

Europe/États-Unis. Un bien inquiétant traité...

Xavier Dupret

Juillet 2014

Depuis juillet 2013, l'Union européenne et les États-Unis négocient secrètement (l'argent, c'est bien connu, aime la discrétion) un accord de libre-échange, le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI¹). L'entrée en vigueur de ce traité est prévue pour janvier 2015.

Les discussions concernent non seulement la diminution des tarifs douaniers mais aussi et surtout les barrières non-tarifaires (ainsi, les normes sanitaires). Si nous n'y prenons garde, le risque est grand que les standards américains, particulièrement en matière d'alimentation, s'imposent aux consommateurs européens.

La peur du rouge en toile de fond

Avant d'analyser les enjeux que pose le PTCI, un rappel de sa déjà longue histoire s'impose. Peu de temps après la chute du mur de Berlin, les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne signent une première résolution transatlantique (1990). Par ce texte, les deux parties reconnaissent que « la solidarité transatlantique a été essentielle pour la préservation de la paix et la liberté ainsi que le développement d'économies libres et prospères de même que les récents développements qui ont restauré l'unité de l'Europe »². De plus, les États-Unis et l'Europe s'engagent également à « promouvoir les principes de l'économie de marché, rejeter le protectionnisme, renforcer et à s'ouvrir davantage à un système de commerce multilatéral. Avec quelle influence sur ce que l'on a coutume d'appeler « le modèle social européen » ?

Comme le notait le professeur Jean-Christophe Defraigne (UCL)³, la naissance en Europe continentale de modèles socioéconomiques impliquant une forte protection sociale est contemporaine de la peur du communisme régnant au sein des élites européennes après la victoire de l'Armée rouge sur les troupes du 3^{ème} Reich. Et c'est cette même peur qui a amené les États-Unis à encourager la constitution en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) contre les règles même du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade. En français, accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. Traduction française : accord

1 En anglais, on parle du Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

2 *Transatlantic Declaration on EC-US Relations*, 1990

3 Defraigne Jean-Christophe, *De l'intégration nationale à l'intégration continentale*, Paris, L'Harmattan, 2005.

général sur les tarifs douaniers et le commerce). En effet, le GATT a été signé lors de l'automne 1947 par 23 pays en vue d'une harmonisation des politiques douanières entre les parties signataires. Le traité est entré en vigueur au début de l'année suivante. De 1948 à 1994 (date de création de l'OMC), le GATT a constitué le dispositif régulateur central du commerce mondial. Il visait à généraliser les pratiques de libre-échange entre les parties au traité. Or, précisément, la CECA a revêtu la forme d'une union douanière imposant une certaine forme de protection des entreprises européennes⁴. Il était attendu de cette politique qu'elle relève le niveau de vie des populations européennes et contribue, dès lors, au consensus social-démocrate des Trente Glorieuses que le préambule du Traité Ceca de 1951 qualifiait, non sans lyrisme, de « paix sociale ». Pour mémoire, la CECA a été créée pour une durée de 50 ans. Elle n'existe plus depuis 2002.

Pression transatlantique croissante

Après la disparition du « bloc » soviétique, l'heure n'était plus à la protection du niveau de vie des populations européennes. Dès lors, la pression libre-échangiste allait s'accroître sur le Vieux continent. Et le Traité CECA n'a pas été reconduit. Le démantèlement des politiques industrielles européennes pouvait, dès lors, commencer en même temps que les attaques contre la protection sociale.

À partir de 1995, le Nouvel Agenda transatlantique (NAT) a été adopté à Madrid. Cette date marque un tournant par rapport à la première résolution transatlantique de 1990. Alors que cette dernière revêtait la forme d'un catalogue d'intentions, le NAT envisage la création, à moyen terme, d'un marché commun entre l'Europe et les États-Unis.

Entre 1995 et 1997, vingt-neuf pays membres de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE) négocient dans le plus grand secret l'accord multilatéral d'investissement (AMI). Cet accord constituait l'un des éléments moteurs du processus de libéralisation et visait à jeter les bases d'une libéralisation accrue des échanges au niveau mondial. Il consistait en une volonté d'octroyer aux investisseurs étrangers les mêmes avantages qu'aux investisseurs nationaux (principe de l'ouverture du marché de l'OMC). L'adoption de l'AMI aurait été de nature à créer un mécanisme d'alignement vers le bas des législations sociales et environnementales. Suite aux importantes protestations des mouvements sociaux, l'AMI sera abandonné en 1998, prodiguant un bref répit aux Européens face aux pressions libre-échangistes.

Par la suite, le serpent de mer transatlantique évoluera au rythme des heurs et malheurs du couple euro-états-unien. C'est ainsi qu'en 2003, on constatera un enlisement des pourparlers transatlantiques, vu le refus du couple franco-allemand de prendre part à la deuxième guerre du Golfe. Mais, peu à peu, l'entente redevenait plus cordiale au point que le parlement européen adoptait une résolution (dénuée de toute valeur légale⁵) préconisant la mise sur pied d'un grand marché transatlantique

⁴ Voir, à ce sujet, l'article 72 du traité CECA qui décidait de licences d'importation et d'exportation à l'égard de pays tiers.

⁵ Résolution PE 2009-193.

à l'horizon 2015 impliquant la mise en œuvre progressive d'une libéralisation des flux de capitaux, de biens et de services.

Et, en juillet 2013, des négociations étaient organisées à Washington entre le représentant états-unien au commerce, Michael Froman, et le négociateur en chef européen, l'espagnol Ignacio Garcia Bercero. On notera, pour le coup, que la révélation par l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel* de pratiques d'espionnage électronique des États-Unis ciblant des états membres de l'Union européenne n'a pas spécialement ralenti le processus de rapprochement transatlantique alors que certains députés et commissaires européens demandaient un gel des négociations.

Malentendus, litiges et arbitrage

A l'heure actuelle, les États-Unis et l'Europe doivent encore accorder leurs violons. Alors que l'Union européenne plaide en faveur d'engagements de nature sectorielle, les États-Unis souhaitent, en revanche, introduire des règles du jeu applicables d'emblée à tous. En effet, l'Union européenne n'a cessé de plaider en faveur d'une reconnaissance mutuelle des règlements existants et a, à ce sujet, dressé une liste de secteurs jugés prioritaires. Il s'agit, pour l'heure, des dispositifs médicaux, des substances chimiques, du secteur pharmaceutique et de l'automobile. Au contraire, les États-Unis, pour leur part, ont toujours prôné l'adoption d'un cadre globalisant qui permettrait de remodeler l'ensemble des réglementations existantes dans l'ensemble des secteurs. Il s'agit là d'un enjeu particulièrement important.

Car s'il est vrai que les droits de douane sont quasiment inexistantes entre les États-Unis et l'Europe, les barrières non-tarifaires, quant à elles, posent problème pour les partisans d'un libre-échange davantage affirmé entre ces deux parties du monde. « 80 % des avantages de cet accord résulteront d'une réduction des formalités réglementaires et administratives, ainsi que de l'ouverture des marchés de services et des marchés publics par les deux parties ».⁶

Si les États-Unis parvenaient à « imposer » leur agenda, les répercussions seraient particulièrement importantes pour l'agriculture européenne puisque, jusqu'à présent, seul l'audiovisuel a été exclu, suite à des pressions françaises, des négociations entre l'UE et les États-Unis. En effet, ces derniers « comptent un déficit commercial de loin supérieur à celui de l'Europe et comptent sur un accord de libre-échange pour rééquilibrer leurs comptes. Notamment grâce à l'agriculture qui est l'un des rares postes qui n'est pas déficitaire. On a donc d'un côté une politique agricole américaine très offensive sur l'exportation et de l'autre un marché européen qui est le premier importateur de produits agricoles et agroalimentaires. Or, en matière agricole, le déficit commercial avec l'Europe n'a cessé de croître depuis les années 90. L'enjeu pour les États-Unis est clair: exporter davantage de produits agricoles vers le marché européen. Surtout des produits transformés, à haute valeur ajoutée, puisqu'ils se font tailler des croupières par le Brésil sur les produits agricoles bruts. Or, c'est justement sur ces produits- là que les normes sanitaires européennes sont

⁶ Voir à ce sujet le site de la Commission européenne consacré au partenariat transatlantique (http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_fr.htm, 14 juillet 2014).

les plus strictes. D'où l'enjeu des négociations, afin de faire sauter les barrières non tarifaires à l'importation ».⁷

En juillet 2014, un sixième cycle de négociations était lancé entre les États-Unis et l'Union européenne. Le menu des négociations comprenait, entre autres choses, les questions réglementaires, les marchés publics ainsi que la protection de l'environnement et les droits des travailleurs. Il ne faut, cependant, guère se faire d'illusions sur les capacités de l'Union européenne à faire valoir une approche différente de celle prônée par les États-Unis en matière de barrières non-tarifaires. En effet, le PTCI prévoit, d'ores et déjà, l'arbitrage comme mécanisme de règlement des différends entre États et investisseurs. Or, le recours à l'arbitrage ne signifie ni plus ni moins qu'une mise sous tutelle du politique par les intérêts privés. La course au moins-disant réglementaire peut donc pleinement commencer. En effet, quel État s'aventurerait, par le plus grand des hasards, à léser les intérêts bien compris des multinationales dans ces conditions? Des précédents existent en cette matière.

L'arbitrage constitue le mécanisme de régulation des relations entre les États-Unis et ses partenaires commerciaux au sein de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). C'est ainsi qu'en 1997, l'entreprise états-unienne Ethyl Corporation (devenue entretemps NewMarket Corporation), active dans la pétrochimie, s'est opposée à la décision du gouvernement canadien d'interdire l'importation de combustibles sans plomb contenant du MTM (soit du méthylcyclopentadiényle tricarbonyle de manganèse). Cette disposition gênait particulièrement Ethyl Corp. En application du traité ALENA, Ethyl Corp a demandé l'organisation d'une procédure d'arbitrage. L'instance d'arbitrage a reconnu le droit à une indemnisation au bénéfice de la compagnie US. En outre, le Canada a accepté d'abroger la loi bannissant l'usage du MTM et de payer 19 millions de dollars à Ethyl Corp.⁸ Ce petit exemple nous démontre ce que signifie le libre-échange dans l'acception états-unienne du terme.

Un mauvais calcul pour l'Europe?

On adoptera également un point de vue critique quant aux conclusions de l'étude commanditée par la Commission européenne auprès du *Center for Economic Policy Research* (CEPR)⁹. Selon cette étude, le potentiel économique de l'entrée en vigueur

⁷ La France agricole, « accord de libre-échange UE-USA. Risques et opportunités pour l'agriculture européenne » 4 juillet 2013 (Url : <http://www.lafranceagricole.fr/>).

⁸ Jason Kim, Amando Franco, Daisy Kong, Ethyl Corporation vs. Canada, Faculté de Droit, Université de Berkeley, 13 octobre 2005, (URL : http://are.berkeley.edu/courses/EEP131/old_files/studentpresentations05/Ethyl%20v.%20Canada.pdf)

⁹ Joseph Francois (project leader), Centre for Economic Policy Research, "Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment", March 2013, London (URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf)

de l'accord de libre-échange serait, pour l'Union européenne, de 199 milliards de dollars et engendrerait un bénéfice de 545 euros par an et ménage européen. A ce sujet, on fera observer que ce type d'études a souvent servi, dans le passé, de justification aux vagues de libéralisation en Europe sans qu'a posteriori, on ait réellement vu d'amélioration de l'emploi sur le continent depuis l'adoption de l'Acte unique en 1985.

À la demande d'un groupe parlementaire européen (en l'occurrence, la Gauche unitaire européenne), une contre-expertise a été commanditée auprès du think tank autrichien ÖFSE¹⁰. Cette dernière minimise les gains escomptés du mouvement de libéralisation transatlantique actuellement en discussion. Ces derniers proviendraient, pour l'essentiel, du démantèlement de barrières non-tarifaires. Dans le meilleur des cas, l'impact sur le PIB de l'Union européenne se chiffrerait à 0,13% du PIB. Les hypothèses basses (c'est-à-dire les moins optimistes) mettent en avant un effet quasi-nul du PTCI sur la croissance du PIB de l'Union européenne (0,03%). On fera également remarquer que l'impact de ces mesures de libéralisation en termes de santé publique et de dépenses de sécurité sociale est, à l'heure actuelle, difficilement évaluable. A vrai dire, cette donnée a, jusqu'à présent, été systématiquement passée sous silence par les évaluateurs payés par la Commission européenne pour dire tout le bien que cette dernière pensait du PTCI.

L'impact du PTCI sur le modèle social européen a, en revanche, été pris en compte par l'ÖFSE. Le moins que l'on puisse dire est que de ce point de vue, les conséquences du Traité transatlantique sont loin d'être négligeables. En retenant l'hypothèse d'une vague de suppression d'emplois qui touchera entre 400.000 et 1.100.000 travailleurs au cours de la décennie à venir, on peut anticiper un coût de 5 à 14 milliards d'€ pour les systèmes européens d'indemnisation du chômage. « En outre, les pertes de recettes publiques provenant des impôts et des cotisations sociales du chômage pourraient s'élever entre 4 et 10 milliards d'€ ».¹¹

On signalera également une dissymétrie en matière des droits de douane entre les États-Unis et l'Union européenne. Côté européen, les barrières tarifaires se situent aux alentours de 3% en moyenne contre 1,5% aux États-Unis. Au jeu de l'ouverture des frontières, on s'aperçoit que c'est surtout l'Europe qui sera perdante. Il en résultera, comme nous l'avons vu, des pertes d'emploi mais aussi un manque à gagner pour les pouvoirs publics. La perte pour les finances publiques de l'Union européenne résultant de l'élimination des droits de douane avoisinera les 2 milliards d'€ par an. Cumulé sur une période de transition de 10 ans, cela pourrait équivaloir à une perte de recettes publiques pour l'UE d'au moins 20 milliards d'€¹².

¹⁰ Werner Raza (project leader), Jan Grumiller, Lance Taylor, Bernhard Tröster et Rudi von Arnim, *ASSESS TTIP. Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Final Report*, ÖFSE, Vienna, 31 mars 2014.

¹¹ Ibid., pp.7-8.

¹² Werner Raza (project leader), Jan Grumiller, Lance Taylor, Bernhard Tröster et Rudi von Arnim., *op.cit.*, p.4.

Pour conclure...

Le partenariat transatlantique semble donc tomber à point nommé pour venir au secours du grand frère américain gêné aux entournures par ses déficits à la fois abyssaux et chroniques depuis l'éclatement de la crise 2007-2008. Au risque, d'ailleurs, de mettre un modèle social à la casse.

Ce qui explique que la Confédération européenne des syndicats (CES), dans sa position concernant le partenariat transatlantique, exige que les droits du travail soient inscrits dans l'accord et que les parlements nationaux ainsi que les partenaires sociaux soient pleinement associés non seulement au processus de négociation et de programmation, mais également au processus de surveillance après l'entrée en vigueur de l'accord¹³. L'absence de ratification de certaines conventions de l'OIT par les États-Unis est, d'ailleurs, de nature à faire craindre un processus d'harmonisation sociale par le bas.

En outre, seul l'audiovisuel a, jusqu'à présent, été sorti du cadre des négociations entre les États-Unis et l'Union européenne. Il en va tout autrement pour les services publics et l'éducation. Rien ne garantit donc que dans la foulée du PTCI, des vagues de privatisation, austérité oblige, ne soient à redouter de ce côté-ci de l'Atlantique.

Par ailleurs, la dynamique inaugurée par le PTCI a, un temps, fait, l'objet d'attentes de la part de la CES en matière de lutte contre les paradis fiscaux. Force est, cependant, d'admettre que tout ceci relève, pour l'heure, de l'utopie. Le rapport annuel 2013 du Trésor américain sur les investissements états-uniens à l'étranger est, en la matière, particulièrement révélateur. Ce rapport place, en effet, les minuscules îles Caïmans (et accessoirement, un paradis fiscal notoire) en troisième position des destinations prisées par les investisseurs américains pour un montant équivalent à un flux annuel de 784 milliards de dollars.

A l'heure où ces lignes étaient écrites (fin juillet 2014), l'Allemagne remettait en cause le traité de libre-échange avec le Canada. En cause : le mécanisme de règlement des différends entre États et investisseurs identique à celui prévu par le traité PTCI. D'après la presse allemande¹⁴, il serait d'ores et déjà acquis que le tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe refuserait un tel abandon de souveraineté. Peut-on, déjà à ce stade, anticiper l'enterrement de première classe du PTCI?

Dès mars 2014, le gouvernement allemand faisait savoir tout le mal qu'il pensait du chapitre relatif à la protection des investisseurs contenu au sein du PTCI¹⁵.

13 Position de la CES sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, juin 2013. (Url : www.etuc.org/IMG/pdf/FR-ETUC-position-on-TTIP2.pdf)

14 Süddeutsche Zeitung, 26 juillet 2014.

15 Financial Times, 14 mars 2014.

Auparavant, Berlin avait également fait valoir que le PTCl était un traité mixte nécessitant, de ce fait, une ratification devant les parlements nationaux en raison précisément des dispositions prévoyant la création d'un tribunal arbitral privé chargé d'arbitrer les litiges susceptibles de naître entre les Etats et les entreprises sous couvert de protection des investissements. L'article 207 du Traité de Lisbonne dispose, en effet, que la Commission est compétente pour ce qui est des « modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ». On conviendra que la création d'une juridiction arbitrale sort plutôt de ce cadre.

Alors exit le PTCl du fait-même de l'opposition allemande au mécanisme de règlement des différends prévu par le traité? La sagesse populaire recommande de ne pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué.

Dans son dernier état des lieux de juillet 2014 au sujet des négociations sur le PTCl¹⁶, la Commission européenne précisait que les discussions concernant la protection des investisseurs étaient suspendues. Mais alors même que la Commission, dans ses pourparlers avec le gouvernement américain, laissait de côté la question du mécanisme de règlement des différends, les négociations allaient bon train concernant les normes sanitaires et phytosanitaires ainsi que l'utilisation des pesticides. Dans ce domaine, des « aires de coopération »¹⁷ étaient, d'ailleurs, sur le point d'être définies entre les Etats-Unis et la Commission européenne.

Or, les Etats-Unis, où la culture des OGM est particulièrement répandue, sont le premier consommateur de pesticides au monde. Coopérer dans ce domaine risque donc d'exposer le consommateur européen à une harmonisation vers le bas des normes le protégeant. Du côté des Etats-Unis, la réaction au 6^{ème} round des négociations était plutôt favorable puisque Washington, par l'entremise de Michaël Froman, son représentant au commerce, se félicitait de voir les Etats-Unis et l'Europe dépasser leurs divergences en matière réglementaire¹⁸. Et le communiqué ne déplorait pas formellement la mise entre parenthèses des questions relatives à la protection des investisseurs par l'intermédiaire d'une instance privée d'arbitrage. La sagesse populaire dispose également que « qui peut le plus peut le moins »...

16 European Commission, state of play of TTIP negotiations ahead of the 6th round of the negotiations, 11 juillet 2014.

17 Op.cit., p.3.

18 Statement by U.S. Trade Representative Michael Froman at the Close of the Sixth Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations, Washington D.C., 18 juillet 2014.

Cette analyse a servi de support à une intervention sur les ondes de la RTBF le 24 mai 2014 dans le cadre de l'émission Samedi+ (Podcast : http://www.rtf.be/lapremiere/article_samedi-plus-faut-il-avoir-peur-de-l-accord-de-libre-echange-transatlantique?id=8279400)