

Traités transatlantiques : perspectives et échéances à la veille du 13ème cycle de négociations du TAFTA¹

19 avril 2016

Le prochain cycle de négociations du traité transatlantique entre l'UE et les États-Unis débute lundi 25 avril à New York. Or quoiqu'en disent la DG Commerce comme le ministre Fekl, qui encensent régulièrement la transparence inédite de ce processus, l'évidence s'impose : bien malin celui ou celle à même de se faire une idée des enjeux de ce 13ème « round ».

Les compte-rendus de la Commission sont consternants d'indigence, et enchaînent évidences et banalités. Les dix-sept pages qui composent le rapport de la 12ème session de négociations², intervenue fin février à Bruxelles, se limitent à lister les sujets discutés, en louant de manière presque suspecte l'extraordinaire bienveillance et la camaraderie régnant lors de ces échanges.

Dix-sept pages pour nous confirmer que les discussions se poursuivent sur à peu près tous les sujets, pour nous rappeler qu'elles se font sur la base de textes, et que les travaux se poursuivent lors de sessions intermédiaires, entre les cycles de négociations « formels ». Les propositions respectives, désaccords ou points de débat... font en revanche l'objet d'un retentissant silence.

L'ampleur du chantier de négociations est par ailleurs telle que les cycles de négociation se distinguent mal des travaux inter-sessions ou des réunions préparatoires aux cycles eux-mêmes, et se caractérisent surtout par le potentiel de relations publiques qu'ils procurent. Beaucoup de bruit pour peu de résultats, en somme.

En Europe comme aux USA, des contextes politiques peu propices

L'élection américaine constitue un premier élément d'inquiétude pour les partisans du traité. Outre qu'elle intervient dans 6 mois (le 8 novembre exactement), les « Primaires » ont suscité un débat public passionné sur le libre-échange et la politique américaine de commerce extérieur. Tous les candidats potentiels à droite (T. Cruz et D. Trump) comme à gauche (H. Clinton et B. Sanders) ont finalement du, de gré ou de force, se rallier à la défiance populaire vis à vis d'une politique commerciale destructrice de centaines de milliers d'emplois agricoles et industriels, et prendre leur distance avec les traités en perspective, transpacifique ou transatlantique.

L'obligation faite au Président Obama de soumettre le TPP au Congrès américain avant son départ, en tout cas s'il souhaite le voir entrer en vigueur un jour, paraît de plus en plus risquée dans les mois précédents l'élection, et pourrait non seulement se solder par un échec mais même coûter l'élection à H. Clinton, la favorite démocrate.

1 Note rédigée par Amélie Canonne, avec le concours de Lucile Falgueyrac

2 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154391.pdf

La poursuite des négociations du TAFTA au delà de l'été 2016 paraît dans ce contexte très improbable, ce jusqu'à l'élection. En effet, même s'il souhaite inscrire le TTIP à son héritage, le Président Obama ne dispose que d'une marge de manœuvre insignifiante pour faire les concessions exigées par l'UE et conclure un accord commercial de plus sans s'aliéner une partie indispensable des électeurs de novembre.

Si le traité transatlantique n'est pas conclu sous l'administration Obama, le changement d'administration pourrait différer la reprise des pourparlers au printemps 2017. La France et l'Allemagne seront alors à l'aube d'élections générales et le traité transatlantique pourrait bien figurer en tête de liste des questions qui fâchent. En France, où la crise politique et économique s'aiguise chaque jour un peu plus, le gouvernement socialiste n'est certes pas à l'abri d'un renoncement, et d'une aberration, de plus. Mais on peut raisonnablement parier qu'il ne souhaitera pas soutenir un tel projet dans les six mois précédant l'élection.

Contraintes de marcher sur des œufs, les deux parties ne nous ménagent pourtant aucune mise en scène tant qu'elle peut nourrir l'illusion d'un processus qui avance, et qui pourrait faire l'objet d'une conclusion imminente. Les rencontres Malmström-Froman se multiplient, les conférences publiques de la Commissaire se répètent et les points presse se succèdent, se soldant tous inmanquablement par la même auto-injonction : l'incontournable nécessité de boucler la négociation avant la fin 2016, en dépit de la situation politique objective.

La chancelière allemande est allée jusqu'à convier B. Obama à la foire internationale de Hanovre, le 24 avril prochain, escomptant sans doute que l'épiphanie industrialo-commerciale renversera non seulement l'opinion publique allemande mais en plus les obstacles sur la route du Président américain.

De nombreux dossiers qui fâchent

Outre ce contexte politique difficile, nombreux sont les dossiers contentieux entre les deux parties, et le caractère performatif des déclarations respectives de leurs envoyés fait presque peine à voir.

Si la DG Commerce dénombre 13 chapitres désormais consolidés, on ne sait pas lesquels. On sait en revanche que les sujets de désaccord piétinent aussi lamentablement que s'égrènent les promesses d'une conclusion heureuse et imminente de la négociation.

Au contraire, il apparaîtrait plutôt qu'au fur et à mesure des cycles de négociation, les motifs de désaccord et d'incompréhension se font explicitement jour.

- L'UE et les États-Unis ont échangé leurs offres respectives dans le domaine des **marchés publics** peu après la 12ème session de pourparlers, et l'un comme l'autre ont exprimé leur insatisfaction. L'UE estime notamment que les concessions proposées au dispositif « Buy American » par Washington sont insuffisantes, en particulier dans le domaine des infrastructures. La Commissaire aurait même enjoint son homologue de la revoir rapidement à la hausse, considérant que l'UE est beaucoup plus offrante que les USA en la matière.
- Dans le **domaine agricole**, la question cruciale des produits sensibles et de la protection dont ils pourront faire l'objet ne connaît aucune avancée. Motif selon les négociateurs européens : c'est une question qui se discute à la fin. Certes, mais c'est une discussion cardinale. L'UE demande un accès aux marchés accru aux États-Unis, et ceux-ci, par la voix de leur Ambassadeur dans l'UE, déplorent l'absence de flexibilité de Bruxelles sur un certain nombre de produits stratégiques, où demeurent des droits de douane trop élevés. Les choses avancent bien, comme on peut le voir...
- La reconnaissance des « **indications géographiques protégées** » européennes par les Américains n'est toujours pas explicitement discutée, même si l'UE a fait une proposition fin

mars (voisine de celle incluse dans le traité UE-Canada). C'est un point central pour certains pays dont la France, mais Washington n'a jamais montré de disposition à la moindre concession.

- Le contentieux demeure quant à la possible inclusion des **services financiers** dans le champ des négociations. Face à la réticence de Washington, plusieurs déclarations de la Commissaire européenne au commerce confirment la volonté de l'UE d'inclure la question de la régulation des services financiers dans le champ des négociations. La question demeure de savoir si l'UE conditionne toujours une éventuelle offre de libéralisation de son marché de services financiers à des concessions américaines dans le domaine réglementaire. Ce pourrait être un des éléments au programme de la semaine prochaine.
- L'UE a fait une nouvelle proposition dans le domaine de la **coopération réglementaire « horizontale »**³, qui ne comporte plus le fameux « Organe de coopération réglementaire » tant décrié (et pourtant bel et bien présent dans le CETA). Cette proposition reste identique quant à son principe : elle vise à soumettre les projets réglementaires de chacune des parties à l'avis des agences de régulations et des lobbies de l'autre partie. Avant même tout débat public, et toute expression démocratique à leur égard. Or, alors que la question était présentée comme parfaitement consensuelle, des agences fédérales de régulation américaines ont récemment fait savoir qu'elles ne s'inscriraient pas dans un tel dispositif, à commencer par la puissante Administration de l'alimentation et de la santé.
- **Protection des investissements et arbitrage** des différends Investisseur-État : la pseudo-réforme de l'ISDS portée par la Commission européenne est encore trop ambitieuse pour Washington et est donc loin de faire l'unanimité outre-Atlantique. Officiellement chacun a présenté sa proposition, et d'amicales discussions se poursuivent à cet égard. Officieusement Washington, qui a gagné tous les contentieux dans lequel il était engagé, n'a aucun intérêt à cette réforme, et, fort de sa maîtrise des dispositions d'arbitrage, refuse notamment l'inclusion d'un mécanisme d'appel dans le futur traité (ce que propose la DG Commerce).
- **Commerce de l'énergie** : la question est un non-sujet pour l'heure, les parties se bornant à échanger leurs idées et réflexions générales dans le domaine, sans négociation puisque les États-Unis ne souhaitent pas insérer un chapitre spécifique sur le sujet.

Si la logique d'ensemble – libéralisation maximale des échanges de biens et de services, limitation de tous les processus réglementaires susceptibles de gêner l'expansion du commerce, protection optimale des investisseurs -, reste partagée, les modalités de sa mise en œuvre font donc grandement débat.

Renforcer la mobilisation contre les deux accords transatlantiques

La vigilance et la contestation de millions de citoyens de part et d'autre de l'Atlantique, dans un contexte qui demeure résolument opaque et désinformé, portent également leurs fruits. D'un côté comme de l'autre, les négociateurs hésitent à prendre des engagements qui pourraient leur aliéner trop vertement l'opinion. La France, par la voix de son Secrétaire d'État au commerce extérieur, a récemment témoigné de son scepticisme face à l'avancée des négociations et réaffirmé sa position : faute de progrès significatifs dans les dossiers qu'elle estime stratégiques pour ses intérêts (marchés publics, indications géographiques, services) elle renoncerait (opportunément à 4 mois de la Présidentielle?) à ces négociations. Et avec elle, de facto, l'UE serait contrainte de s'y résoudre.

Faut-il dès lors apaiser l'effort de surveillance, d'interpellation et de contestation entamé depuis

³ Hors les 9 secteurs spécifiques qui font l'objet de discussions ad hoc : médicaments, cosmétiques, textiles, automobiles, appareils médicaux, technologies de l'information et de la communication, ingénierie, produits chimiques et pesticides.

près de trois ans ? Certainement pas puisque c'est lui dont nous enregistrons quelques effets à travers les difficultés du processus « TAFTA ».

La soumission du **traité UE-Canada (CETA)** au Conseil des ministres des 28 à l'automne prochain représente en revanche un **danger imminent**, face auquel nous devons nous rassembler. Il comporte en effet la plupart des dispositions nuisibles et injustes – libéralisation du commerce agricole et des services de base, arbitrage d'investissement, coopération réglementaire, facilitation du commerce transatlantique de énergies dangereuses, limitation des capacités de réglementation des autorités publiques... - proposées dans le cadre du TAFTA.

À l'heure de l'écriture de cette note, les règles de ratification du CETA n'ont pas encore été clarifiées par les institutions européennes compétentes. D'ici à l'automne, il sera décidé si le CETA relève des compétences exclusives de l'Union Européenne, ou s'il est « mixte », c'est à dire relevant également des compétences des États membres.

La première étape réside donc au Conseil : s'il est de compétence exclusive, les États membres doivent dégager une majorité qualifiée. Sinon, légalement, le refus d'un seul État membre suffira à le rejeter définitivement.

S'il est approuvé par le Conseil, alors le Parlement européen sera consulté, et la Commission a coutume d'attendre sa ratification pour mettre l'accord en œuvre. Ce sera donc la seconde opportunité possible pour endiguer l'accord.

En revanche, l'incontournable implication des parlements nationaux est un mythe agité par le gouvernement pour calmer les critiques. Dans le cas d'un accord non-mixte, les parlementaires français se verront totalement dénier le droit de se prononcer. et dans le cas d'un accord mixte, la démocratie sera très certainement contournée : l'accord pourra être mis en œuvre dès l'approbation du Conseil, avant tout vote des élus⁴. Les parlementaires ont ainsi ratifié les accords UE-Corée du Sud, UE-Colombie/Pérou et UE-Ukraine alors qu'ils étaient déjà en application depuis des mois, voire des années, sans qu'aucun débat démocratique n'ait jamais eu lieu. Pire : même en cas de rejet par la représentation nationale de l'un des 28, le chapitre Investissement du CETA continuerait de s'appliquer pendant trois ans.

Le débat et le vote du parlement français interviendront trop tard pour enrayer les dispositions inacceptables contenues dans l'accord. **Le gouvernement doit prendre une position forte en amont, et refuser le traité et ses modalités d'application lorsqu'ils seront présentés, dans une seule proposition, au Conseil.**

⁴ Article 218 (5) TFEU