

Europe-Etats-Unis : un inquiétant traité

L'Europe et les Etats-Unis négocient un accord de libre-échange. Si nous n'y prenons garde, le risque est grand que les standards américains, particulièrement en matière d'alimentation, s'imposent aux consommateurs européens.

Xavier Dupret (Association Culturelle Joseph Jacquemotte)



ceylebertrand
@cartoonbase.com

Depuis juillet 2013, l'Union européenne et les Etats-Unis négocient secrètement - l'argent, c'est bien connu, aime la discrétion - un accord de libre-échange. Ce Partenariat Transatlantique pour le Commerce et l'Investissement (PTCI) (1) devrait entrer en vigueur en janvier 2015. Les discussions concernent non seulement la diminution des tarifs douaniers, mais aussi, et surtout, les barrières non-tarifaires, telles les normes sanitaires.

Peu de temps après la chute du mur de Berlin, les Etats-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

L'enjeu pour les Etats-Unis est clair: exporter davantage de produits agricoles vers le marché européen.

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 Etats-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 » ?

L'enjeu américain

Ce Traité transatlantique a déjà une longue histoire (lire en p.56). A l'heure actuelle, les Etats-Unis et l'Europe doivent encore accorder leurs violons. Alors que l'Union européenne plaide en faveur d'engagements de nature sectorielle, les Etats-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 Etats-Unis ont, pour leur part, 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 inexistants entre les Etats-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. » (3).

Si les Etats-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 Etats-Unis. En effet, ces derniers comptent un déficit commercial de loin supérieur à celui de l'Europe, et ils misent 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 1990. L'enjeu pour les Etats-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 les plus strictes. D'où l'enjeu des négociations, afin de faire sauter les barrières non tarifaires à l'importation (4).

Manifestation contre le TTIP en juillet dernier, devant le Parlement européen.



Protéger les intérêts des multinationales

En juillet 2014, un sixième cycle de négociations était lancé entre les Etats-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 Etats-Unis en matière de barrières non-tarifaires. En effet, le PTCI prévoit d'ores et déjà l'arbitrage comme

LA DÉJÀ LONGUE HISTOIRE DU TRAITÉ TRANSATLANTIQUE

Petit détour par le passé pour comprendre la philosophie et les enjeux que pose le PTCI.

Xavier Dupret

Comme le notait le professeur Jean-Christophe Defraigne (UCL), 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 troisième Reich (1). Cette même peur a amené les Etats-Unis à encourager la constitution, en 1951, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Notons que de 1948 à 1994 (date de création de l'Organisation mondiale du commerce, OMC), le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) a constitué le dispositif régulateur central du commerce mondial. Il visait à généraliser les pratiques de libre-échange entre les parties au traité. Or la CECA a revêtu la

forme d'une union douanière imposant une certaine forme de protection des entreprises européennes (2). 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 ».

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. En 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 Etats-Unis.

Entre 1995 et 1997, 29 pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) ont négocié 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



mécanisme de règlement des différends entre Etats 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 Etat 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 Etats-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 (méthylcyclopentadiényle tricarbonyle de manganèse). Cette disposition gênait particulièrement *Ethyl Corp.* En application du traité ALENA, la multinationale 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 américaine. 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* (5). Ce petit exemple nous démontre ce que signifie le libre-échange dans l'acception américaine du terme.

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) (6). Selon cette étude, le potentiel économique de l'entrée en vigueur 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.

A 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 ÖFSE (7). 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 hypo-

Il ne faut guère se faire d'illusions sur les capacités de l'Union européenne à faire valoir une approche différente de celle prônée par les Etats-Unis.

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 Europe-Etats-Unis. 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 est redevenue plus cordiale, au point que le Parlement européen a adopté une résolution (dénuée de toute valeur légale (3)) préconisant la mise sur pied d'un grand marché transatlantique à l'horizon 2015 et impliquant la mise en

œuvre progressive d'une libéralisation des flux de capitaux, de biens et de services.

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

1. Defraigne Jean-Christophe, « De l'intégration nationale à l'intégration continentale », Paris, L'Harmattan, 2005.
2. 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.
3. Résolution PE 2009-193.

thèses 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 sur la vie publique et les 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. 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'euros 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'euros (8).



⇒ On signalera également une dissymétrie en matière des droits de douane entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Côté européen, les barrières tarifaires se situent aux alentours de 3% en moyenne, pour 1,5% aux Etats-Unis. Au jeu de l'ouverture des frontières, c'est surtout l'Europe qui sera perdante. Il en résultera, comme nous l'avons vu, des pertes d'emplois 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'euros par an. Cumulé sur une période de transition de dix ans, cela pourrait équivaloir à une perte de recettes publiques pour l'Union d'au moins 20 milliards d'euros (9).

Qui peut le plus peut le moins

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'accord (10). L'absence de ratification de certaines conventions de l'OIT par les Etats-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 Etats-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 cela relève, pour l'heure, de l'utopie. Le rapport annuel

2013 du Trésor américain sur les investissements états-unis 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, l'Allemagne remettait en cause le

traité de libre-échange avec le Canada. En cause : le mécanisme de règlement des différends entre Etats et investisseurs identique à celui prévu par le traité PTCI. D'après la presse allemande (11), 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

Au menu pour l'Europe, des pertes d'emplois et un manque à gagner pour les pouvoirs publics.



qu'il pensait du chapitre relatif à la protection des investisseurs contenu au sein du PTCI (12). Auparavant, Berlin avait également fait valoir que le PTCI 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.

La peau de l'ours

Alors exit le PTCI 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 PTCI (13), 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 » (14) 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 sixième 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 réglementaire (15). 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* »... □



1. En anglais, on parle du Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Voir notre dossier dans *Ensemble !* n°83.
2. Transatlantic Declaration on EC-US Relations, 1990.
3. 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).
4. La France agricole, « accord de libre-échange UE-USA. Risques et opportunités pour l'agriculture européenne » 4 juillet 2013 (Url : <http://www.lafranceagricole.fr/>).
5. 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/student-presentations05/Ethyl%20v.%20Canada.pdf)
6. 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)
7. 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.
8. Ibid., pp.7-8.
9. Werner Raza (project leader), Jan Grumiller, Lance Taylor, Bernhard Tröster et Rudi von Arnim., op.cit., p.4.
10. 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)
11. Süddeutsche Zeitung, 26 juillet 2014.
12. Financial Times, 14 mars 2014.
13. European Commission, state of play of TTIP negotiations ahead of the 6th round of the negotiations, 11 juillet 2014.
14. Op.cit., p.3.
15. 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.