et les rendre interopérables. D'où la question centrale de cet ouvrage : en quoi les partenariats économiques augurent-ils d'un nouveau modèle d'accords commerciaux ?

### Interconnexion et coopération réglementaire

C'est en effet l'une des grandes particularités des nouveaux accords commerciaux que d'accorder une place importante sinon centrale à la coopération réglementaire. D'une région, d'un pays à l'autre, les différences réglementaires sont souvent profondes et tiennent moins aux pratiques et habitudes administratives établies, qu'aux philosophies économiques et approches politiques qui les sous-tendent. D'où la difficulté de résoudre les conflits commerciaux mais aussi cet enchevêtrement complexe de règles et l'image de bol de spaghettis qui s'en dégage. Le débat est loin d'être simple. Les facteurs qui poussent à l'harmonisation réglementaire sont nombreux. Pour les entreprises, les différences réglementaires et autres particularités administratives engendrent des coûts de transaction importants et constituent aujourd'hui le principal obstacle à la circulation des biens, des services, des capitaux, voire des personnes. Le problème se trouve exacerbé du fait que, si la mondialisation a entraîné le développement de chaînes de valeur transnationales, la révolution dans les technologies de l'information et des communications a, de son côté, bouleversé les modes de production et nos habitudes de consommation. En témoignent la croissance exponentielle du commerce électronique dont la part dans les flux mondiaux de marchandises est passée, entre 2005 et 2013, de 3 à 12,1 %, mais d'autres indicateurs également comme par exemple les appels par Skype dont la part dans les appels internationaux est passée sur la même période de 3 à 39 % ou encore la part de contenu numérique dans le commerce des services qui passe, quant à elle, de 51 à 63 %<sup>12</sup>. Dans un monde de plus en plus connecté, les réglementations ou les pratiques administratives peuvent rapidement devenir un véritable casse-tête pour les entreprises, constituer un obstacle majeur à la fluidité des transactions, voire affecter la compétitivité des entreprises sur les marchés internationaux. On comprendra facilement pourquoi celles-ci sont aux avant-postes de ce débat mais elles ne

12. Les données proviennent d'un rapport du McKinsey Global Institute, *Global flows in a digital age: How trade, finance, people, and data connect the world economy*, New York, 2014, p. 37.

sont pas les seules concernées. Le consommateur l'est tout autant. Il ne peut que trouver des avantages à disposer de produits répondant à des normes techniques homologuées, offrant des garanties de fiabilité reconnues, ou ne contrevenant pas aux normes de santé publique. Le débat va plus loin encore dans la mesure où il couvre également la stabilité financière et les règles macro-prudentielles, la concurrence fiscale ou sociale, voire encore la vie privée et la sécurité des informations personnelles.

Si les arguments en faveur d'une plus grande harmonisation réglementaire ne manquent pas, les obstacles sont tout aussi nombreux. On peut évoquer à titre d'exemples, le poids des pratiques établies ou comme les appellent les institutionnalistes « la dépendance au sentier », les différences dans les principes, l'évaluation des risques ou encore les normes en matière de concurrence – pensons par exemple au principe de précaution ou aux dénominations géographiques –, les choix collectifs nationaux souvent très différents d'un pays à l'autre que ce soit en matière de santé publique, de protection sociale ou encore de sécurité, voire encore les arguments invoqués par les radicaux de la liberté économique pour faire prévaloir la concurrence et l'efficacité du marché.

Ce problème d'arbitrage, trop souvent ramené à un choix binaire entre intérêt public et intérêt privé, n'est pas nouveau. Il est au centre des débats publics depuis les tout débuts de l'intégration européenne, au point d'ailleurs d'alimenter le désamour actuel à son endroit. On le retrouve également sur la scène internationale, que ce soit dans le cadre des organisations spécialisées des Nations unies comme l'Union internationale des télécommunications (UIT) par exemple, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou encore d'organismes privés spécialisés comme l'Organisation internationale de normalisation, mieux connue sous son sigle ISO. Ce qui est plus nouveau, par contre, c'est que les États eux-mêmes s'en soient saisis, sous la pression des entreprises, il faut bien le dire, mais aussi sous la pression de la mondialisation et des changements technologiques qui obligent les acteurs, privés ou publics, non seulement à « penser global », mais aussi à repenser la protection et le bien être des individus comme des populations dans un contexte global, ce que l'on a encore trop tendance à ne pas voir ou à ne pas vouloir voir.

Les premiers changements dans ce sens ont commencé à se faire sentir lors des négociations du cycle de l'Uruguay, au terme desquelles trois accords majeurs furent entérinés : l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Deux autres accords sont venus s'y ajouter depuis : l'Accord sur les télécommunications de base (1997) et l'Accord sur la facilitation des échanges entré en vigueur en février 2017. Mais à défaut d'avancer rapidement à l'OMC, les débats se sont déplacés ailleurs<sup>13</sup>. D'abord, à l'OCDE.

13. Il faudrait ajouter un troisième niveau, celui des organismes privés, très actifs dans de nombreux domaines, dont celui des normes comptables ou informatiques.

Forum intergouvernemental, l'OCDE a pour elle l'avantage de l'expérience en matière de réglementation. La question y est abordée depuis les années 1970 et a débouché en 2005 sur l'adoption de *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation*. Sept principes y sont affirmés : (1) avoir des objectifs clairs et des cadres précis pour la mise en œuvre des réformes ; (2) réexaminer systématiquement les réglementations ; (3) appliquer les principes de transparence, de non-discrimination et d'efficience ; (4) renforcer la politique de la concurrence et en faire respecter les obligations ; (5) réformer les réglementations économiques dans tous les secteurs économiques afin de stimuler la concurrence ; (6) supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et aux investissements ; et (7) établir des liens entre les réformes réglementaires, les objectifs de l'action gouvernementale et les autres réformes. Depuis, l'OCDE a réorienté son action vers la coopération réglementaire internationale, identifiant onze mécanismes différents de coopération qui méritent d'être rappelés, soit en allant du moins au plus contraignant : (1) le dialogue et l'échange informel d'information ; (2) l'adoption de principes et lignes directrices (*soft law*) ; (3) la reconnaissance de normes internationales (ISO) ; (4) l'exigence formelle de considérer la coopération réglementaire internationale (CRI) dans les procédures de réglementation ; (5) les réseaux transgouvernementaux ; (6) les accords de reconnaissance mutuelle ; (7) les accords bilatéraux, régionaux ou transrégionaux contenant des dispositions sur la réglementation ; (8) les organisations intergouvernementales ; (9) les partenariats réglementaires entre pays ; (10) les accords négociés ; et (11) les institutions communes ou supranationales.

L'autre piste qui a été empruntée est celle des accords commerciaux. Que ce soit dans le cadre de l'Accord sur le commerce des services (ACS), mieux connu sous son acronyme anglais de (TISA) dont les négociations ont débuté en 2013, de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne, du Partenariat transatlantique (TTIP), du Partenariat transpacifique (TPP) et même du Partenariat économique régional global (RCEP) qui se négocie en Asie, une nouvelle impulsion a été donnée aux négociations commerciales. Outre le fait qu'elles impliquent de nombreux acteurs et qu'elles sont interrégionales, ces négociations sont toutes marquées du sceau de l'interconnexion. C'est leur caractéristique principale et c'est dans ce sens, que ces accords ou projets d'accords se différencient de ceux qui les ont précédés. Trois éléments sont constitutifs de cette nouvelle génération d'accords. D'abord, le cadre institutionnel. Qu'ils en portent ou non le nom, ces accords se caractérisent par l'idée d'établir entre les acteurs concernés un partenariat économique et commercial combinant un accord commercial de type contractuel mais évolutif et un ou des mécanismes de coopération renforcée, l'objectif étant de disposer d'un cadre qui permette non seulement de faire évoluer les disciplines commerciales, mais aussi d'aborder de front la coopération réglementaire, ce qui n'avait jamais été le cas des accords traditionnels.



Ensuite le contenu<sup>14</sup>. Sur ce plan, on ne peut qu'être frappé par la grande ressemblance entre les accords, du moins entre ceux qui sont – ou l'ont été – les plus en pointe, soit l'AECG, le TTIP et le TPP. On retrouve cinq grands types de dispositions : (1) les dispositions traditionnelles, celles qui touchent au traitement national et à l'accès aux marchés des produits, aux règles d'origine et procédures relatives à l'origine, aux recours commerciaux, aux obstacles techniques au commerce, aux mesures sanitaires et phytosanitaires, aux régimes douaniers et facilitations des échanges, aux subventions etc. ; (2) les dispositions que nous pouvons qualifier d'ALENA +, celles qui touchent aux investissements, au commerce transfrontalier des services, à l'admission et au séjour temporaire, à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, aux services dont les services financiers, aux télécommunications, au commerce électronique, aux droits de propriété intellectuelle, etc. ; (3) les dispositions dites transversales, celles qui touchent au travail, à l'environnement, voire au développement durable et à la culture comme pour l'AECG ; (4) les dispositions normatives, que l'on peut diviser en trois grandes catégories : I. celles relatives aux obstacles au commerce (barrières non-tarifaires, obstacles techniques ou administratifs au commerce, transparence, etc.) ; II. celles relatives aux règles de marché (politique de la concurrence, entreprises et monopoles publics, marchés publics, etc.) ; III. celles relatives aux réglementations intérieures qui font l'objet d'un chapitre spécifique ; et (5) les exceptions, toujours plus nombreuses en raison du recours de plus en plus généralisé à la méthode de la liste négative (« tout sauf ») dans les négociations, notamment celles sur les services.

Enfin, troisième particularité, les nouveaux accords comportent désormais un chapitre particulier pour les réglementations intérieures<sup>15</sup>. Sur ce plan, on sort des sentiers battus, autrement dit ceux de la méthode traditionnelle du « donnant-donnant » pour s'engager sur le terrain plus nouveau de la reconnaissance mutuelle et de l'harmonisation normative. Il est intéressant à cet égard de comparer l'AECG et le TPP.

L'AECG comporte deux chapitres sur la réglementation : le chapitre 12 *Réglementation intérieure*, qui porte, entre autres, sur les prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications, et le chapitre 21 intitulé *Coopération en matière de réglementation* où il est spécifiquement mentionné que : « Les Parties reconnaissent l'utilité de la coopération », « s'efforceront, chaque fois que ce sera possible et mutuellement bénéfique, d'aborder la coopération... » et « sans limiter la capacité de chaque partie à mener à bien ses propres activités réglementaires, législatives et politiques », s'engagent à développer davantage leur coopération en vue d'atteindre les objectifs suivants : « a) prévenir et éliminer les

14. On notera à ce propos la généralisation progressive de la méthode de la liste négative (tout sauf) dans les négociations sur les services commerciaux.

15. À l'image de l'ALENA, les accords commerciaux traditionnels y sont attentifs mais d'une manière générale, ils ont tendance à renvoyer le sujet à des groupes de travail ou à d'autres cadres institutionnels de coopération. Dans un cas comme dans l'autre, les résultats n'ont jamais été probants. Les accords négociés en Asie incluent en règle générale un chapitre consacré à la coopération mais c'est de développement dont il y est question, non de réglementation.

obstacles non nécessaires au commerce et à l'investissement ; b) créer un climat propice à la concurrence et à l'innovation, y compris par la compatibilité des règlements, la reconnaissance des équivalences et la promotion de la convergence ; c) favoriser les processus de réglementation transparents, efficaces et efficaces qui appuient mieux les objectifs de la politique publique et permettent aux autorités de réglementation de remplir leur mandat, y compris en favorisant la mise en commun de l'information et l'utilisation accrue de pratiques exemplaires. » (article 21.2). Il est prévu dans le cadre de l'AECG que les activités de coopération se fassent notamment sous les formes de discussions bilatérales, consultations, mise en commun de l'information non publique, information sur les projets de réglementation ayant un impact sur le commerce, établissement de normes internationales et examens de la réglementation après sa mise en œuvre. Il est également prévu que soient adoptés des standards communs ou qu'il y ait reconnaissance réciproque des normes et organismes de certification, consultation et dialogue pour les futures réglementations d'intérêt public, et que les règles commerciales puissent être adaptées aux évolutions futures du commerce. Enfin, l'AECG prévoit la mise en place d'un cadre institutionnel particulier appelé *Forum sur la coopération en matière de réglementation* (article 21.6).

Le TPP est, ou devons-nous plutôt dire, a été le premier accord conclu par les États-Unis à inclure des dispositions en matière de réglementation, à l'article 25 : *Regulatory Coherence (Cohérence réglementaire)*. Cet article ou chapitre est moins détaillé que celui de l'AECG. Les parties reconnaissent que leurs cadres réglementaires peuvent diverger mais s'engagent néanmoins à s'assurer que des mesures réglementaires constituent de bonnes pratiques, à renforcer la coopération entre les agences réglementaires nationales, à faire des études d'impacts pour toute nouvelle réglementation, et à annoncer les nouvelles réglementations prévues dans l'année en cours. Il est également prévu de mettre en place un Comité sur la cohérence réglementaire qui aura entre autres fonctions et responsabilités de faire des recommandations. On notera enfin que les parties ne pourront recourir au mécanisme de règlement des différends.

Avec l'AECG et le TPP on a deux manières différentes d'aborder la coopération réglementaire. Certes, dans le cas de l'AECG, beaucoup de points restent encore à éclaircir mais l'accord met en place un forum qui va servir de cadre de discussion et de consultation, mentionne plusieurs domaines de coopération possibles et privilégie la coopération volontaire, tout en donnant la possibilité aux parties d'y mettre fin à tout moment. Sous des apparences plus légères – on ne parle que de cohérence réglementaire – les dispositions du TPP sont plus engageantes que celles de l'AECG. Les parties au TPP devaient notamment se doter d'un mécanisme d'évaluation de la réglementation reposant comme à l'OCDE sur des principes directeurs communs et calqué sur les pratiques américaines, avec notamment trois points en ligne de mire : la clarification de la réglementation, l'étude de ses impacts et la prise en compte des intérêts des entreprises. On est au final sur le mode contractuel, alors que dans le cas de l'AECG, on est dans le mode coopératif. D'où le dialogue de sourds qui s'est très vite installé entre

les négociateurs américains et les négociateurs européens dans les négociations du TTIP.

Nous pourrions insister sur d'autres dimensions nouvelles mais nous avons voulu souligner un point : les accords de troisième génération ouvrent la porte, si on prend la peine de la franchir, au dialogue et au rapprochement. Le cas du chapitre sur l'investissement et le nouveau mécanisme qu'il propose pour régler les différends investisseurs-État, montre qu'il est possible de faire des aménagements pour prendre davantage en compte l'intérêt public. Une chose est sûre toutefois : le débat sur la coopération réglementaire internationale est désormais bien lancé dans les négociations commerciales. La question est maintenant de savoir s'il s'agit simplement de rendre interopérables les systèmes réglementaires nationaux dans le seul but de faciliter les échanges et de niveler le terrain de la concurrence, ou bien s'il s'agit d'aller plus loin et d'orienter la coopération réglementaire internationale dans une voie plus audacieuse, celle de la régulation de la mondialisation.

### L'AECEG, ballon d'essai de la coopération réglementaire ?

L'AECEG demeure à ce jour le seul grand accord commercial de ce type qui soit entré, en partie du moins, en vigueur<sup>16</sup>. Depuis l'entrée en fonction de Donald Trump beaucoup d'incertitudes pèsent sur toutes les négociations commerciales, mais plus important encore : aucune négociation commerciale n'est aujourd'hui à l'abri de la contestation, voire de son rejet par les instances parlementaires. L'émergence de la société civile et la présence de plus en plus marquée des organisations non gouvernementales dans le débat ont indéniablement changé la donne. Plusieurs des contributeurs à cet ouvrage y reviennent dans leur chapitre. Cela dit, les clauses sociales ou environnementales ne suffisent plus à convaincre les populations du bien-fondé des accords commerciaux. Pas plus d'ailleurs que les accords dits de partenariat stratégique qui accompagnent les accords commerciaux de l'UE et les consultations élargies qui précèdent et suivent les négociations. Un paradoxe d'autant plus grand d'ailleurs que c'est en Asie, une région en pleine effervescence, que les accords rencontrent le plus d'assentiment dans l'opinion publique, à commencer par le TPP aujourd'hui orphelin des États-Unis. Le problème ne tient pas à un manque d'information ni à un repli protectionniste, mais plutôt au fait qu'il est mal posé.

Comme le souligne Jean-Baptiste Velut en conclusion de son chapitre, la mondialisation, l'interconnexion et la reconfiguration du monde vont se poursuivre, sinon s'accélérer davantage encore dans les années à venir. « Le défi sera donc de trouver un meilleur équilibre entre enjeux géoéconomiques et exigences démocratiques pour trouver un modèle de transrégionalisme aussi ambitieux sur le plan de l'inclusion et de l'équité que les accords de nouvelle génération l'ont été aux niveaux géographiques et réglementaires. » Autrement dit, tout l'enjeu

16. La date d'application provisoire de l'accord a été fixée au 21 septembre 2017.

consistera non seulement à « penser global », mais à repenser la protection et le bien-être social dans un contexte global. Plusieurs des textes qui suivent nous invitent à aller dans ce sens, et si une leçon doit être retenue des débats autour de l'AECCG, c'est bien celle-ci : avant de montrer qu'il était perfectible, l'accord a surtout montré qu'il était des plus novateurs en plaçant le dialogue au cœur du processus de coopération réglementaire et en faisant du Forum de coopération réglementaire un espace public ouvert à ce dialogue, à commencer par la société civile.

Cet ouvrage résulte d'une collaboration scientifique entre le Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes, l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe de l'université Rennes 1, et le Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation de l'université du Québec à Montréal. Il fut précédé par la publication en 2015 d'un ouvrage collectif consacré à l'Accord économique et commercial global (AECCG)<sup>17</sup>.

Nous voudrions remercier tous ceux qui ont collaboré à cet ouvrage, les auteurs mais également Maud Boissard responsable de la révision et de l'harmonisation du manuscrit, de même que les institutions et organismes qui ont rendu possibles nos recherches et activités scientifiques : le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), le Groupement d'intérêt scientifique – Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes, l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE UMR-CNRS 6262), le Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), le Fonds France Canada pour la recherche (FFCR), l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), le Groupement d'intérêt scientifique – Institut des Amériques (IDA) de Rennes, la faculté de science politique et de droit de l'université du Québec à Montréal (UQAM), l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM), les départements de science politique et de sociologie de l'université du Québec à Montréal (UQAM).

17. DEBLOCK Christian, LEBULLENGER Joël et PAQUIN Stéphane (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global*, Québec, Presses de l'université du Québec, 2015.