



## TRAITÉ COMMERCIAL TRANSATLANTIQUE : DÉCONSTRUIRE L'EUROPE...

Hugues BERTRAND, André GAURON, Jean-Louis MOYNOT

### PROJET DE TRAITE TRANSATLANTIQUE DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT<sup>1</sup>

#### Présentation

Joël MAURICE

*La question du « Traité transatlantique de commerce et d'investissement (TTCI) », longtemps maintenue dans l'ombre par ses initiateurs, s'est enfin introduite dans le débat public. Elle a fait ces derniers temps l'objet de multiples analyses et interpellations, auxquelles la présente Note de Lasaire se propose de participer. Dans cette Note s'enchaînent trois contributions, qui apportent des éclairages complémentaires et forment un tout.*

*Jean-Louis MOYNOT met en lumière les « objectifs, origine et conditions de la négociation. Il décrit d'abord (« De quoi s'agit-il ? ») ce que vise ce traité en cours de négociation entre la Commission européenne et les États-Unis, puis retrace sa genèse discrète, de l'initiative de la Commission BARROSO (2009) au mandat donné par le Conseil européen (juin 2013), en passant par la marque d'intérêt des États-Unis (janvier 2013). Il souligne les résistances (« Secret ») opposées par la Commission et plusieurs États membres à la divulgation de ce mandat. « Ces péripéties de la bataille politique qui se poursuit sur l'accès de l'opinion publique aux informations sensibles de la négociation, mettent en évidence que son contenu est avant tout favorable aux multinationales en mouvement vers des stratégies de structures et de méthodes globalisantes ».*

*Hugues BERTRAND nous fait partager ses fortes inquiétudes : ce traité ne montre-t-il pas que « L'Europe est sans projet ? ». Passant en revue le traité, il commence par les barrières tarifaires, certes faibles, mais dont la suppression sonnerait la fin de la politique agricole commune. Il poursuit par les barrières non tarifaires, normes, règlements, dont l'abaissement est l'enjeu essentiel du traité, gros de risques dévastateurs dans de nombreux domaines (bien au-delà de l'exemption des industries culturelles, exigée par la France) : santé, environnement, numérique, etc, et finalement, derrière les normes fixant d'autres choix de société. Il continue en dénonçant la menace majeure que recèle le mode de résolution des conflits entre entreprises et États (Investor State Dispute Settlement), mis en avant par le traité sous la forme d'un arbitrage rendu, sans possibilité d'appel, par un collège de trois arbitres, c'est à-dire par une « juridiction hors sol » de type privé, soustraite à tout contrôle démocratique, consacrant la primauté de l'économique sur le politique (« l'économiquement correct ») ; il signale l'opposition, désormais ferme (contrairement au gouvernement français) du gouvernement allemand à une telle disposition. Bref : « Ce traité doit être*

<sup>1</sup> Ou Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement

*compris pour ce qu'il est : une manœuvre anti-européenne. Il doit être perçu, expliqué, combattu comme tel par tous ceux qui ne désespèrent pas de faire quelque chose de l'Europe. André GAURON met en perspective historique ce traité qu'il voit comme « un moment de déconstruction démocratique ». Il rappelle les étapes successives qui, du Marché Commun (1957) à l'Acte Unique (1986), ont sans cesse élargi les abandons de souveraineté nationale au profit de la sphère marchande, dont la gestion « communautaire » a été confiée à la Commission Européenne, sans réel contrôle démocratique, malgré la montée en charge progressive du Parlement Européen, tandis que les domaines politiques sont pour l'essentiel restés du ressort de la négociation intergouvernementale. Pour lui, le cœur- et le risque majeur- du TTCI est la question des normes. « Ces normes ne sont pas de simples normes techniques –même si elles le sont-. Leur enjeu n'est pas commercial : elles expriment des préférences collectives, notamment en matière de protection environnementale, alimentaire, sociale et d'organisation collective en matière de santé, d'éducation, de services publics, de négociation sociale. Il est donc impensable que les États membres se laissent déposséder de leurs compétences ».*

*Ces trois contributions rejoignent ainsi nombre d'autres critiques et considèrent notamment comme absolument inacceptable la clause de résolution des conflits par un collège arbitral privé. Mais plus fondamentalement encore, elles s'opposent à l'idée directrice sous-jacente au TTCI, qui consiste à transférer le pouvoir de produire les normes aux entreprises multinationales, hors de tout contrôle démocratique. L'Union européenne s'est édifiée entre ses États membres, qui partagent des valeurs communes en termes de démocratie, de cohésion sociale, de protection sociale, de négociation collective, de protection de l'environnement et de développement durable. C'est sur ce socle que, par négociation entre États membres et sur la base de larges consultations, ont par exemple été adoptées les clauses du Règlement REACH<sup>2</sup>, ou les engagements de lutte contre le réchauffement climatique. De telles décisions à l'échelle européenne n'auraient pas été possibles si le TTCI avait été en vigueur et, s'il était signé, il est fort à craindre qu'à l'avenir il ne tue dans l'œuf tout progrès de ce type au sein de l'Union européenne, au moment précis où le projet européen est en panne. Ainsi, selon la conclusion d'André GAURON : « au final, le TTCI n'offre pas un nouveau souffle à des économies en crise ; tout au contraire, il bloque la possibilité d'une sortie de crise par la recherche d'une croissance différentes, plus soucieuse des hommes et de l'environnement dans une Europe plus démocratique ».*

---

<sup>2</sup> REACH est le règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques. Il est entré en vigueur le 1er juin 2007.

## 1. OBJECTIFS, ORIGINE, CONDITIONS DE LA NEGOCIATION

Jean-Louis MOYNOT

### 1.1. DE QUOI S'AGIT-IL ?

Il s'agit d'une tentative d'établir le plus grand traité commercial bilatéral jamais négocié, en vue de la création d'une vaste zone de libre-échange rassemblant plus de 800 millions de consommateurs et dont le poids économique approcherait la moitié de la richesse mondiale. Cette approche, bien que différente, prend le relais des travaux inaboutis de l'OMC. Pascal Lamy a dit plusieurs fois que si le cycle de Doha et les tentatives de le désebourber échouaient, un ensemble d'accords bilatéraux entre grandes zones économiques constituerait la solution de rechange « imparfaite » mais nécessaire à la poursuite de la libéralisation du commerce mondial, composante « nécessaire » de la mondialisation. On est donc évidemment dans la même logique, à ceci près que le bilatéralisme fera davantage ressortir le jeu des intérêts particuliers les plus puissants, et que ceux des États-Unis vis-à-vis de l'Europe sont loin d'être négligeables.

A grands traits, car il s'agit ici d'une simple présentation, les principaux sujets officiellement soumis à la négociation concernent, d'une part les échanges commerciaux, et d'autre part les investissements croisés d'une rive à l'autre de l'Atlantique. Dans le premier cas, la plupart des échanges de produits et services « bénéficient » déjà de très faibles droits de douane et la négociation portera sur les « obstacles non tarifaires » ainsi nommés par les tenants de la libéralisation, bien qu'ils ne soient que des normes nationales accessibles à qui veut entrer sur le marché du pays qui les a édictés. Un récent dossier paru dans l'hebdomadaire « Marianne » fait judicieusement observer que : « *si les tarifs douaniers concernent surtout les producteurs qu'ils protègent des importations, les normes protègent le consommateur. Ce ne sont pas des taxes, des pourcentages, mais des choix subjectifs de préférence collective en matière de risque(1)* ». Il y a beaucoup à dire sur la mise en œuvre très incertaine de ce principe par les législations nationales, trop souvent freinées, ignorées, déviées ou contournées par les multinationales, au premier rang desquelles les américaines.

Cependant, dans quelques secteurs, les droits de douane sont encore protecteurs pour l'Europe et assez élevés. C'est le cas dans l'agro-alimentaire où le danger d'importations massives (ou de contrôle par les brevets) se conjugue avec les risques des technologies génétiques et d'autres sources de possibles pathologies.

Pour comprendre la problématique de la négociation d'un tel accord, il faut avoir à l'esprit que les multinationales ont opéré au cours des dernières décennies une profonde mutation de leurs principes stratégiques, de leurs priorités et de leurs modèles de gestion, dans un sens globalisant sur l'ensemble de la planète. On n'en est plus à l'époque de la quête des avantages relatifs pays par pays. Par des alliances, des acquisitions, des implantations, toutes en mouvements, qui permettent une gestion en réseau d'un processus que certains appellent « *co-production* », il s'instaure une coopération globale d'un ensemble d'acteurs-entreprises interdépendants, sous le contrôle d'un ou plusieurs de ces acteurs. La tendance est plus oligopolistique que monopolistique au sens strict. Tout est en jeu dans ce processus qui vise à s'assurer le contrôle conjoint de l'évolution des produits et des marchés : la finance, la recherche, les technologies et les brevets, et un changement radical de la relation avec les États. Ce dernier point appelle une attention toute particulière au deuxième volet de la

négociation : celui des investissements croisés entre les États-Unis et l'Union Européenne.

Lorsqu'elles s'implantent dans un pays, les multinationales ont depuis longtemps l'habitude de demander beaucoup à l'Etat à qui elles font la grâce de venir puiser dans ses ressources. Ce schéma demeure, mais se modifie au fur et à mesure que l'investissement, au lieu d'une création ou d'un transfert venu d'ailleurs, consiste de plus en plus à mettre la main sur une activité développée dans le pays concerné et détentrice de ressources que l'investisseur ne contrôle pas encore, ou qui lui permettront d'accroître et d'accélérer son emprise sur le marché mondial. Certains pensent que le rachat d'une telle activité, lorsque celle-ci est en mal de capitaux pour son développement, est une garantie pour son avenir. Voir le débat initial sur le rachat par General Electric de la branche énergie d'ALSTOM. Mais dans le mouvement continu et accéléré de la gestion globale, la diffusion dans d'autres filiales du groupe acheteur des ressources stratégiques nouvellement acquises, est la loi du genre. Et à partir de là, la formation et l'expérience peuvent permettre la délocalisation de l'acquisition beaucoup plus rapidement qu'on ne le pense. Ce cas de figure est un exemple. Il en existe bien d'autres qui relèvent de la même logique. Un regard en arrière sur les dix dernières années fait resurgir de lourdes disparitions.

On sait aussi que deux questions liées rencontreront une opposition farouche des États-Unis : l'accès des entreprises européennes aux appels d'offres sur des marchés publics américains et leur participation aux coopérations industrielles sur de grands projets stratégiques, spécialement ceux de la défense, mettant en jeu des technologies de pointe.

Enfin, non contentes de maintenir de telles dissymétries en leur faveur, les multinationales veulent aujourd'hui obtenir des droits à leur avantage qui, au nom de la sacro-sainte concurrence, les mette à l'abri des juridictions des États en leur donnant la capacité de se porter devant des « tribunaux » spéciaux, pour contester les décisions (des pouvoirs publics des pays dans lesquels elles opèrent) qu'elles jugeraient préjudiciables à leurs intérêts. Il y a tout lieu de penser que c'est le point le plus inquiétant de cette négociation. Un article d'un ancien cadre du MEDEF(2) considère que c'est là le « cœur nucléaire » du projet de « partenariat » et que c'est un retour par la fenêtre (en bilatéral) de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) dont la négociation avait été finalement suspendue par le gouvernement Jospin. En outre, cette revendication s'inscrit parfaitement dans la tendance mondiale à refouler le droit créé et légitimé par la loi, y compris le droit international et ses juridictions de compétences mondiales, pour faire place à des droits d'essence privée, reposant sur des contrats entre partenaires privés, tout particulièrement les entreprises multinationales.

Ces brèves analyses ne reposent pas au pied de la lettre sur le mandat de négociation de la Commission. Mais il n'y a aucune chance de se tromper sur le contenu de la négociation. Les travaux de nombreux spécialistes, d'ONG reconnues, de courants politiques, confirment cette problématique.

## **1.2. POURQUOI MAINTENANT ?**

La volonté d'instaurer un partenariat commercial entre l'Union Européenne et les États-Unis s'inscrit logiquement dans l'ensemble des tentatives qui prétendent libéraliser la totalité des échanges, acquisitions, prises de contrôle, déterminés par les stratégies des multinationales. L'échec du *Cycle de Doha* incite les acteurs dominants à engager le plus tôt possible la mise en œuvre de dispositifs contraignant les pays à appliquer des normes mondiales. Mais les intérêts particuliers des uns ou des autres influent sur le moment où telle

ou telle opération est lancée et les réactions que celles-ci provoquent ont plusieurs fois stoppé un processus (cf. AMI). Il est donc utile de s'intéresser au calendrier.

A l'origine, le partenariat transatlantique est une idée de la Commission Européenne, dans le cadre de son droit d'initiative, mais sous la pression des multinationales, et dans la ligne ultra-libérale qui est la sienne sous l'emprise des dogmes de la concurrence et de la libéralisation générale des échanges. A son instigation, le Parlement Européen adopte en 2009 une résolution appelant à la construction d'un marché transatlantique intégré à l'horizon de 2015, l'objectif déclaré étant de soutenir la croissance. Mais à l'époque, cet appel ne rencontre pas l'intérêt qu'il espérait susciter de la part des États-Unis.

Stratégiquement, ceux-ci ont alors les yeux tournés vers l'Asie, tout particulièrement la Chine. Ils se désintéressent provisoirement de l'Europe et leur priorité est de convaincre la Chine de s'entendre avec eux pour construire ensemble un nouvel horizon en Asie. Cette démarche est caractéristique de l'esprit de supériorité des États-Unis dans la coopération internationale. Evidemment, la Chine n'entendait pas jouer les seconds rôles et : « *les multinationales américaines ont découvert que le marché chinois serait réservé aux groupes chinois qui entendaient bien monter en gamme(3)* ». Aussi, après quelques échecs significatifs, l'intérêt du « consortium » américain s'est reporté sur le marché européen (dont la taille potentielle vaut bien celle de son propre marché), alors qu'il n'avait précédemment de considération que pour l'immensité et la croissance des principaux marchés asiatico-pacifiques, avec lesquels la confrontation s'est avérée plus difficile que ce qu'il avait imaginé.

Gouvernement américain, entreprises, lobbyistes, etc. ont abordé cette négociation transatlantique avec deux objectifs. L'un, classique et à court ou moyen terme, est le redressement de la balance commerciale avec l'Union Européenne (118 milliards de dollars de déficit en 2012). L'autre, à moyen ou long terme, de caractère plus structurel et réfléchi dans la logique globale, est d'assurer à l'économie américaine une position plus forte en soumettant, grâce à l'accord transatlantique espéré, 40% du commerce international aux mêmes normes, les siennes de préférence. Ce qui n'écarte pas l'enjeu concurrentiel avec l'Asie, mais le diffère en tant que priorité, en réduisant provisoirement les ambitions.

Les États-Unis ont une grande expérience de la mise au pas de l'Europe dans le sens qui leur convient. Ils n'ont pas toujours gagné à ce jeu, mais pratiquement jamais perdu. Et ils sont aujourd'hui dans une position favorable pour atteindre ce second objectif. Barack Obama y croit puisqu'il a pratiquement lancé l'ouverture de la négociation dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2013, en annonçant à ses concitoyens que l'accord pouvait permettre la création de « *millions d'emplois américains biens payés* ».

La Commission Barroso a alors poussé le Conseil Européen à ouvrir les négociations en juin 2013. C'est ce qui s'est produit, dans des conditions telles qu'elles échappaient autant que possible au débat public. Premièrement, leur lancement à un an de la fin du mandat de la Commission et de l'élection d'un nouveau Parlement n'était pas un hasard : il en a découlé que les électeurs n'ont pas eu à se prononcer sur les résultats des négociations puisqu'ils n'existaient pas encore, mais que le contenu de tout ce qui est déjà discuté risque de s'imposer plus ou moins à la nouvelle Commission. En outre, les termes du mandat de négociation confié par les vingt-huit États-Membres aux négociateurs de la Commission n'ont pas été initialement communiqués aux parlementaires européens qui, connaissant le dossier avant cette étape, étaient en mesure, surtout s'ils se présentaient pour un nouveau mandat, d'ouvrir et d'animer un débat citoyen. Certains l'ont fait, avec succès. Mais, tout cela a représenté

beaucoup d'entraves à l'information et au débat démocratique, a fortiori en période électorale. Il est difficile de dire jusqu'à quel point ces entraves ont influé sur les résultats des élections européennes. Par contre, le projet d'accord et sa négociation sont devenus des objets de débat et des enjeux politiques.

### 1.3. LE SECRET

Ce qui a choqué en premier lieu les citoyens qui ont découvert le projet et la négociation, c'est le silence des médias et l'absence d'informations et de commentaires officiels sur un dossier de cette importance. Y voyant une volonté de boucler cette affaire avant que l'opinion s'en empare, les premiers commentateurs ont mis l'accent sur le caractère anti-démocratique du procédé, donnant à ce « secret » un caractère d'argument principal contre la légitimité du projet, et la preuve de son caractère globalement nuisible pour l'Europe et les européens. Il faut certes mettre à jour ce que signifie cette cachotterie mais, sans aucun doute, ce n'est pas l'objet principal du débat. En outre, comme toujours dans ce genre de circonstances, le mandat de négociation est apparu sur les réseaux sociaux par des voies que nous ne connaissons pas, bien que son authenticité soit garantie. Dès lors, son contenu et les enjeux qui s'y rattachent deviennent l'essentiel du débat politique.

Néanmoins, l'intention de limiter le débat, voire de l'empêcher, est présente à tous les niveaux et à tous les stades de l'opération. Cet état de fait laisse à penser qu'il y a des choses à cacher au moins provisoirement, parce qu'elles sont contraires aux principes mêmes de la République : des questions de droit, de défense des intérêts stratégiques, et même de culture. A noter qu'il existe aussi de fortes inquiétudes aux États-Unis où le problème du secret n'a pas pris le même caractère qu'en Europe. Pour nous, quelques exemples semblent bien confirmer l'intentionnalité du refus de l'information et du débat.

Il semble que le gouvernement français n'était favorable ni à la perspective d'un tel accord, ni de surcroît au lancement de la négociation à cette période. Le lien établi par Laurent Fabius entre les sanctions infligées à *BNP-PARIBAS* et le positionnement de la France à l'égard de cette négociation le confirment. Mais, comme pour le traité budgétaire et d'autres sujets, le Président s'est incliné. François Hollande, lors de sa visite aux États-Unis le 11 février dernier, a usé auprès d'Obama d'un argument qui semble lui tenir à cœur : « *Aller vite n'est pas un problème, c'est une solution. Nous avons tout à gagner à aller vite. Sinon, nous savons bien qu'il y aura une accumulation de peurs, de menaces, de crispations* ». Autrement dit, en finir avant d'avoir parlé et débattu au sein du gouvernement et avec les Français. Cela résume les causes d'un silence inhabituel et anormal sur ce sujet de première importance.

L'état d'esprit est aussi détestable du côté de Bruxelles et de Washington. Lors du Conseil des ministres du Commerce extérieur tenu à Athènes, le 28 février, Karel De Gucht, Commissaire au Commerce extérieur et Ignacio Garcia Bercero, directeur général du Commerce étaient supposés rendre compte, au nom de la Commission, des négociations avec leurs homologues américains à Washington. Mais ils ne disaient rien de vraiment précis dans cette réunion qui n'avait même pas d'ordre du jour. Cela conduisit Nicole Bricq, alors ministre déléguée au Commerce extérieur, à demander poliment au Commissaire De Gucht si les ministres peuvent avoir communication des « *papers* » déposés par les négociateurs américains. Réponse négative mois après mois, sous le prétexte que les représentants des États-Unis mettent des conditions humiliantes à cette communication, exigeant par exemple que les représentants des pays de l'Union Européenne se rendent dans les ambassades

américaines pour prendre connaissance de ces documents dans une « *learning room* ». Ces restrictions inacceptables ont évidemment soulevé l'indignation de certains représentants européens qui ont fait la comparaison avec l'information des Américains via la NSA. Mais cela ne suffisait évidemment pas à faire bouger la Commission qui était nécessairement en possession de ces documents, puisque c'est elle qui négocie.

Dans toutes les occasions qui lui ont été données de s'exprimer publiquement, Karel De Gucht a affiché le plus grand mépris pour les opposants au Pacte, voire pour ceux qui émettent seulement des critiques ou des objections. En juillet 2013, Nicole Bricq (qui avait reçu le 14 juin une lettre ouverte bien circonstanciée d'ATTAC et de l'AITEC), avait demandé officiellement que le mandat de négociation de la Commission, décidé par les États-membres, soit mis sur la place publique. De Gucht avait riposté en exigeant sur ce point l'unanimité du conseil, refusée par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark.

Il est pour le moins nécessaire que la nouvelle Commission Européenne entende les demandes du Parlement, des États-membres et des citoyens, sur ce sujet comme sur bien d'autres. L'information réelle et le débat sont indispensables pour positionner l'Europe dans la mondialisation.

Karel de Gucht ou son successeur ira à l'échec s'il ne tient pas compte du nouveau rôle du Parlement. Non seulement celui-ci dispose d'un droit de veto depuis le Traité de Lisbonne, non seulement il est par essence plus sensible à l'opinion publique, mais dans le nouveau dispositif institutionnel, le choix du Président de la Commission à partir d'une majorité résultant de l'élection du Parlement au suffrage universel direct créera un lien dans lequel la Commission devra davantage tenir compte du Parlement. Il ne suffira pas, comme depuis le début de l'année 2014, d'un « *groupe de conseillers experts* » puisés dans les lobbies institutionnels de Bruxelles, pour « éclairer » les négociateurs. De même, le Commissaire sortant renvoie à un « panel » la question sensible et majeure de la clause de « protection investisseur-Etat » évoquée à la fin du 1<sup>o</sup>. Mais on ne connaît pas encore la composition de ce panel. De telles mesures, supposées améliorer la transparence de la négociation, ressemblent plutôt à des fausses fenêtres.

Du côté français, avant son départ du gouvernement, Nicole Brick a mis en place un « *comité stratégique* », composé d'économistes, de parlementaires et de patrons, en oubliant les syndicats et les ONG, telle ATTAC qui lui avait écrit.

Ce condensé des péripéties de la bataille politique qui se poursuit sur l'accès des opinions publiques aux informations sensibles de la négociation, met en évidence que son contenu est avant tout favorable aux multinationales en mouvement vers des stratégies, des structures et des méthodes globalisantes. Pour ma part, je voudrais souligner que cela appelle des changements institutionnels. Ce n'est pas ici le lieu d'en débattre, mais, au niveau européen, il est essentiel de continuer à renforcer le rôle et les prérogatives du Parlement, notamment sur les négociations internationales.

Il y a aussi le problème français. La toute-puissance constitutionnelle du Président lorsqu'il dispose d'une majorité parlementaire, ne laisse aucune autonomie de débat stratégique ni de décision législative à l'Assemblée Nationale, au détriment aussi de la prise en compte des débats citoyens. Quant aux périodes de cohabitation, on ne saurait prétendre qu'elles favorisent les débats nécessaires.

(1) Comment les américains vont nous bouffer. Eric Conan et Hervé Nathan. « Marianne »

n°886 - 11 au 17 avril 2014. Page 11.

(2) Droits de la concurrence. Jean-Luc Gréau. « Marianne » ibid. page 15.

(3) Ibid. page 12.

**BIBLIOGRAPHIE :**

- « Marianne » n° 886.

- Lettre ouverte à Mme Nicole BRICQ, ministre du Commerce extérieur, publiée le 14 juin 2013 (signée par Geneviève Azam, Dominique Plihon, porteur parole ATTAC France et Amélie Canone, Présidente de l'AITEC).

- Stop Tafta - Le grand marché transatlantique ne se fera pas. Le collectif national (environ 50 associations, ONG, partis politiques).

- Le grand marché transatlantique : Menace sur la démocratie. ATTAC 74 - Jacques Cambon. Octobre 2013.

- Les entreprises transnationales ne feront pas la loi ! 2 novembre 2010. Article collectif (12 signatures individuelles, dont José Bové, Susan George, Riccardo Petrella, Aurélie Trouvé).



## **2. TRAITE TRANSATLANTIQUE : UNE EUROPE SANS PROJET ?**

**Hugues BERTRAND**

La Commission européenne a reçu en juin 2013 mandat du Conseil européen pour négocier un traité commercial très vaste avec les États-Unis d'Amérique visant à constituer un grand marché transatlantique en supprimant les obstacles tarifaires, en rapprochant les normes et les réglementations, en ouvrant largement l'accès aux marchés publics et en mettant en place des dispositifs protégeant les intérêts des investisseurs de part et d'autre de l'Atlantique.

Selon les termes du mandat « l'objectif est de réaliser le potentiel inexploité d'un véritable marché transatlantique, générant de nouvelles opportunités économiques pour la création d'emplois et la croissance grâce à l'accès accru aux marchés, une plus grande compatibilité de la réglementation et la définition de normes mondiales ».

Le mandat est très large et ambitieux : il doit conduire à « éliminer tous les droits sur le commerce bilatéral » ainsi que « les obstacles inutiles au commerce et à l'investissement, y compris les obstacles non tarifaires existants ». Il doit aussi « viser l'ambition maximale en terme de couverture (entités de passation des marchés, des secteurs, des seuils et des contrats de services, y compris dans la construction publique) ». Tous les secteurs économiques sont concernés, à la seule exception des industries culturelles (le gouvernement français ayant dû mettre son veto dans la balance). Sont aussi concernés tous les services publics (eau, électricité, éducation, santé, transports, aide aux personnes, etc).

Il ne s'agit donc pas d'un simple accord commercial de plus mais d'un traité fondateur mettant en place les fondements d'un nouveau « marché commun » comme le fit le traité de Rome en son temps.

Ce projet doit donc être envisagé dans ses dimensions multiples : en examinant son impact économique considérable, bien sûr, mais aussi sa signification et ses enjeux politiques qui ne sont pas évoqués dans la définition du mandat de négociation confié par le Conseil à la Commission.

On n'a pas ici la prétention d'examiner toutes ces dimensions mais de mettre l'accent sur quatre enjeux lourds et significatifs : la suppression des barrières tarifaires ; la suppression des barrières non tarifaires (normes et règlements) ; le recours à des juridictions privées dites « hors-sol » ; la portée et la signification politique générale du projet enfin.

### **2.1. SUPPRESSION DES BARRIÈRES TARIFAIRES : FIN DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Cette suppression n'est probablement pas l'objectif principal car les « barrières tarifaires » sont aujourd'hui assez faibles. Seules certaines activités risquent d'être fortement affectées par ces suppressions résiduelles. En particulier dans l'agriculture, l'élevage et les agro-industries.

Le constat actuel est celui d'une certaine dissymétrie entre Union européenne et USA. Les droits de douane sur les produits européens entrant aux USA seraient d'environ 5% contre

plus de 10% (le chiffrage n'est pas simple et variable d'une étude à une autre) pour l'entrée des exportations US en Europe.

Il n'est donc pas surprenant que les américains souhaitent un rééquilibrage mais c'est surtout dans l'agriculture et l'élevage que la suppression des barrières tarifaires aurait un impact élevé avec l'envahissement probable de nombreux secteurs dans lesquels les prix des producteurs américains sont très compétitifs : maïs, blé, bœuf, poulet...

On devrait donc s'attendre à de nouvelles fermetures d'activités, une concentration économique des exploitations, ainsi qu'à une vague d'explosions sociales dans l'agriculture et dans l'élevage en France (et dans d'autres pays de l'Union). La signature du traité favoriserait (et entérinerait définitivement) le renoncement à une « politique agricole commune » dont les principes sont contestés depuis longtemps. On comprend qu'une telle évolution puisse ne pas déplaire à certains de nos partenaires européens (britanniques en particulier) et aux milieux néo-libéraux de la Commission à Bruxelles qui ont toujours jugé cette politique trop coûteuse et inutile. Ses effets dans ces secteurs ne doivent pas être pris à la légère mais évalués soigneusement.

Cependant cet impact du traité n'est pas le plus important (même s'il intéresse beaucoup l'agro-business américain) et son objectif va bien au-delà de ces péripéties rurales. Le cœur de la négociation tourne autour des verrous institutionnels : disparités des normes, recours à des réglementations perçues comme des protections dissimulées et abusives, obstacles de contraintes sanitaires et environnementales jugées excessives ou « déraisonnables ».

## **2.2. BARRIÈRES NON TARIFAIRES, NORMES ET RÈGLEMENTS : DES CHOIX DE SOCIÉTÉ**

Un des principaux objectifs du traité est de faire sauter les obstacles réglementaires aux échanges, tout particulièrement les normes phytosanitaires et environnementales sur lesquelles les exigences en Europe sont plus fortes et beaucoup plus strictes (qu'on songe à la directive Reach dans la chimie par exemple).

C'est notamment le cas pour les normes environnementales. L'espace européen, étroit, a toujours été plus réglementé, plus aménagé, plus protégé, que l'immense espace américain qui a longtemps pu paraître inépuisable.

Les différences d'approche de l'agriculture (acceptation des OGM par exemple), de l'élevage (utilisation d'hormones, nettoyage au chlore), de l'exploitation des sous-sols (gaz de schistes) sont très importantes : la tolérance américaine est beaucoup plus grande dès que le « business » est en jeu. Une harmonisation des normes conduirait inévitablement les européens à accepter de réduire leurs exigences sanitaires et environnementales. Elle impliquerait aussi une application très assouplie du principe de précaution. Les désaccords entre pays européens sur ces sujets sont déjà nombreux : ils auraient inévitablement tendance à être tranchés en faveur des pays (de l'est européen notamment) ayant les vues les plus proches des standards américains. Il y aura peut-être quelques exceptions, mais ces standards américains, trouvant toujours des défenseurs dans l'Union, deviendront fatalement la référence (et le point de départ).

On doit noter que des grandes firmes nord-américaines assignent déjà des États devant des juridictions (privées et « hors-sol » de préférence quand la législation le leur permet) lorsqu'elles considèrent que des normes ou des réglementations « arbitraires » font obstacle à leur liberté de commercer. Ainsi l'Etat canadien est poursuivi en raison d'un simple moratoire

(au Québec) sur l'exploitation des gaz de schiste (par la société américaine « Lone pine »). De même une grande compagnie de tabac (Philip Morris) a engagé des actions judiciaires contre des pays (Uruguay, Australie) au titre que les législations sur le tabac et les campagnes anti-tabagisme dans ces pays seraient abusives et contraires aux accords de libre-échange.

Parmi ces entraves à la concurrence figure en bonne place l'ouverture jugée très insuffisante des appels d'offre relatifs aux marchés publics. Ces marchés ont été ouverts aux entreprises européennes entre elles (à partir d'un certain niveau). Les entreprises américaines souhaitent y avoir le même accès. En contrepartie, bien sûr, les marchés publics américains seraient ouverts aux entreprises européennes. Avec néanmoins un obstacle gênant : l'Etat fédéral américain ne serait pas en mesure (du point de vue du droit) d'imposer cette ouverture à ses États fédérés ! Ce point demande au minimum à être éclairci. Cependant, même au niveau fédéral le souvenir de l'énorme marché de renouvellement des avions ravitailleurs de l'aviation américaine (« ouvert à la concurrence », gagné puis perdu par Airbus) est suffisamment frais pour faire réfléchir aux conséquences des différences de poids (politique, économique, financier) entre pays et donneurs d'ordre sur les choix finals. Bien des compagnies américaines se sentent suffisamment fortes et épaulées pour conquérir et occuper ces terrains de façon avantageuse.

Il conviendrait d'examiner secteur par secteur ce que pourraient être les conséquences de ce rapprochement des normes européennes et américaines. Il n'est pas envisageable de le faire dans ce texte court, mais on peut citer dans un domaine particulier (le « numérique ») les conclusions d'un rapport remis en mai 2014 à la ministre du commerce extérieur (Fleur Pellerin) par le « Conseil National du Numérique » (CNNum) consulté sur le projet de traité.

Le Conseil (du numérique) propose de « temporiser les négociations » pour « accélérer la construction d'une stratégie numérique européenne ». Sinon « il est à craindre que le traité devienne une entrave à l'épanouissement d'un marché global transformé par le numérique, et un frein au développement d'une société et d'une économie numérique durable ». Le rapport ajoute qu'« il est essentiel que l'UE conserve sa capacité à régler et à structurer le marché numérique dans le futur » et « de préserver le principe de non-brevetabilité des découvertes scientifiques fondamentales ». Le CNNum insiste également sur la protection des données personnelles. Après réception du rapport la Ministre déclare à Bruxelles qu'il faut « dédramatiser » les enjeux du futur traité « présentés de manière inutilement anxiogène ». Une réaction elle-même particulièrement (et inutilement) anxiogène, serait-on tenté d'ajouter...

Cette dissymétrie entre les « deux » partenaires de l'accord devrait pourtant suffire pour susciter prudence, circonspection et de fortes interrogations quand on connaît les penchants de la commission européenne pour la liberté d'échange quelles qu'en soient les conséquences. Cette prudence et ces interrogations sont d'autant plus nécessaires que figurent également au menu des discussions et des négociations engagées un point capital : une modification radicale du cadre juridique de règlement des différends entre États et entreprises par le recours à des juridictions privées « hors-sol ».

### **2.3. JURIDICTIONS PRIVÉES « HORS-SOL » : VERS LE RÈGNE DE L'« ÉCONOMIQUEMENT CORRECT » ?**

La partie américaine a exigé d'inclure dans les discussions la mise en place de nouvelles procédures de règlements des différends entre entreprises et États : le recours à des

juridictions de nature privée. La Commission européenne (dans son ancienne composition) a soutenu cette demande et réussi à faire inclure ce point dans le programme de négociations (en dépit du manque d'enthousiasme de certains gouvernements, comme on va le voir). Le mandat confié à la Commission inclut donc l'idée d'une procédure de ce type (connue sous l'appellation d'« Investor-State Dispute Settlement ») : il stipule que « l'accord devrait viser à inclure un mécanisme de règlement des différends investisseur/Etat efficace et à la pointe, assurant la transparence, l'indépendance et la prévisibilité de l'accord. ». L'instance privilégiée pour de tels arbitrages est le « CIRDI » (Centre International de Règlement des Différends liés à l'Investissement), organisme qui dépend de la Banque Mondiale dont le siège est à Washington. Les « juges » en sont des professeurs de droit ou des avocats d'affaires nommés au cas par cas.

Dans ce cadre les litiges (entre États et entreprise) sont réglés par un collège de trois arbitres (du CIRDI) : un arbitre désigné par l'entreprise (en général assignatrice) ; un arbitre désigné par l'Etat (en général poursuivi) ; le troisième par le secrétaire général de ce centre. Les jugements de cette « cour » sont sans appel.

Les (grandes) entreprises peuvent venir y réclamer des dommages, souvent très élevés, en invoquant un « manque à gagner ». Ce concept (« manque à gagner ») a une portée très ample et peut ouvrir la porte à des demandes sans fin. Il désigne en effet tout ce qui bride la profitabilité économique en apportant des limites (ou des freins) à la liberté économique d'entreprendre en raison de contraintes (normes, règlements, lois) qui seraient jugées (par ce tribunal) « déraisonnables, arbitraires ou discriminatoires ». Tels sont les termes mêmes du projet de traité aujourd'hui soumis à discussion.

Un tribunal de nature privée serait donc habilité à condamner sans appel des États à verser des dédommagements pouvant être très élevés parce qu'ils auraient mis en place des normes ou des réglementations qui représenteraient une entrave à la liberté d'entreprendre et auraient engendré un manque à gagner au préjudice d'une entreprise assignatrice ! Ce qui est demandé aux États européens peut s'apparenter à une sorte d'euthanasie consentie du politique qui accepterait que trois juges « hors sol » décident de la validité « économique » des règles institutionnelles du pays.

Le « politique » serait ainsi sommé de se justifier devant une instance juridico-économique « hors sol » et de prouver que des décisions prises selon des procédures démocratiques ne seraient, sur un plan économique, ni « déraisonnables », ni « arbitraires » ni « discriminatoires » et de nature à grever la profitabilité d'entreprises à but lucratif. Il accepterait ainsi de se soumettre à une sorte de cour économique suprême (pas d'appel) évaluant la conformité économique des lois et des décisions politiques nationales (ou européennes). La liberté d'entreprendre prendrait le pas sur la souveraineté politique et la légitimité démocratique. Le primat de l'économique serait ainsi reconnu et institutionnalisé, et le politique soumis au règne désormais universel de « l'économiquement correct » !

#### **2.4. PRIMAT DE L'ÉCONOMIQUE : RENONCEMENT AU POLITIQUE ET À L'EUROPE ?**

A ce stade on est obligé de se poser la question : pourquoi ? Pourquoi engager ce cycle de négociations ? Qu'en attendent les gouvernements ? Qu'en espère la Commission ?

Répondre à ces questions est moins simple qu'on pourrait l'imaginer. L'expression publique des gouvernements et de la Commission sur ce sujet est rare et peu explicite même si

cette dernière annonce, discrètement il est vrai, que « cet accord ouvre une nouvelle page de l'histoire commerciale de l'Europe » et qu'il « ouvre la voie pour le partenariat transatlantique et devrait pousser encore plus loin la convergence règlementaire et la modernisation des règles commerciales communes » tandis qu'il engage « des négociations commerciales qui pèse 275 milliards d'euros de croissance supplémentaire ».

Au nom de la nécessité de limiter des interférences malvenues qui viendraient amoindrir les marges de manœuvre de la délégation de la Commission européenne ces négociations ont, pour le moment, été conduites dans le secret. Pour les mêmes raisons le Parlement européen, qui devra être consulté et voter le projet de traité, n'est pas tenu au courant de « l'avancement » des discussions.

Les gouvernements des divers pays d'Europe sont eux-mêmes très discrets à ce sujet, probablement en vue de ne pas susciter un supplément d'eurosepticisme (ou d'europhobie) dans les esprits de citoyens à qui viendrait la mauvaise idée de s'en inquiéter.

On sait que le gouvernement français a centré ses efforts sur l'exclusion des « biens culturels » de la négociation. Il a obtenu gain de cause même si Manuel Barroso et Karel de Gucht (respectivement président et commissaire au commerce de l'ancienne Commission) avaient fait connaître publiquement leur désaccord avec cette exemption. Nicole Brice, ministre en charge de ces questions dans le gouvernement Ayrault, avait déclaré au tout début (en 2013) qu'elle « n'était pas favorable » aux tribunaux hors-sol. Une position très tempérée ! On a vu que Fleur Pellerin, qui a pris sa suite, reprochait au Conseil National du Numérique ses avertissements « anxieux ». Quant à François Hollande il ne s'est pas exprimé de façon officielle sur le sujet (sauf défaut d'information) mais il aurait fait savoir à Barack Obama qu'il fallait aller vite (pour conclure) et que le plus vite serait le mieux !

Le gouvernement allemand a soutenu le projet : il avait cependant manifesté auprès de la Commission son opposition à l'inclusion de procédures d'arbitrage hors-sol. La Commission aurait répondu qu'elle refusait de ne pas inclure cette question dans le cycle de négociations<sup>3</sup>. Récemment (cet été) Angela Merkel, plus courageuse à ce sujet que son homologue français, a fait connaître de nouveau son opposition ferme à de telles procédures de règlement des différends.

Compte tenu de cette très grande discrétion on en est réduit à quelques fuites sans grande valeur. Ce n'est que dans la phase finale, lors de la ratification par le parlement européen (qui devra inévitablement être informé du résultat des négociations et du contenu du projet de traité qui lui sera soumis) qu'on saura de manière certaine la direction prise. Ce qui apparaît à l'heure actuelle c'est une volonté (réelle ou tactique ?) d'aboutir de la plupart des partenaires.

Du côté américain on comprend mieux les motifs. La montée de la puissance économique chinoise et asiatique incite les États-Unis à renforcer et à élargir leur adossement atlantique. La mise en place de normes communes transatlantiques (dans le plus vaste marché économique de la planète) leur donnerait une position beaucoup plus forte et plus sûre dans la rude compétition économique planétaire engagée. A condition que ces normes soient les leurs, ou qu'elles en soient suffisamment proches. S'ils engagent ce cycle de négociations c'est qu'ils ont de bonnes raisons d'espérer y parvenir. Quant au primat de l'économique, il

---

<sup>3</sup> Il semblerait qu'un projet d'accord Canada/UE, non encore ratifié, inclue une telle clause de protection des investisseurs par recours à une juridiction hors-sol, mais l'accord n'a pas encore été approuvé et le résultat des négociations n'a pas été divulgué.

s'appuie chez eux sur une intrication étroite entre business, droit et lawyers, inscrite dans leur modèle et qui ne rencontre qu'une limite, intangible : celle de leur défense et de leur sécurité. Ils sauront certainement préserver ce sanctuaire (à juste titre) dans la négociation.

C'est sur les motifs européens qu'on est en droit de s'interroger. Espère-t-on, dans l'état de division actuel, l'emporter sur les américains et leur faire accepter les exigences sanitaires, sociales, environnementales européennes ? Ou certains comptent-ils au contraire s'appuyer sur ce rapprochement pour faire sauter les derniers verrous, sociaux notamment, d'un modèle européen jugé trop solidaire et trop coûteux ? Les allemands espèrent-ils vendre plus de voitures et plus de machines-outils aux États-Unis à cette occasion, les français un peu plus de vins ou de parfums ? Les britanniques y voient-ils un moyen de renforcer leur rôle charnière entre les deux rives de l'Atlantique ?

La Confédération européenne des syndicats n'a pas osé se prononcer de manière ouverte contre le projet de traité (un tel accord, déclare-t-elle, « pourrait insuffler un élan nouveau à des négociations multilatérales actuellement au point mort et, s'il est basé sur les meilleures pratiques des deux côtés de l'Atlantique, pourrait avoir des effets positifs sur les flux d'emploi et d'investissement, pour autant que... », mais elle y apporte tant de restrictions catégoriques qu'elles le rendraient en pratique inacceptable (pour les américains et pour la Commission). Citons par exemple : « Nous nous opposons à l'inclusion dans l'accord d'une clause de règlement des différends Etat/investisseur... » ; « Nous exigeons l'exclusion des services publics des négociations... » ; « L'accord ne doit pas imposer l'ouverture ou la libéralisation des marchés publics au niveau subnational, y compris municipal... » ; « Nous sommes opposés à davantage de libéralisation dans le domaine des services financiers... » ; « L'agriculture doit être exclue des négociations ».

Quant à l'organisation patronale européenne (Business Europe) son directeur général, Markus Beyrer, déclarait encore en mars 2014 : « Le TTIP est l'outil optimal pour amener l'économie transatlantique sur la voie de la croissance durable... Grâce à l'élimination des dernières barrières tarifaires, à la reconnaissance mutuelle des normes et des réglementations, les entreprises de toutes tailles d'un très grand nombre de secteurs en tireront profit... ». Peter Faross, secrétaire général de l'association européenne des petites et moyennes entreprises (UEAPME) n'était pas en reste et ajoutait : « Cette initiative (le TTIP) ne contribuera pas seulement à accroître la compétitivité globale de nos entreprises, mais elle leur ouvrira de nouveaux marchés, tout particulièrement aux petites entreprises... ».

Cependant, en dehors de ces postures patronales habituelles, et quelle que soit la manière de tourner et de retourner la question, il n'est pas facile de trouver des arguments vraiment convaincants en faveur de cette négociation. Il n'en reste en vérité qu'un seul, ou plus exactement deux qui sont très complémentaires.

Le premier est celui de l'épuisement du projet européen. Faute d'être capables de construire ensemble la suite de l'histoire européenne, de discuter d'un cadre politique fédérateur, commun à tous ou à quelques nations, on pratique la fuite en avant d'une Europe en panne. On l'engage dans la seule direction commune que la Commission européenne sache pratiquer : l'abaissement des frontières, le renforcement de la concurrence, l'abrasion du politique.

Ce faisant on rencontre l'autre lacune de la construction européenne : l'incapacité de dépasser le carcan de l'idéologie néo-libérale et de penser l'Europe non comme une simple entité économique mais comme une véritable entité politique. L'Europe est au pied du mur.

Elle a été construite en poursuivant l'idée que l'union économique était plus facile à construire que l'union politique : il fallait donc commencer par elle. Mais l'idée de principe était qu'en fin de compte il faudrait un jour, après avoir cheminé économiquement ensemble, déboucher sur l'essentiel, c'est-à-dire sur l'élaboration d'un cadre politique commun qui donne la primauté à l'entente et aux institutions politiques. La crise actuelle et les doutes sur l'Europe viennent de l'immense difficulté de cette transition. Par ailleurs la Commission européenne, ses institutions, ses pratiques, ont été construites autour de cette Europe du libre-échange : la Commission et ses services, les conseils des ministres européens ne savent pas faire autre chose... Certes, ce n'est pas une mince tâche et on ne saurait en minimiser les difficultés. Mais c'est aujourd'hui l'obstacle sur lequel nous butons, celui qu'il faut s'efforcer de franchir. L'absence d'imagination, la peur et le manque d'ambition de nos gouvernants (ainsi que les blocages idéologiques de la Commission) les poussent à fuir et à éluder la question que nous devons aujourd'hui affronter : quelle Europe politique voulons-nous ou sommes-nous capables de construire ? Comment avancer dans cette direction ?

Le traité transatlantique est une opération de diversion qui nous détourne de la vraie question et qui va la rendre encore plus compliquée, peut-être même insurmontable et définitivement hors-de-propos. Ce traité doit être compris pour ce qu'il est : une manœuvre anti-européenne de responsables qui se dérobent devant l'obstacle. Il doit être perçu, expliqué et combattu comme tel, et oublié le plus tôt possible par tous ceux qui ne désespèrent pas faire un jour quelque chose de l'Europe !

### **3. LE TRAITE DE PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE : UN MOMENT DE DECONSTRUCTION DEMOCRATIQUE**

**André GAURON**

L'Europe a toujours progressé par l'économique, faute de pouvoir progresser par un accord sur les institutions politiques ; mais l'intégration économique a toujours constitué la première menace pour la démocratie en Europe. Le traité de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement en cours de négociation entre l'Union européenne et les États-Unis n'échappe pas à cette contradiction.

#### **3.1. UNE CONSTRUCTION ASYMETRIQUE**

Depuis l'origine, à chaque échec d'une proposition d'intégration politique, a succédé une initiative d'intégration économique : le marché commun (1957) après l'échec de la CED (1954), l'acte unique après ceux de la proposition Genscher-Colombo (« Acte européen » de novembre 1981) et des rapports Spinelli (1983) et Dooge-Faure (1984) visant à créer une « entité politique véritable ». De ce dernier rapport, Jacques Delors ne retint que l'achèvement du marché intérieur (rebaptisé « marché unique ») et la création de fonds structurels. Récidive avec le traité de Maastricht qui devait avoir un volet politique (visant notamment à renforcer les pouvoirs législatifs du Parlement européen) et dont ne subsiste que le volet monétaire. Dernier avatar, l'échec du traité constitutionnel européen a ouvert la voie aux premiers travaux sur « l'impérieuse nécessité de parachever, sans entrave, le marché transatlantique d'ici à 2015 » (résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> juin 2006). Entre-temps, bien que l'Union européenne ait proclamé, au lendemain de l'adoption du traité de Maastricht, la nécessité d'« approfondir (les institutions) d'abord, (d') élargir ensuite »<sup>4</sup>, elle n'a pas cessé de faire le contraire, accueillant un nombre toujours plus grand de pays plus soucieux de profiter de l'accès au marché unique que d'intégration politique. Certes, des progrès ont été réalisés au fil du temps au plan des institutions politiques, mais quand celles-ci progressent par ajustements et petits pas, l'intégration économique, commerciale et monétaire avance par grands bonds en avant du détriment de la démocratie.

La construction européenne est un processus profondément asymétrique : d'un côté, une sphère fédérale et européenne (encore inaboutie), commerciale et monétaire ainsi que la circulation des personnes et, de l'autre, une sphère politique (qui inclut le budget, la défense, la justice...) largement intergouvernementale. Pour le dire autrement, les États ont transféré leur souveraineté en matière de marché unique, de négociations commerciales, de gestion monétaire et de circulation des personnes mais ils l'ont retenue dans les autres domaines, le conseil européen qui regroupe chefs d'Etat et de gouvernement ayant même de plus en plus supplanté la Commission européenne au cours des dernières années.

Le traité dit de l'Acte unique, voté en 1986, a de ce point de vue constitué un tournant dans la construction européenne en rendant celle-ci schizophrène : les avancées démocratiques, notamment le renforcement des pouvoirs du Parlement européen avec l'introduction de « l'avis conforme » dans l'Acte unique puis la « codécision » dans le traité de Maastricht sont restées invisibles aux citoyens tellement les débats du Parlement lui sont inconnus ; en revanche, les décisions souveraines de la Commission prises au nom du marché

---

<sup>4</sup> Commission européenne, Rapport sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne, mai 1995.



unique touchent à des intérêts corporatistes ou à des traditions nationales et ouvrent à la concurrence tous les services publics, et heurtent directement le quotidien des citoyens. Pourquoi la Commission européenne doit-elle légiférer sur la fabrication du camembert, de la bière ou du chocolat ? L'ouverture à la concurrence des chemins de fer, après celle des télécoms, du gaz et de l'électricité, en est l'écho lointain mais direct. Voté en France, sans grand débat, à l'unanimité des parlementaires, nul n'a mesuré à l'époque l'impact qu'aurait ce traité sur la perception de la construction européenne par les citoyens. Aujourd'hui encore, rares sont ceux qui s'interrogent sur cet acte fondateur qui, à mesure où le marché unique progressait, a rendu l'Europe de plus en plus impopulaire.

Là où la souveraineté est transférée, la *subsidiarité*, le maître mot de la pensée européenne, n'existe plus. Contre ceux qui l'invoquent pour entraver la marche du marché unique, Jacques Delors parlait, dans un discours donné en 1991<sup>5</sup>, de « feuille de vigne qui cache l'absence de volonté politique d'appliquer les engagements déjà souscrits ». Dans ce contexte, agiter le drapeau de la subsidiarité est totalement contre-productif puisque l'organisation juridique de l'Union européenne veut que toute une sphère qui impacte au plus haut point la vie quotidienne des citoyens y échappe. De plus, la frontière entre le domaine communautaire et celui qui reste intergouvernemental non seulement n'est pas fixe mais elle ne se déplace que dans un sens, en faveur du marché unique : c'est le fameux principe du « débordement », le *spill-over*, qui fait de l'intégration par le marché et la monnaie un principe dynamique absolument redoutable.

Le marché unique est ainsi producteur de normes européennes dans les domaines les plus divers mais où les intérêts commerciaux des grandes entreprises priment en général sur ceux de producteurs traditionnels. C'est autant le résultat du transfert de compétences qu'a entraîné l'Acte unique que de la « comitologie »<sup>6</sup> mise en place par la Commission Delors qui fait la part belle aux lobbies dans l'élaboration des normes. Que dans de nombreux cas, l'existence de normes européennes constitue un progrès et soit souhaitable n'est pas contestable. Que celles-ci s'imposent ensuite à tous les États membres est dans la logique du marché unique. Le mode d'élaboration des normes est donc décisif : en donnant un très large pouvoir à la Commission, l'Acte unique a enclenché un processus de *déconstruction démocratique* du niveau national sans l'avoir compensé réellement par un renforcement démocratique de la décision publique européenne.

### 3.2. LA QUESTION DES NORMES : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

Avec le traité de partenariat transatlantique de coopération pour le commerce et l'investissement, une étape nouvelle de cette déconstruction s'apprête à être franchie. Alors que les droits de douane sont devenus résiduels, depuis déjà un certain temps, en dehors de quelques pics sectoriels, ce traité portera sur trois objectifs : l'accès au marché, les questions de réglementation, les barrières non tarifaires et les règles. La question des normes et règlements se trouve ainsi, à la différence des négociations précédentes qui portaient presque exclusivement sur les droits de douane et d'éventuels quotas, au cœur de la négociation. Elle ne doit pas être minimisée par rapport à l'autre enjeu du traité qu'est la question de l'arbitrage d'un différend opposant une entreprise et un État et qui n'en est que la conséquence.

---

<sup>5</sup> Jacques Delors, « le principe de subsidiarité », in *Le nouveau concert européen*, Odile Jacob, Paris, 1992, p 165.

<sup>6</sup> Il s'agit du système de consultation de groupes d'experts et d'organisations professionnelles mis en place par la Commission européenne à la suite de la ratification de l'Acte unique. Cette procédure a été fortement modifiée par le traité de Lisbonne pour redonner un pouvoir de contrôle aux États membres sur les actes de la Commission.

Pour les partisans du traité, l'existence de normes différentes d'un pays à l'autre constitue une entrave au libre accès aux marchés. Ainsi, les agriculteurs américains considèrent que les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui existent en Europe constituent une entrave à l'exportation vers les pays européens de bœufs aux hormones et de poulets traités au chlore. Or, une telle législation n'a pas pour objet de limiter le commerce mais d'apporter une protection aux consommateurs. Elle n'est pas discriminatoire puisqu'elle s'applique à l'identique à tous les agriculteurs, qu'ils soient américains, brésiliens ou européens. S'ils veulent exporter leurs produits, les agriculteurs américains en ont parfaitement la possibilité dès lors qu'ils respectent le droit européen. Le traité pose ainsi la question de la légitimité (et de l'existence même) d'une législation de protection des consommateurs et des travailleurs ou encore de l'environnement (par exemple, à propos de l'exploitation des gaz de schistes par fracturation hydraulique).

Ces normes ne sont pas de simples normes techniques, même si certaines le sont. Qu'elles soient un facteur de surcoût dont les producteurs veulent s'abstraire n'est pas contestable. Mais leur enjeu n'est pas que commercial : elles expriment des préférences collectives, notamment en matière de protection environnementale, alimentaire, sociale... et d'organisation collective en matière de santé, d'éducation, de services publics, de négociations sociales. Ces préférences sont le fruit de délibérations collectives qui ont fait l'objet d'une législation mais aussi parfois d'accords suite à des négociations entre les partenaires sociaux repris dans un texte de loi comme dans le cas de la directive REACH<sup>7</sup> sur la protection de la santé humaine et de l'environnement liée à l'usage des produits chimiques. Que les préférences collectives soient différentes d'un continent à l'autre ne fait que traduire les différences culturelles qui font l'identité des nations.

Entre les États-Unis et les nations européennes, celles-ci sont importantes et expriment des rapports différents de l'individu au corps social comme on le voit à propos du débat sur l'assurance maladie universelle ou sur les mères porteuses<sup>8</sup>. La diversité culturelle ne peut pas être proclamée comme une valeur pour l'Europe et dans le même temps être bafouée au nom de la promotion des échanges commerciaux. Elle ne saurait non plus se réduire, comme on l'entend trop souvent, à la seule question des « produits et industries culturels », écartés de la négociation à la demande de la France. La diversité culturelle doit être comprise comme la liberté reconnue à chaque pays d'exprimer des préférences collectives différentes et donc de refuser l'uniformisation de ces préférences par le commerce.

Plus qu'une entrave au commerce, les normes et règlements sont la terreur des investisseurs dans la mesure où ils peuvent à tout moment venir modifier les conditions de rentabilité qui avaient présidé au choix d'investir. Ils constituent de ce fait un enjeu majeur dans la façon dont les entreprises s'organisent au plan mondial (la fameuse chaîne de valeur). On estime ainsi qu'en 2009, 56 % des importations américaines en provenance de la France étaient constituées d'échanges à l'intérieur d'une même entreprise et qu'il en allait de même pour 28 % des importations françaises en provenance des États-Unis<sup>9</sup>. C'est la raison d'être d'un traité qui, à côté du commerce, veut protéger les investissements directs à l'étranger (IDE) : les groupes multinationaux veulent se prémunir à la fois contre des différences de législation (d'où l'objectif de convergence du traité) et plus encore contre les modifications

---

<sup>7</sup> REACH : Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (2007)

<sup>88</sup> Loin d'être un acte « gratuit », relevant du don de soi, la GPA est une industrie qui met en jeu toute une chaîne d'intervenants (très largement) rémunérés et la mère porteuse ne vient qu'en bout de chaîne comme l'instrument de la gestation avec une rémunération sans rapport avec celle des organisateurs de la chaîne.

<sup>9</sup> In Enjeux et perspectives d'une zone de libre-échange transatlantique, note de Notre Europe, Octobre 2013.

ultérieures de législation qui se feraient à leur détriment. D'où l'objectif de création de tribunaux arbitraux, extra-judiciaires, confiés à des personnes privées et qui seraient saisis par les entreprises pour les dédommager d'une décision d'un Etat jugée contraire à leurs intérêts.

### **3.3. EUROPE-ÉTATS-UNIS, L'IMPOSSIBLE RECIPROCITE**

Tout traité de ce type repose sur un principe de «réciprocité». Il implique des concessions de la part de chacune des parties. Ce principe n'est pas en cause. En revanche, les opinions publiques sont en droit d'exiger que ces marchandages se fassent dans la transparence pour ne pas se voir imposer des abandons de protections qu'elles peuvent juger essentielles à leur bien-être. Les négociateurs veulent au contraire rester libres du choix de leurs concessions pour pouvoir mieux imposer *in fine* le paquet global. Cela n'est pas acceptable. Il l'est d'autant moins que dans le cas de l'Europe, la ratification ou non du traité sera voté par le Parlement européen alors que les normes et règlements relèvent, pour une part, de la compétence des États membres et que ceux-ci sont loin d'être unanimes comme on l'a vu à propos de l'interdiction des OGM. Alors que la Commission européenne vient de reconnaître, après des années de tergiversations, le droit aux États de légiférer sur les OGM, l'interdiction, en vigueur en France et dans plusieurs États européens, pourrait être annulée par un accord qui ne reconnaîtrait pas le principe de traçabilité.

C'est tout le droit national de protection des citoyens, travailleurs et consommateurs qui peut être remis en cause par les règles qui seront négociées entre la Commission européenne et les États-Unis. Il n'est pas pensable qu'à l'occasion de négociations commerciales, les États-membres se laissent déposséder de leurs compétences dans des domaines où ils n'ont de cesse de la revendiquer. Ce qui a été délibéré démocratiquement au niveau des États européens pourra être défait si le Parlement européen accepte le résultat d'une négociation secrète. L'existence même de politiques nationales d'environnement, de santé alimentaire et au travail, d'éducation, de propriété intellectuelle, de protection sociale... est ainsi directement menacée par un tel accord.

Le danger est d'autant plus grand, qu'à la différence des États-Unis qui présentent une position unique en matière de normes et de règlements, l'Union européenne comprend dans de nombreux domaines autant de positions que de pays. Les négociateurs européens seront de ce fait tentés, pour avoir une chance que le traité soit ratifié, de rechercher des majorités de pays sur chacune des concessions et donc de bafouer la souveraineté des pays hostiles à celles-ci mais qui se trouveraient être minoritaires. Le fait que l'accord final ne puisse se faire que sur la base d'un accord «large et complet» pousse en ce sens («l'accord ne sera pas conclu sur rien tant qu'il ne le sera pas sur tout») et fera franchir un pas de plus dans la déconstruction démocratique des États européens. A l'heure où les élections européennes ont marqué une défiance à l'égard du processus de la construction européenne, la négociation sur un traité transatlantique dans les conditions actuelles ne peut que la renforcer.

Le risque est d'autant plus grand que la forme juridique de l'accord, à savoir un traité international, va sceller dans le marbre les concessions des uns et des autres qui ne pourront être remises en cause sans un accord des parties. Les citoyens se verront de ce fait privé du droit démocratique de faire évoluer les normes, par exemple pour obtenir l'élargissement d'une protection, l'interdiction d'un procédé qui porte atteinte à la santé... Le traité constituera aussi une entrave à la liberté de négociation des organisations syndicales dans des domaines qui touchent aux normes actées dans le traité (notamment en matière de santé au

travail). L'Etat qui voudra malgré tout transgresser cette règle se verra renvoyer devant un tribunal arbitral aux décisions souveraines et pourra se voir condamner à dédommager les entreprises plaignantes pour le manque à gagner induit par l'introduction d'une norme différente de celle inscrite dans l'accord. Avec un tel tribunal, la souveraineté passe des États à des personnes représentant des intérêts privés (voir les textes d'Hugues Bertrand et de Jean Louis Moynot). De plus, les États-Unis n'ont jusqu'ici jamais reconnu une action intentée contre l'Etat américain sur une base autre que la législation américaine. Il y a peu de chance que le Congrès déroge à cette règle. Le traité porte ainsi en lui un effacement de l'Etat et du droit public au profit de règles et de contentieux privés.

Enfin, bien que le mandat stipule que « les obligations de l'accord seront obligatoires pour tous les niveaux de gouvernement », une incertitude existe quant à l'application de l'accord au niveau des différents États des États-Unis. Cette question concerne directement les marchés publics américains dont les européens souhaitent l'ouverture. A supposé que les États-Unis cèdent sur ce point au niveau fédéral (le Congrès américain ne pourrait plus s'opposer à ce qu'une entreprise européenne emporte un appel d'offre contrairement à ce qui s'est produit pour le marché des avions ravitailleurs de l'armée américaine), rien ne dit qu'il en ira de même au niveau des États où les marchés publics sont directement liés au processus électoral américain (les marchés publics constituent un mode de retour sur investissement des financements des campagnes électorales par les entreprises). L'Etat fédéral n'a aucune compétence en la matière et il est peu probable que le Congrès ratifie un traité qui ouvrirait de force les marchés publics locaux.

Pour vendre le futur traité, la Commission européenne met en avant les avantages économiques que l'économie européenne en retirera. Elle a chiffré le gain attendu, principalement de l'accroissement des investissements étrangers, à 0,5 point de PIB. En ces temps de marasme économique, elle espère que cette promesse lui ralliera des opinions publiques qu'elle sait méfiantes, voire hostiles. La Commission avait tenu le même discours au moment de l'Acte unique et du traité de Maastricht. Cela n'a pas empêché l'Europe de s'enfoncer dans la crise même si d'autres causes expliquent en partie celle-ci. Au final, le traité de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement n'offre pas un « nouveau souffle » à des économies en crise ; tout au contraire, il bloquera la possibilité d'une sortie de crise par la recherche d'une croissance différente, plus soucieuse des hommes et de l'environnement dans une Europe plus démocratique.

**TRAITE DE COOPERATION TRANSATLANTIQUE  
LE RISQUE SUR LA POLITIQUE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

**Joël MAURICE**

Parmi les nombreux enjeux importants de la négociation en cours, je voudrais attirer l'attention sur les risques concernant la politique européenne de l'énergie et celle de l'environnement. C'est en effet un domaine dans lequel l'Union européenne a adopté jusqu'ici une posture volontariste -bien que la réalisation soit très en retrait par rapport aux effets d'annonce-. Or cette politique européenne se trouve prise à contre-pied par celle des États-Unis, qui ont adopté jusqu'ici une attitude de « *benign neglect* » vis-à-vis du réchauffement climatique (on nous dit qu'ils évolueraient en ce moment dans la bonne direction) et surtout qui exploitent à outrance leurs gaz de schiste, ce qui exerce des effets dévastateurs à la baisse sur le prix de les énergies carbonées fossiles et du charbon en particulier, posant de très sérieux problèmes de compétitivité à l'industrie européenne et suscitant une remise en cause des objectifs européens. L'Union européenne pourrait maintenir ses objectifs si elle mettait en place, à un niveau approprié, une taxe carbone, à condition qu'elle frappe les importations et soit déductible à l'exportation (taxe au carbone ajoutée). Mais outre le fait que cette taxe reste pour l'instant l'Arlésienne de la politique environnementale, il importe de poser la question : le traité transatlantique en cours de négociation ne risque-t-il pas de la tuer dans l'œuf, de la rendre juridiquement impossible ? Ce serait torpiller tout espoir de lutte sérieuse contre le réchauffement climatique et de redéploiement de la fiscalité vers le développement durable.

**UN TRAITE COMMERCIAL SANS DIMENSION FISCALE**

**Michel FRIED**

L'une des composantes de l'éventuel traité transatlantique concerne la protection des investissements entre les deux zones, UE et USA, et l'égalisation de leur attractivité, ce qui implique, mais n'est pas dit dans le mandat de négociation de la Commission, l'examen des « anomalies fiscales ». On notera que l'OCDE se préoccupe d'un sujet voisin et vient de faire approuver un ensemble de recommandations (Base erosion and profit shifting) visant à contenir les pratiques d'optimisation fiscale des pays membres. On retiendra que les pays européens n'ont pas été capables, à cette occasion, de parler d'une voix unique (refus du RU, Luxembourg, Pays Bas et Espagne de remettre en cause l'exonération de 55% des profits issus des ventes réalisées à partir des brevets enregistrés au RU). Le démontage (révélé depuis peu) depuis peu des techniques d'optimisation fiscales des grandes sociétés numériques US, montre que la faiblesse de l'IS qu'elles payent en UE, sans rapport avec le volume de leurs activités européennes, s'explique par l'utilisation conjointe des avantages fiscaux de nature différente existants aux USA et dans certains pays européens, notamment en Irlande et aux Pays Bas. Ne serait-il pas logique d'exiger que l'éventuel traité transatlantique remette de l'ordre dans ce domaine en supprimant ces dispositifs qui se traduisent par des pertes fiscales significatives sur les filiales des multinationales américaines (Un exemple : on estime que les 5 grandes sociétés du numérique (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft qui n'ont payé en Europe que 37,8 millions d'€ d'IS auraient dû payer, hors optimisation fiscale, 828,7 millions d'€).