

Fiche Bip n°34 – Négociation du TTIP: attention de ne pas se tromper d'époque

Exposé de Pascal Lamy à la French American foundation: en mettant au coeur du processus de mise en convergence des normes la protection et non l'abaissement des droits de douane, le TTIP peut permettre une nouvelle génération d'accords bilatéraux où nos réflexions sur les filières durables et sur la subsidiarité active appliquée au marché européen pourraient trouver leur place

Résumé

Les négociateurs européens ont commis bourde sur bourde dans le lancement du processus de mise en convergence normative aux USA et dans l'UE, braquant à juste titre de larges secteurs de la société, notamment en Allemagne. Ils n'ont pas vu que l'enjeu n'avait plus grand chose à voir avec l'abaissement des droits de douane et portait sur les règles de protection des consommateurs et de la planète. Le processus étant appelé à repartir à zéro c'est l'occasion d'élargir la notion de protection à la protection de la planète et de sortir, en Europe de l'intégrisme du marché



- *Mots clés géographiques* : Union Européenne ; Monde
- *Mots clés thématiques* : commerce international ; Filières durables ; relations bilatérales ; Oeconomie
- *Mots-clés acteurs* : État ; société civile
- *Auteurs* : Pierre Calame
- *Publié le* : 29 janvier 2015

Texte complet

Exposé de Pascal Lamy.

En 2013 le TTIP est vraiment très mal parti.

Il n'a pas été clairement dit en quoi ce traité devait être totalement nouveau. Depuis des décennies, les négociations internationales sur le commerce s'inscrivaient dans le « vieux monde » : celui de la production nationale et des barrières douanières éventuellement opposées aux importations et qu'il s'agissait d'abaisser.

Or, nous sommes entrés dans un nouveau monde où les chaînes de production (les filières) sont transnationales. Les exportations depuis un pays donné contiennent d'ailleurs de plus en plus d'importations en amont. En outre, les droits de douane sont devenus en moyenne très faibles. L'objectif d'une négociation transatlantique ne peut donc porter que sur les normes de protection des consommateurs. L'accord en discussion portant sur la protection des consommateurs, les représentations mentales et les cultures jouent un rôle décisif. Pensons à la sécurité alimentaire, au

bien être des animaux, à la protection des données privées, trois exemples où les points de vue américains et européens peuvent être différents.

Dans ce nouveau monde, il ne s'agit plus de supprimer des dispositifs, de réduire les protection, mais au contraire de les aligner sur la protection la plus élevée, d'autant plus que, selon Pascal Lamy, l'attente à l'égard de la protection des risques croîtra d'année en année.

Mais, comme nous le savons avec le cas de l'Union Européenne, harmoniser les normes est un processus complexe, notamment parce qu'il ne s'agit pas, bien souvent de plus ou de moins mais plutôt, comme le montre l'exemple des pare-chocs des voitures, d'approches différentes du risque.

Dans ces conditions, l'objectif d'un accord n'est pas d'abaisser encore les droits de douane mais de permettre les économies d'échelles et la réduction des coûts de production du fait du rapprochement normatif (note Pierre Calame : ceci reste en réalité à vérifier). La négociation du TTIP est d'autant plus importante que le standard auquel on aboutira sera de fait, compte tenu du poids des Etats-Unis et de l'Europe dans le commerce international, le standard mondial.

En résumé, le cycle de Doha, c'était encore l'ancien monde ; le TTIP c'est le nouveau monde.

L'engagement de cette négociation a suscité de nombreuses peurs dans l'opinion. Ceux qui l'ont lancé ont commis une série de bourdes considérables :

les initiateurs n'ont absolument pas expliqué que c'était un nouveau monde et que les enjeux étaient de nature très différente ; les enjeux du nouvel univers n'ont pas été expliqués ;

dès lors que l'on parle de précaution, de protection du consommateur, on est nécessairement dans la « paranoïa vertueuse » : phantasme et peur sont essentiels. On ne peut y répondre qu'en assurant au processus de dialogue avec les Etats-Unis un maximum de transparence. Or il a été décidé que le mandat de négociation était secret ! De quoi alimenter toutes les peurs et tous les phantasmes ;

troisième bourde, prétendre que l'accord sera conclu dans un délai de deux ans ... là où l'Union Européenne a mis trente ans à unifier les règles entre les différents Etats membres. Le caractère littéralement farfelue du délai annoncé a décrédibilisé le processus. On avait dit en 2013 que ce serait pour 2015 ; on dit maintenant en 2015 que ce sera pour 2017 et tout cela ne tient pas debout ;

Quatrième bourde, inclure sans précaution la question du droit applicable aux investissements croisés (américains en Europe, européens aux Etats-Unis) dans l'accord. Or, l'investissement est resté en Union Européenne de compétence nationale. Le TTIP prévoit d'inclure des clauses de protection de l'investissement et des modalités d'arbitrage, problème classique quand de part et d'autre on a des doutes sur l'objectivité du système judiciaire de l'autre. Mais c'est une question très sensible. Les formes antérieures d'accord étaient très frustrées et dépossédaient les Etats de leur souveraineté réglementaire. Or, la société civile se souvient encore de la victoire qu'elle a remportée, dans des circonstances un peu similaires, lors du lancement de la négociation sur l'accord multilatéral sur l'investissement. Les négociateurs, du côté de la Commission Européenne, n'ont pas réalisé la portée de l'introduction de cette question dans le mandat de négociation.

Comment remettre ce traité sur les rails ?

1. il faut recadrer le narratif, expliquer, expliquer encore pourquoi cet accord peut être utile ;

2. parler de délais raisonnables ;

3. revenir sur le terme même de « négociation » : c'est un processus de mise en convergence des normes. Le nommer « négociation » donne l'impression que l'on est prêt à sacrifier le niveau de protection des consommateurs pour le profit exclusif des multinationales. Il faut clairement donner comme mandat d'aligner dans tous les cas les normes communes sur le meilleur niveau de

protection actuelle. Si l'on croit vraiment que cet accord est utile, il appartient aux autorités publiques de convaincre les producteurs que l'économie d'échelle obtenue grâce à l'unification des normes compensera le surcroît de production résultant de l'adoption de la norme la plus protectrice ;

4. assurer une totale transparence au processus et demander au Parlement Européen d'animer le débat public.

Au sein de l'Union Européenne, le pays où l'opinion est la plus réticente à l'idée de TTIP est l'Allemagne. Les enquêtes montrent que de 2010 à 2014 l'érosion de la confiance des Allemands à l'égard des Américains s'est effondrée, passant de deux tiers à un tiers d'opinions favorables. Or, dans le domaine de la gestion des risques, la question de la confiance est centrale.

D'ailleurs, la question du règlement des différends renvoie elle aussi à la question de la confiance réciproque que nous nous faisons vis-à-vis de nos systèmes judiciaires. Certes il faut un mécanisme commun mais qui ne mette pas en cause la capacité réglementaire des Etats. Il y a un modèle récent, beaucoup plus sophistiqué que le mode ancien d'arbitrage, c'est celui de l'accord entre l'Europe et le Canada. Il précise notamment que l'arbitrage ne pourra limiter la capacité réglementaire des Etats.

Mais pour cela, il faut résister aux Etats-Unis à l'énorme lobby des hommes de loi, qui poussent à la roue de l'arbitrage privé, bien plus rémunérateur que le passage en justice. Ceci est d'autant plus important que les Américains d'un côté et les Européens de l'autre négocient des accords du même type avec la Chine et que celle-ci sera très vigilante à ce que les modalités de règlement des différends adoptées dans son cas ne reflètent pas une méfiance particulière à l'égard du système judiciaire chinois.

On parle de la question de la protection des consommateurs, mais qu'en est-il des réflexions, de plus en plus importantes, sur le modèle de croissance lui-même ? La discussion sur le TTIP n'est elle pas en décalage par rapport aux discussions menées dans le cadre de la COP21 pour limiter le réchauffement climatique ?

A cette question, Pascal Lamy répond : « au contraire, ce peut être l'occasion pour les Etats-Unis et l'Europe de prendre de l'avance dans cette réflexion sur l'évolution du modèle de croissance, en précisant que parler de prévention concerne non seulement les consommateurs mais aussi l'environnement et la planète. Cela pourrait donner par exemple des exigences en matière de traçabilité ».

Qui est véritablement demandeur du TTIP ? Selon Pascal Lamy – certains participants semblaient en douter – le TTIP est placé plus haut dans les priorités européennes que dans les priorités américaines, les Etats Unis regardant plus du côté de l'Asie. Si donc on veut avancer, il faudra que Angela Merkel engage son leadership vis-à-vis de l'opinion allemande.

Compte tenu de la faiblesse de l'Union Européenne, le processus d'élaboration de l'accord n'est-il pas déséquilibré et placé sous domination américaine ? Peut-on rééquilibrer les forces ? Réponse de Pascal Lamy : ce complexe d'infériorité est dans nos têtes. L'Europe pèse 500 quand les USA pèsent 300. Je l'ai vécu comme Commissaire européen au commerce extérieur. Et ceci d'autant plus que le marché américain n'est pas du tout unifié en terme de niveau de protection.

Commentaire :

Les propos de Pascal Lamy sont d'autant plus intéressants qu'ils s'adressait non pas à des militants de la société civile mais à des dirigeants de l'économie.

Il me semble qu'il ouvre des pistes qui correspondent à nos propres propositions sur deux points essentiels :

1. L'évolution du modèle de croissance. Déjà, dans la lettre qu'il m'avait envoyée après la lecture de l'Essai sur l'oeconomie, il avait reconnu que mettre la notion de filière durable au cœur du commerce international n'était pas incompatible avec les règles de l'OMC et que les obstacles étaient surtout politiques : selon lui, mais c'était il y a cinq ans, la Chine y étant opposée. Or, en 2011 déjà lors du Green World Forum de Hong Kong j'avais entendu un haut fonctionnaire du Ministère chinois du commerce extérieur reconnaître qu'il faudrait progressivement y venir. Et le contexte de la négociation de la COP21 est assez favorable pour relancer publiquement cette idée. Pascal Lamy y fait déjà référence en parlant de traçabilité : on ne peut pas envisager un accord qui porte exclusivement sur la protection du consommateur. Or il a raison de dire que les clauses d'un accord entre USA et Europe vaudront « standard mondial ». D'autant plus que le système du consensus entre Etats est arrivé soit à la paralysie, comme pour le cycle de Doha, soit à la médiocrité comme cela risque d'être le cas avec les accords de Paris sur le climat.

2. Pascal Lamy se réfère au fait que le marché américain est bien moins unifié que le marché européen. Un processus de mise en convergence des normes et méthodes serait une bonne occasion d'introduire, comme nous l'avons fait avec Patrick Lusson dans nos propositions « (re)faire de la construction européenne une épopée », l'idée que le principe de subsidiarité active s'applique aussi au marché ; on ne voit pas au nom de quoi un marché local du fromage de chèvre, directement lié aux habitudes et goûts locaux, devrait satisfaire à des règles convenues à Washington et Bruxelles, règles qui ne devraient s'appliquer qu'aux produits standardisés.

Sur ces deux points essentiels, il serait intéressant me semble-t-il que les mouvements de la société civile soient porteurs d'une position clairement

