

Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP¹) : convergences d'intérêts et divergences d'opinions en Europe

Dalila Ghailani et Aída Ponce del Castillo

Introduction

Depuis le début des années 2000, les États-Unis et l'Union européenne (UE), soulignant le rôle clé que la coopération réglementaire pouvait jouer dans la construction d'une relation transatlantique forte, ont insisté sur la nécessité de promouvoir une meilleure réglementation, de réduire les différences réglementaires et de faciliter le commerce transatlantique. Ces principes sont en train de devenir réalité via le TTIP, que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a identifié comme l'une des dix priorités de la Commission. Selon le site de celle-ci, « le TTIP pourrait créer des emplois et de la croissance en Europe, donner un coup de pouce au commerce mondial, et également renforcer notre influence en dehors de l'Europe »².

Sujet de grandes préoccupations en Europe, le TTIP a déjà fait couler beaucoup d'encre de part et d'autre de l'Atlantique et a suscité de nombreuses controverses qui ont désarçonné les négociateurs. Après huit cycles de négociations, le TTIP affronte une opposition farouche de la part de dizaines de milliers de citoyens américains et européens, d'organisations non gouvernementales (ONG), de syndicats et d'organisations de la société civile, alertés par les dangers potentiels d'un traité commercial d'une telle envergure. Tous craignent que le TTIP ne donne lieu à une course vers le bas où leurs droits sociaux, syndicaux et environnementaux seraient sacrifiés sur l'autel du libre-échange, au profit des multinationales.

1. *The Transatlantic Trade and Investment Partnership.*

2. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

Après un bref rappel du contexte (section 1), des objectifs et du contenu du TTIP (section 2) et un état des lieux des négociations à l'issue du huitième cycle (section 3), nous nous proposons de revenir sur certaines questions qui ont particulièrement cristallisé les débats en 2014 (section 4) : l'opacité des négociations, la contestation des avantages potentiels du TTIP, l'impact de l'accord sur les normes du travail, la question controversée du règlement des différends Investisseur-État (RDIE) et la coopération réglementaire d'ores et déjà jugée antidémocratique³.

1. Contexte du lancement des négociations du TTIP

L'idée d'un grand marché transatlantique n'est pas neuve. En 1998, les dirigeants de grandes multinationales nord-américaines et européennes créent le *Trans-Atlantic Business Dialogue*⁴ (TABD), un puissant lobby auquel le monde politique répond positivement par la signature d'un partenariat économique transatlantique en vue d'intensifier les relations économiques entre les deux puissances.

Les attentats du 11 septembre 2001 et l'invasion de l'Irak en 2003 jettent un froid sur les relations transatlantiques mais l'ambition d'un grand marché refait surface en 2005 via l'initiative économique UE-USA.

Dans la foulée des travaux du Conseil économique transatlantique (CET) créé en 2007, les responsables états-unis et européens créent en 2011, le Groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance chargé « d'identifier les politiques et les mesures à mettre en place afin d'augmenter les échanges commerciaux et l'investissement. Ce dernier recommande le lancement de négociations en vue de la conclusion d'un accord global sur le commerce et l'investissement ». Il décrit l'approche conjointe des deux parties concernant les principaux paramètres de ces négociations et précise les domaines dans lesquels l'UE et les États-Unis ont trouvé un terrain d'entente et la manière dont ils comptent aborder

3. Cette liste n'est en rien exhaustive. Les questions environnementales, la sécurité alimentaire, la protection de la vie privée, l'impact sur les services publics sont autant de questions qui animent les débats et suscitent les passions.

4. <http://www.transatlanticbusiness.org/>.

les nombreux domaines qui feront partie intégrante de l'accord (HLWG 2013). S'ensuit la déclaration conjointe de Barak Obama, José Manuel Barroso et Herman Van Rompuy en février 2013⁵, relançant le partenariat transatlantique.

En Europe, les grands groupes industriels, notamment automobiles sont à la recherche de nouveaux marchés et de zones de production moins coûteuses. Avec les crises économique et financière de 2008, les salaires ont baissé aux États-Unis, devenant plus compétitifs. Outre-Atlantique, les multinationales encouragent aussi la création de cette zone de libre-échange. Elles auraient conclu une entente avec l'administration Obama : elles paieront plus d'impôts aux États-Unis mais, en échange, elles se verront ouvrir les portes d'un énorme marché transatlantique, ce qui ne manque pas de susciter l'intérêt des fers de lance de la nouvelle industrie américaine tels qu'Amazon, Google et Microsoft (Quatrepoint 2014).

En 2013, les 28 gouvernements nationaux ont donné à la Commission européenne le mandat de négocier le TTIP. La phase de négociation est maintenant pleinement en cours et, à la fin de l'année 2014, sept cycles de négociations avaient eu lieu entre négociateurs européens et américains. Le processus devrait se conclure pour la fin 2015.

2. Objectifs et contenu du TTIP

Selon le mandat de négociation du Conseil de l'UE (rendu public tardivement, le 9 octobre 2014), le traité contiendra exclusivement des dispositions relatives aux questions commerciales et liées au commerce applicables entre les États-Unis et l'UE. Ce traité devra être ambitieux, complet, équilibré et parfaitement conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Conseil de l'UE 2013).

Le TTIP vise à développer le commerce et les investissements en tirant parti du potentiel inexploité d'un véritable marché transatlantique, générant de nouvelles possibilités économiques en matière d'emploi et

5. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_fr.htm.

de croissance grâce à un accès accru au marché et à une meilleure compatibilité réglementaire, ouvrant la voie à des normes mondiales que des États tiers pourraient également adopter. Il vise :

- l’abolition des droits de douanes sur les échanges bilatéraux dès l’entrée en vigueur de l’accord pour une large part, suivie de la suppression progressive de tous les droits de douanes à l’exception des plus sensibles, à brève échéance ;
- l’accès à de nouveaux marchés par la suppression des obstacles de longue date, tout en reconnaissant le caractère sensible de certains secteurs (services, agriculture...). L’UE entend sécuriser l’accès au transport maritime et aux services aériens américains, une mesure controversée aux États-Unis (PE 2014). Les services audiovisuels ont été exclus ;
- la poursuite de la libéralisation des marchés publics : l’UE souhaite contrecarrer les règles américaines de préférence nationale, tels que l’amendement *Berry*⁶ ou le *Buy American Act*⁷ et obtenir un accès au niveau interfédéral aux États-Unis, dans la mesure où les engagements fédéraux sur les marchés publics dans les accords de commerce extérieur sont facultatifs pour les entités fédérées. À l’inverse, les États-Unis souhaitent des règles « justes, transparentes et prévisibles » et un traitement non discriminatoire dans l’UE et ses États membres (USTR 2013) ;
- la suppression des obstacles non tarifaires réglementaires aux échanges en parvenant à un niveau ambitieux de compatibilité réglementaire pour les biens et les services, y compris par la reconnaissance mutuelle, l’harmonisation et le renforcement de la coopération entre régulateurs. Il s’agit du noyau dur du TTIP posant les questions les plus compliquées à aborder. Les différences de réglementation entre l’UE et les États-Unis tiennent aux préférences et valeurs différentes de la population et aux approches divergentes de la gestion du risque ;
- la protection des investissements dans le cadre d’un règlement des différends entre les investisseurs et l’État, garantissant la trans-

6. Le *Berry Amendment* (1941) oblige le Département de la Défense américain à se fournir auprès d’entreprises locales pour l’ensemble de ses marchés d’approvisionnement. Codifié en 2002, il concerne aujourd’hui principalement les textiles et l’alimentation.

7. Loi fédérale (1933) imposant l’achat de biens produits sur le territoire américain pour les achats directs effectués par le gouvernement américain.

parence, l'indépendance des arbitres et la prévisibilité de l'accord et offrant aux investisseurs une large palette de structures d'arbitrage.

La version finale du TTIP contiendra 24 chapitres, divisés en trois sections : l'accès au marché, la coopération réglementaire et la réglementation.

La section traitant de l'accès au marché se concentre sur la réalisation de l'objectif européen d'accéder plus facilement au marché américain, en particulier en matière d'échanges de biens et services (y compris les services financiers) et de marchés publics. La deuxième section vise à réduire la « paperasserie et les coûts » et inclut la cohérence réglementaire, les obstacles techniques au commerce, la sécurité alimentaire et la santé animale et végétale, les produits chimiques, les cosmétiques, l'ingénierie, les appareils médicaux, les pesticides, les technologies de l'information et de la communication, les produits pharmaceutiques, le textile et les véhicules. La dernière section, consacrée à la réglementation conduira à l'adoption de nouvelles règles visant à rendre l'exportation, l'importation et l'investissement, plus aisés et plus équitables. Elle contiendra des dispositions sur le commerce et le développement durable, y compris les droits du travail, l'énergie et les matières premières, les douanes et la facilitation du commerce, les petites et moyennes entreprises (PME), la protection des investissements et le RDIE, la concurrence, la propriété intellectuelle et les indications géographiques⁸.

3. État des lieux : où en sommes-nous après huit cycles de négociations ?

Les trois premiers cycles de négociations se sont tenus en 2013 et ont permis aux négociateurs de mieux comprendre leurs approches respectives sur les sujets couverts par l'accord. Les négociations ont donc réellement débuté au quatrième cycle.

À l'issue des sept premiers cycles, des désaccords sont clairement apparus entre l'UE et les États-Unis :

8. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

- concernant la suppression des droits de douane : des offres tarifaires ont été échangées en février 2014, mais la Commission a reproché à l'offre américaine d'être inférieure et a publiquement demandé une amélioration substantielle ;
- les désaccords sur les services financiers sont évidents : l'UE vise à inclure une coopération en matière de réglementation financière dans le TTIP en plus de l'accès aux marchés, mais les États-Unis craignent que cela n'agisse sur les restrictions de la loi *Dodd-Frank*⁹ et considèrent que la question peut être traitée dans le cadre des enceintes existantes (G20, Conseil de stabilité financière). La Commission européenne a donc retiré les services financiers des négociations lors du sixième cycle et a indiqué aux États membres qu'elle aborderait de nouveau la question si les États-Unis changeaient d'avis sur la mise en cohérence réglementaire¹⁰ ;
- sur les droits de propriété, les indications géographiques européennes (IG) représentent un obstacle potentiel, car outre-Atlantique, nombreux sont ceux qui rejettent la protection des IG européennes dans le TTIP ;
- l'agriculture est devenue une question centrale : les États-Unis ont dénoncé les politiques et les mesures de l'UE sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et certains traitements chimiques. Ils cherchent à lever les barrières sanitaires et phytosanitaires de l'UE pour les exportations de viande américaine¹¹ mais, Karel de Gucht, commissaire européen chargé du commerce, a promis que la législation européenne sur les OGM ou le bœuf aux hormones ne changerait pas avec l'arrivée du TTIP et a exclu toute reconnaissance mutuelle sur les produits chimiques¹² ;
- sur des questions touchant à la réglementation du commerce électronique et aux flux de données transfrontaliers, les inquiétudes

-
9. Le *Dodd Frank Act* (2010) vise à promouvoir la stabilité financière aux États-Unis, à limiter l'aléa moral inhérent au caractère *too big to fail* de certaines institutions financières et à protéger les contribuables et les consommateurs de produits financiers.
 10. Euractiv (2014a) Les services financiers restent exclus des négociations transatlantiques, 17 juin 2014, <http://www.euractiv.fr/sections/euro-finances/les-services-financiers-restent-exclus-des-negociations-transatlantiques>.
 11. Euractiv (2014b) US wants 'science' to settle GMO debate in trade deal with EU, 18 juin 2014, <http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/us-wants-science-settle-gmo-debate-trade-deal-eu-302876>.
 12. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1181&title=%C2%ABLe-TTIP-ne-modifiera-pas-la-r%C3%A9glementation-europ%C3%A9enne-applicable-aux-produits-chimiques-dangereux%C2%BB>.

de l'Europe vis-à-vis des législations et pratiques américaines liées à la protection des données ont grandi suite aux révélations sur les activités d'espionnage menées par l'Agence de sécurité nationale (NSA) américaine (PE 2014).

À l'issue du dernier cycle couvert par ce chapitre (février 2015), les questions relatives à l'accès au marché, aux droits de douane industriels, à l'accès au marché agricole, au commerce des services et aux marchés publics ont été clarifiées. Le pilier horizontal réglementaire constitué des obstacles techniques au commerce (OTC) et des questions de sécurité alimentaire et de santé animale et végétale a été un axe important de ce cycle de négociations. Si le second volet est proche de la consolidation, des divergences persistent en matière d'OTC. L'UE a présenté ses propositions en matière de coopération réglementaire horizontale. Des progrès notables ont été atteints sur le règlement des différends d'État à État, en matière de douane, de facilitation du commerce et sur les problèmes relatifs aux PME. Sur les droits de propriété intellectuelle, les discussions continuent en vue d'affiner encore la liste des questions à inclure dans l'accord.

Les prochains cycles de négociation sont prévus en avril 2015 à Washington et en juillet à Bruxelles. Deux autres devraient suivre d'ici la fin de l'année. Selon les conclusions du Conseil européen de décembre 2014, « l'UE et les États-Unis devraient faire tous les efforts nécessaires pour conclure, d'ici la fin de 2015, les négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement qui soit ambitieux, global et mutuellement bénéfique »¹³.

4. Quelques questions critiques débattues en 2014

4.1 L'opacité des négociations

Différents syndicats, ONG, représentants de la société civile et députés européens n'ont eu de cesse de critiquer l'opacité des négociations entre l'UE et les États-Unis sur le TTIP, le caractère confidentiel du mandat

13. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/146417.pdf.

de négociation exemplifiant à souhait selon les opposants au projet d'accord le manque de transparence et la volonté de la Commission et du Conseil d'écarter le public en la matière.

Dans un courrier adressé à son homologue américain en juillet 2013, le négociateur en chef de l'UE, Ignacio Garcia Bercero, confirmait que la Commission s'opposerait à un accès public pour tous les documents relatifs à la négociation ou à l'évolution du TTIP et que ces documents resteraient inaccessibles au public pendant 30 ans (Commission européenne 2013d). Le commissaire de l'UE au Commerce, Karel de Gucht, avait pour sa part déclaré au Parlement européen que la Commission traiterait le TTIP avec un degré de confidentialité équivalent à celui appliqué pour les accords commerciaux précédents et a appelé tous les parlementaires européens à défendre la confidentialité des négociations¹⁴.

Mais suite aux révélations d'Edward Snowden en juin 2013 sur l'affaire d'espionnage impliquant l'Agence de sécurité nationale (NSA), les citoyens européens et les ONG se sont inquiétés et ont commencé à revendiquer davantage de transparence¹⁵. La Commission européenne a tenté de rectifier les choses en ouvrant un site Internet officiel présentant les enjeux de manière excessivement simpliste, avec des vidéos et de prétendues « notes d'information ».

En juillet 2014, la médiatrice européenne Emily O'Reilly a ouvert des enquêtes jumelles au Conseil de l'UE et à la Commission, afin de répondre aux inquiétudes exprimées¹⁶. Mais c'est un arrêt rendu par la Cour de Justice de l'UE le 3 juillet 2014¹⁷ qui va ouvrir la voie à la publication des documents portant sur les négociations du TTIP. Selon les juges européens, les textes portant sur les questions internationales ne devaient pas être systématiquement confidentiels, le Conseil devant

14. Transcription d'un débat sur les négociations de l'UE sur le commerce et l'investissement avec les États-Unis, Parlement européen, Strasbourg, 22 mai 2013.

15. FO Europe (2014) Civil society call for full transparency about the EU-US trade negotiations, 19 mai 2014, http://www.foeurope.org/sites/default/files/foe_ttipp-civil-society-transparency-call190514.pdf.

16. Médiateur européen (2014) La médiatrice demande au Conseil et à la Commission de publier plus de documents relatifs au TTIP, Communiqué de presse, 31 juillet 2014, <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/press/release.faces/fr/54636/html.bookmark>.

17. CJUE, arrêt du 3 juillet 2014, *Conseil de l'Union v in 't Veld*, C-350/12, non encore publié.

fournir des raisons précises justifiant le refus de rendre public tel ou tel document.

Le 9 octobre 2014, le Conseil des ministres européens en charge du commerce international a autorisé la Commission européenne à publier le mandat de négociation (Conseil de l'UE 2014), une décision importante dans son principe, car c'est la première fois qu'une telle publication est réalisée depuis que l'Union européenne négocie des accords commerciaux. Au mois de novembre, la Commission s'est engagée à rendre publics plus de documents européens liés aux négociations tout en soulignant qu'il « ne devrait y avoir aucune velléité de publier » des documents américains ou communs sans l'autorisation expresse des États-Unis. Elle s'est engagée en outre à publier le nom des personnes que rencontraient ses responsables politiques et ses hauts fonctionnaires (Commission européenne 2014d).

Le 7 janvier 2015, la Commission européenne a rendu publiques plusieurs de ses propositions de textes légaux couvrant la concurrence, la sécurité alimentaire, la santé des animaux et des végétaux, les thématiques douanières, les obstacles techniques aux échanges et les petites et moyennes entreprises et le règlement des différends entre gouvernements. D'autres documents devraient être publiés, exception faite de ceux liés à l'accès au marché et aux quotas et droits de douane jugés trop sensibles¹⁸.

Cette ouverture affichée ne comble pas vraiment les attentes : les documents publiés ne sont jamais accompagnés de leurs annexes et les comptes rendus des cycles de négociations sont jugés encore trop sommaires. Ils ont néanmoins le mérite d'exister, ce qui n'est pas le cas outre-Atlantique où le secret reste de vigueur.

4.2 Des avantages annoncés mais discutables

En matière de commerce et d'investissement, les relations entre l'UE et les USA sont considérées comme les plus importantes au monde. En

18. Euractiv (2015) La Commission publie plusieurs documents de négociation du TTIP, 7 janvier 2015, <http://www.euractiv.fr/sections/commerce-industrie/la-commission-publie-plusieurs-documents-de-negociation-du-ttip-311110>.

2012, les deux économies représentaient près de la moitié du PIB mondial et 30% du commerce mondial (PE 2014). Il y aurait néanmoins encore un potentiel inexploité en termes de croissance économique.

Les arguments quantitatifs en faveur du TTIP résultent principalement de quatre études économétriques largement citées : Ecorys (2009), CEPR¹⁹ (2013), CEPII²⁰ (2013) et Bertelsmann Stiftung (2013), les deux premières ayant été directement commanditées par la Commission européenne. Elles prévoient toutes des bénéfices en terme d'échanges commerciaux et de croissance du PIB pour l'UE et les États-Unis. Seule l'étude de la Bertelsmann Stiftung (2013) envisage les conséquences potentielles sur l'emploi. Le TTIP créerait à long terme environ un million d'emplois aux États-Unis et 1,3 million d'emplois dans l'UE.

Bien qu'elle ne prévienne pas l'impact sur l'emploi, l'étude du CEPR a été particulièrement influente, la Commission européenne la considérant comme sa principale source d'information sur les effets économiques du TTIP (Commission européenne 2013a ; 2014a). Cette étude présente plusieurs scénarii possibles et indique qu'un TTIP global et ambitieux conduirait à une augmentation du PIB annuel total de 0,5% pour l'UE (soit 119 milliards d'euros), et de 0,4% pour les États-Unis (95 milliards d'euros), une fois pleinement mis en œuvre en 2027. Les ménages européens verraient leurs revenus annuels disponibles augmenter en moyenne de 545 euros par an à la suite de l'accord. Celui-ci augmenterait par ailleurs le PIB de nos partenaires commerciaux d'environ 100 milliards d'euros (CEPR 2013). Seul le scénario le plus ambitieux est retenu par la Commission pour sa rhétorique sur le TTIP (Myant et O'Brien 2015).

Ces études sont loin de faire l'unanimité. Évaluant de manière critique les résultats et les méthodologies sous-jacentes de ces analyses, Raza *et al.* (2014) notent que leurs résultats séduisants s'appuient sur des hypothèses irréalistes, des méthodes (modèles d'équilibre général calculable, hormis Bertelsmann) jugées inadéquates et sur une seule et même base de données pour évaluer les répercussions des réformes commerciales. Il n'est donc pas surprenant de voir les résultats

19. Center for Economic Policy Research.

20. Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

converger, et cette convergence ne devrait pas être acceptée comme une confirmation neutre de leurs prévisions.

Pour obtenir un scénario plus réaliste, Capaldo (2014) utilise le Modèle des politiques globales des Nations Unies (GPM), un modèle économétrique global axé sur la demande. Sa simulation tient compte du contexte d'austérité prolongée et des taux de croissance faibles caractérisant l'Union européenne et les États-Unis. Les résultats sont radicalement différents et autrement moins optimistes que ceux présentés dans les autres évaluations. Pour l'Europe, il constate que le TTIP entraînerait :

- des pertes nettes d'exportation au bout de 10 ans, par rapport au scénario de base « sans TTIP », de l'ordre de 1,9% pour la France, 1,14% pour l'Allemagne et 0,95% pour le Royaume-Uni ;
- un recul du PIB de -0,50% en Europe du Nord, -0,48% en France et -0,29% en Allemagne ;
- une baisse des revenus du travail de l'ordre de 5 500 euros par travailleur en France et 3 400 euros en Allemagne ;
- la perte d'environ 600 000 emplois dans l'Union européenne dont 223 000 dans les pays d'Europe du Nord ;
- un transfert des revenus du travail vers le capital de l'ordre de 7% au Royaume-Uni, 8% en France et 4% en Allemagne ;
- une diminution des recettes publiques et davantage d'instabilité financière.

Bien que la création d'emplois soit présentée comme une priorité absolue du modèle de développement européen, il n'est nullement garanti que le TTIP réponde à de telles espérances. L'étude de Capaldo signale en effet qu'il faut plutôt s'attendre à une perte massive d'emplois dans l'UE (600 000) contrairement ce que prédit l'étude de la Fondation Bertelsmann.

Dans ce cadre, il est utile de se pencher sur d'autres traités commerciaux tels que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), supposé créer 170 000 nouveaux emplois aux États-Unis²¹. Vingt ans plus tard,

21. Signé en 1992 par le Mexique, le Canada et les États-Unis et entré en vigueur en 1994, l'ALENA est un accord global couvrant les mêmes domaines que le TTIP. Il fondait le potentiel de croissance et d'emploi sur la réduction des barrières tarifaires.

les résultats n'ont pas été à la hauteur : le solde commercial des États-Unis avec le Mexique s'est détérioré de 98,8 milliards de dollars entre 1994 et 2010 suite aux délocalisations massives des entreprises américaines vers le Mexique. 682 000 emplois ont été détruits aux États-Unis du fait de ces délocalisations, dont 61% dans le secteur manufacturier. Deux tiers des travailleurs déplacés ont perdu plus de 20% de leur salaire. Côté mexicain, le revenu réel des travailleurs a baissé de près de 40% par rapport à la période antérieure à l'accord ; l'agriculture a été dévastée par la concurrence de l'agrobusiness américain et l'accroissement de la concurrence a poussé le gouvernement mexicain à privatiser certaines entreprises publiques et une partie de la sécurité sociale. Au Canada, l'accroissement de la concurrence a entraîné une réduction des dépenses publiques, des impôts et de la sécurité sociale (Scott 2011 ; Public Citizen 2014).

Concernant les pertes d'emploi résultant généralement des accords de libre-échange, la Commission européenne a confirmé que le TTIP était susceptible de provoquer une perturbation « durable et substantielle » du marché du travail européen (Commission européenne 2013a). Elle reconnaît que les préoccupations concernant l'avenir des travailleurs qui perdront leurs emplois en conséquence du TTIP sont « légitimes » et conseille aux États membres de l'UE de faire appel aux fonds d'aide structurels tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et le Fonds social européen pour venir en aide aux chômeurs supplémentaires escomptés (Hilary 2015).

4.3 L'impact sur les normes du travail

L'inquiétude est également vive au sein des syndicats et des organisations de la société civile quant aux implications réelles du TTIP pour les travailleurs des deux côtés de l'Atlantique.

4.3.1 Les risques potentiels du TTIP

En théorie, un accord de libre-échange entre deux économies développées dotées de solides systèmes de relations industrielles ne devrait susciter que peu d'inquiétudes quant aux normes du travail et aux droits sociaux. Mais, il est clair qu'il existe de véritables défis en la matière.

Deux conceptions fondamentalement différentes des normes du travail

Les États-Unis et l'UE ont des conceptions fondamentalement différentes de la relation d'emploi. Le modèle américain repose sur la primauté des forces du marché (Block *et al.* 2004). Dès lors, la réglementation gouvernementale et, dans une certaine mesure, la portée des conventions collectives de travail sont réduites au minimum. La conception européenne repose quant à elle sur le principe selon lequel des marchés non réglementés créent un déséquilibre de pouvoir de négociation entre l'employeur et le salarié. La réglementation gouvernementale et l'existence de syndicats sont nécessaires pour créer un contre-pouvoir de défense des salariés sur le marché du travail. Ces différences fondamentales peuvent avoir de très sérieuses implications dans le cadre des négociations du TTIP.

Des conceptions différentes de la sécurité sociale et du droit du travail

Compa (2014) met en garde contre la dérégulation du marché du travail américain qui mettrait à mal le filet de sécurité sociale européen en faveur des plus vulnérables²² et souligne les différences cruciales en matière de licenciement. La doctrine américaine est celle du bon vouloir, qui permet à tout employeur de renvoyer le personnel, de réduire les salaires ou de supprimer des avantages pour quelque raison que ce soit, tant que ce n'est pas interdit par la loi. Aucune loi américaine n'impose le paiement d'indemnités de licenciement selon l'ancienneté. Il n'y a pas de limite d'heures supplémentaires que peut imposer l'employeur. Aucune loi n'impose d'octroyer des congés ou des périodes de repos. Cette dérégulation pourrait agir comme un aimant attirant les investisseurs européens dans le cadre d'un nouvel accord commercial.

Un déséquilibre des droits syndicaux des travailleurs

L'ensemble des 28 membres de l'UE ont ratifié la Convention 87 de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la Convention 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. En revanche, les États-Unis sont l'un des 36 pays seulement à ne pas avoir ratifié soit l'une des

22. La loi agricole de 2014 votée par les républicains à la Chambre des représentants a supprimé l'assistance alimentaire à des millions d'Américains appauvris.

deux, soit ces deux conventions fondamentales²³. Ce fait a été largement critiqué par le passé et a suscité des préoccupations sérieuses et justifiées de la part de la société civile et des citoyens européens.

D'après le Département américain du Travail, les États-Unis ne ratifieront aucune convention de l'OIT, à moins – ou jusqu'à ce – que la loi et la pratique états-uniennes, tant au niveau fédéral que des États, ne soient pleinement conformes aux dispositions de ces conventions. McIntyre et Bodah (2006) détaillent les trois principaux arguments avancés par le gouvernement américain pour ne pas ratifier les conventions fondamentales de l'OIT. « Premièrement, la politique nationale du travail est bien établie aux États-Unis, assure un équilibre délicat entre les intérêts des entreprises et des travailleurs, et ne devrait pas être bouleversée pour accommoder les intérêts d'une agence internationale ». Deuxièmement, les États-Unis, en tant que membre de l'OIT, se doivent de respecter l'esprit des conventions 87 et 98 de l'OIT. Troisièmement, la ratification est impossible puisque les conventions affecteraient les employés, notamment des États, qui ne sont pas couverts par les lois fédérales sur le travail.

Depuis de nombreuses années, on s'inquiète de l'importation graduelle du modèle américain « casseur de syndicats » au sein de l'UE (notamment au Royaume-Uni) pour mettre à mal la tradition de respect des droits syndicaux. Le TTIP ravive ces inquiétudes et soulève des questions sur la capacité de l'UE à défendre le respect des droits syndicaux et de la négociation collective consacrés dans les traités (Richards 2014). Cette appréhension est d'autant plus forte que la crise économique a déjà eu pour conséquence un net recul des droits syndicaux et sociaux dans plusieurs pays européens (Schömann 2014).

Un risque de dumping social ?

Ces différences fondamentales en matière de droits syndicaux soulèvent la question du dumping social. Les normes relativement faibles en matière d'emploi en vigueur dans les 25 États américains qui ont adopté

23. Jusqu'à présent, les États-Unis n'ont ratifié que deux des huit conventions (Convention sur l'abolition du travail forcé et Convention sur les pires formes de travail des enfants). Une troisième convention sur la discrimination a été soumise au Sénat en 1998, mais n'a pas encore été examinée.

des lois antisyndicales relevant du *Right to Work*²⁴ pourraient avoir des implications plus larges. Les coûts de main-d'œuvre dans ces États étant plus faibles, de nombreuses entreprises américaines y ont déjà délibérément transféré leurs sites de production. Mais les entreprises européennes pourraient à l'avenir utiliser le système pour délocaliser leurs activités en investissant et construisant des usines dans les États américains appliquant ce *Right to Work*, évitant de se soumettre aux normes européennes du travail. En outre, selon les dispositions prévues dans le TTIP concernant la protection des investisseurs, toute amélioration des modalités et conditions d'emploi autoriserait les entreprises de l'UE ou des États-Unis à lancer une procédure en dédommagement. La crainte d'être confronté à des affaires comme *Veolia v Egypt*²⁵ en vertu du TTIP pourrait dissuader les États de revoir les avantages sociaux à la hausse (Richards 2014).

4.3.2 Positions de l'UE et des États-Unis

Dans l'exposé de sa position initiale, le 16 juillet 2013, la Commission européenne déclare que, en plus de reconnaître le développement durable comme élément horizontal et environnemental qui doit baliser le TTIP dans tous les domaines, il est envisagé d'élaborer un chapitre intégré concernant le travail et les éléments environnementaux, ainsi que leurs interconnexions (Commission européenne 2013c). Les droits des travailleurs devraient faire l'objet de références croisées dans d'autres chapitres (chapitres investissement, services et marchés publics).

Son document de discussion présente une approche promotionnelle pour les négociations sur les dispositions en matière de travail du TTIP. Il met l'accent sur les engagements à promouvoir « le soutien mutuel entre politiques commerciales et du travail et à veiller à ce que l'accroissement du commerce ne se fasse pas aux dépens de la protection

24. Les lois états-uniennes sur le « droit au travail » interdisent les accords protégeant les intérêts syndicaux, ou les accords entre syndicats et employeurs portant sur la mesure dans laquelle un syndicat peut exiger l'adhésion des employés, le paiement de cotisations syndicales, ou imposer des frais comme condition à l'emploi, que ce soit avant ou après l'embauche.

25. Depuis 2012, en vertu d'un accord bilatéral d'investissement France-Egypte, Veolia poursuit l'Egypte pour violation présumée d'un contrat d'élimination des déchets de la ville d'Alexandrie. La ville avait refusé d'apporter les modifications du contrat demandées par Veolia aux prises avec une hausse de ses coûts, attribuable en partie à l'instauration d'un salaire minimum (Kyriaki 2012).

des travailleurs, mais plutôt en sa faveur ». Il se réfère à l'Agenda de l'OIT sur le travail décent, aux normes fondamentales de l'OIT en matière de travail, ainsi qu'à d'autres normes de l'OIT protégeant les conditions de travail dans d'autres domaines (comme la santé et la sécurité au travail). Pour approfondir l'effectivité de l'engagement en faveur des dispositions relatives au travail, l'UE propose d'inclure des articles thématiques concernant les normes fondamentales de travail, pour chacun des quatre domaines de droits et principes fondamentaux tels que définis dans la Déclaration de 1998 de l'OIT sur le sujet. Ces articles décriraient plus en détail les engagements de chaque partenaire, y compris les actions concrètes prévues en termes de mise en œuvre.

La proposition se prononce également en faveur de l'inclusion de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), y compris en matière de travail, conformément aux principes et lignes directrices internationalement reconnus en vue de favoriser la contribution du commerce et de l'investissement au développement durable.

L'UE dispose d'un mécanisme de règlement des différends dédié à la résolution de tout conflit concernant la mise en œuvre des dispositions relatives au travail. Il établit une procédure claire, obligatoire et limitée dans le temps pour la résolution de tous les sujets de préoccupations, ne prévoyant pas de sanction mais le dialogue et des actions de suivi (Commission européenne 2014b).

Dans l'exposé de sa position, le Bureau du représentant américain pour le commerce extérieur souligne que les dispositions de cet accord en matière de travail sont susceptibles de devenir un modèle, vu l'engagement partagé par les deux partenaires, qui offre déjà un haut niveau de protection à leurs travailleurs. Les États-Unis soulignent la nécessité d'un engagement en faveur des droits du travail internationalement reconnus au sein de l'accord et la volonté d'établir des procédures de consultation et de coopération afin de promouvoir leur respect (USTR 2013).

Les accords bilatéraux signés précédemment par les USA ne se réfèrent ni à l'Agenda sur le travail décent de l'OIT ni à ses huit conventions fondamentales. Dans la mesure où il est peu probable que les États-Unis ratifient ces conventions fondamentales, tout au plus peut-on espérer que le TTIP contienne des dispositions générales non contrai-

gnantes enjoignant la ratification des conventions fondamentales en combinaison avec un processus de suivi et de dialogue. Le TTIP risque donc d'englober dans un marché unique des travailleurs avec des niveaux de protection et de droits différents, avec les risques que cela comporte, notamment en termes de dumping social.

4.3.3 Les syndicats européens et américains en front commun

La Confédération européenne des syndicats (CES) fait pression en faveur de l'inclusion dans le traité d'une clause sociale et de mécanismes d'application dans l'espoir de créer un accord d'excellence contribuant à l'amélioration des conditions de vie et de travail des deux côtés de l'Atlantique et à l'établissement de garde-fous contre toute tentative de recours au traité pour affaiblir les normes (CES 2013).

L'*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) concorde avec la CES sur le fait que les objectifs du TTIP devraient intégrer le plein emploi, le travail décent et de meilleures conditions de vie pour tous et qu'il ne devrait en aucun cas autoriser la déréglementation.

Pour la fédération américaine, un accord avec l'Europe est une réelle opportunité pour le gouvernement américain d'aller au-delà de l'approche basée sur le plus bas dénominateur commun en termes de droits du travail et de créer des normes commerciales favorables aux individus. Les dispositions sur les droits du travail dans le TTIP devraient dès lors être fortes et aller au-delà de celles résultant de l'accord de libre-échange USA-Pérou de 2007²⁶. Ces dernières représentent un pas en avant important, mais ne contiennent pas tous les éléments essentiels pour un chapitre « Travail » contraignant.

L'AFL-CIO met aussi en garde contre le risque d'utiliser le processus de négociation afin d'attaquer les mesures de protection des travailleurs, des consommateurs et de la sécurité alimentaire, telles que celles

26. Elles exigent que les parties adoptent et maintiennent des lois du travail qui respectent les normes fondamentales de l'OIT et offrent des salaires, des horaires et des conditions de santé et de sécurité acceptables, ainsi que de veiller à l'effectivité de ces lois. Ils assujettissent en outre les obligations en matière de travail aux mêmes procédures de règlement des différends que les obligations commerciales, en les dotant d'amendes et de sanctions commerciales.

prévues par REACH²⁷ dans le domaine chimique ou les exigences de labellisation des aliments génétiquement modifiés (AFL-CIO 2014).

Dans leur Déclaration de principes communs du 21 mai 2014, la CES et AFL-CIO insistent sur les éléments à prendre en considération dans le TTIP, en mettant en avant un élément-clé : l'effectivité. Selon les deux organisations, les droits du travail dans l'accord doivent être inscrits de façon transversale dans le TTIP, être applicables à tous les niveaux de gouvernement de chaque partie et ne doivent pas être circonscrits au chapitre sur le développement durable. Les parties doivent s'engager par rapport à la ratification et à l'application effective des normes fondamentales du travail de l'OIT (CES et AFL-CIO 2014).

Les syndicats soutiennent la Commission quant à l'inclusion de « l'Agenda du travail décent de l'OIT » dans le chapitre, mais regrettent son approche promotionnelle alors que le problème fondamental réside dans la non-ratification par les États-Unis des huit conventions fondamentales de l'OIT. Les conventions 155 de l'OIT (Sécurité et santé des travailleurs), 122 (Politique de l'emploi), 81 et 129 (Inspection du travail) et 144 (Consultations tripartites) devraient également être incluses (Jenkins 2014).

4.3.4 Les leçons du passé : l'impact de l'ALENA sur le droit des travailleurs

Pour mieux comprendre les conséquences potentielles du TTIP, il est éclairant d'observer certains aspects de son initiative « cousine », qui n'en est pas tellement éloignée : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA 1992). Celui-ci a été signé conjointement à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE 1993) et à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT 1993). L'ANACT a été le premier accord signé par les États-Unis à mettre l'accent sur les normes en matière de travail, comme complément à un accord de commerce international.

Son objectif déclaré était d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie aux États-Unis, au Mexique et au Canada, en tenant

27. REACH est un règlement de l'UE en vertu duquel toutes les substances chimiques produites ou importées à plus d'une tonne par an et par fabricant ou importateur, y compris celles qui circulent déjà, devront faire l'objet d'une analyse de risques et être testées par leurs fabricants ou importateurs dans les onze prochaines années.

compte de l'augmentation des échanges entre les trois pays. Il contenait 11 principes fondamentaux en matière de travail. Chaque partie s'est engagée à veiller à ce que sa réglementation du travail offre des normes élevées et à promouvoir leur respect (de la même manière, le TTIP vise à promouvoir un niveau élevé de protection des normes de l'UE). Cependant, l'approche choisie était celle de la coopération, complétée par des mécanismes de contrôle visant à garantir une bonne application de la législation du travail, les violations étant potentiellement passibles de sanctions commerciales en dernier recours. Malheureusement, ces engagements se sont révélés plutôt généraux et vagues et les principes n'ont pas été interprétés de la même manière par les trois parties.

Trente-huit demandes ont été soumises par des organisations non gouvernementales ou des syndicats en vertu de l'ANACT. Elles se référaient à de graves violations présumées (sur des sujets liés à la liberté d'association, la santé et la sécurité, la discrimination en matière d'emploi, et les normes minimales d'emploi). Le résultat du processus de résolution s'est avéré presque toujours décevant et s'est souvent limité à l'échange d'informations ou à l'organisation de forums publics ou de séminaires²⁸.

L'ANACT a montré une capacité relativement faible à améliorer les conditions de travail et le niveau de vie, ou à promouvoir la conformité avec les réglementations nationales du travail. Il ne dispose pas d'un mécanisme formel d'inclusion des travailleurs ou de leurs représentants dans le processus, au-delà de la présentation de la demande initiale. Plusieurs des cas soumis n'ont pas été résolus en raison de restrictions dans l'accord, de la faiblesse des gouvernements et d'un manque de volonté politique de résoudre véritablement les problèmes, ainsi que du refus d'impliquer les travailleurs dans les initiatives destinées à améliorer les conditions sur les lieux de travail (Delp *et al.* 2004).

De sérieux doutes ont été émis quant à l'accès aux tribunaux du travail au Mexique et aux États-Unis, ainsi qu'à l'équité de ceux-ci. Les

28. Voir les affaires *ITAPSA* et *Apple growers*: Bureau of International Labor Affairs, US Dept of Labor, 1998a. Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation. Mexican NAO Case No. 9802: Apple growers. Bureau of International Labor Affairs, US Dept of Labor, 1997. Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation. US NAO Case 9703 & Canada NAO Case 98-1: ITAPSA.

décisions s'avèrent souvent assez modestes pour les travailleurs et impossibles à mettre en œuvre. Les accords ministériels suggérant de fournir une meilleure information aux victimes ne sauraient être considérés comme de véritables solutions aux violations graves au droit du travail dénoncées dans de nombreux cas (Human Rights Watch 2001).

Cet état de fait suscite de sérieux doutes quant à l'utilité de pareils mécanismes et à leur capacité à protéger les travailleurs. Une telle approche doit clairement être évitée à tout prix dans le processus du TTIP.

4.4 Le règlement des différends entre investisseur et État

À peine les négociations sur le TTIP ont-elles commencé que l'inclusion d'un mécanisme de RDIE s'est imposée dans les débats publics comme un obstacle potentiel à la ratification de l'accord.

Ce mécanisme permet à un investisseur étranger de déposer une plainte directement auprès d'un État en s'adressant non pas aux tribunaux nationaux mais à un tribunal d'arbitrage international. L'investisseur peut déposer une plainte s'il considère que l'État a violé les règles du traité d'investissement qui protège ses droits. Le RDIE a pour objet de garantir aux investisseurs étrangers un cadre sûr et prévisible et un règlement du litige qui soit dépolitisé, facilitant les décisions et les investissements (Fabri et Garbasso 2015).

Le grand nombre d'accords d'investissement signés ces dernières années²⁹ (CNUCED 2014) et la forte augmentation des litiges entre investisseurs et États ont suscité des critiques quant à la limitation du pouvoir souverain d'un État de légiférer et d'appliquer la loi³⁰.

Les représentants de la société civile et des ONG dénoncent le caractère illégitime du RDIE. À l'issue d'un jugement favorable à l'investisseur,

29. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a recensé près de 3200 traités bilatéraux d'investissements et chapitres portant sur l'investissement dans les traités de libre-échange en 2013.

30. L'affaire *Veolia v Egypt* est l'une des plus fréquemment citées, voir note 25.

un tribunal arbitral ne peut demander qu'une compensation financière. Il n'y a en principe pas de possibilité de demander à un État de retirer ou amender une loi qui viole les accords signés. Néanmoins le risque pour un gouvernement de devoir payer une compensation financière importante peut l'inciter à retirer ou assouplir une loi, décision ou réglementation. Les investisseurs étrangers seraient ainsi capables d'influencer indirectement les législations. La Nouvelle-Zélande a ainsi suspendu sa décision de modifier la législation sur les paquets de cigarettes, en attendant de connaître l'issue de la plainte déposée par Philip Morris contre le gouvernement australien pour un changement de législation du même type (Skovgaard Poulsen *et al.* 2013).

S'il existe par ailleurs des risques de politisation des procès menés dans certains pays en voie de développement, un tel risque serait moins envisageable dans les démocraties américaine et européennes. De nombreux États ont déjà adopté des lois nationales de protection contre l'expropriation directe et indirecte³¹, les États-Unis en font partie, alors pourquoi recourir à l'arbitrage international ? L'Australie a ainsi obtenu des États-Unis de ne pas inclure le RDIE dans leur accord commercial de 2004, car les deux pays ont un système solide et développé de règlement des différends entre investisseurs et États (Fabry et Garbaso 2015). Dans le même esprit, le Parlement européen a voté à l'unanimité en faveur d'une clarification précisant explicitement que les futurs accords d'investissement n'incluraient un RDIE que dans les cas qui pourraient être justifiés (PE 2013).

Le recours au RDIE pourrait aboutir à une discrimination inversée : les investisseurs américains auraient le privilège d'avoir recours à un tribunal d'arbitrage international alors que les investisseurs européens n'auraient pas la même possibilité et devraient passer par les tribunaux nationaux, et réciproquement (Krajewski 2014).

Les représentants de la société civile et des ONG hostiles au RDIE dénoncent l'opacité de ces procès d'arbitrage qui se déroulent à huis

31. L'expropriation peut être directe lorsqu'un investissement est nationalisé ou qu'il fait l'objet d'une expropriation directe par le biais d'un transfert officiel du titre ou d'une saisie physique pure et simple. L'expropriation indirecte résulte de l'ingérence d'un État dans l'utilisation de ce bien ou des avantages que celui-ci procure sans qu'il soit saisi ou que le titre légal de propriété soit affecté.

clos. Les documents restent généralement confidentiels et le public n'est pas admis aux audiences, voire pas informé de certains litiges. La Commission européenne a entrepris d'accroître la transparence de son modèle de RDIE lors des négociations avec Singapour et le Canada, en introduisant une clause de transparence complète. L'indépendance effective des juges d'arbitrage et leur impartialité sont également mises en cause (Speak 2014).

D'un point de vue syndical, Krajewski (2014) relève les éléments manquants dans l'approche de la Commission pour protéger les droits du travail et les intérêts sociaux tels que les obligations des investisseurs, le lien entre la protection des investissements et la promotion des normes sociales et du travail, et le respect des principes de responsabilité sociale des entreprises ou des lignes directrices non contraignantes (interdiction du travail des enfants et du travail forcé...) adressées aux multinationales.

De son côté, la Commission européenne estime nécessaire de définir un modèle européen de traité bilatéral d'investissement et souligne que « (...) le système a besoin d'améliorations » (Commission européenne 2013b). Le 27 mars 2014, elle a ouvert une consultation en ligne portant sur la protection des investisseurs dans le cadre du TTIP. Elle a publié son rapport en janvier 2015, présentant une analyse des quelques 150 000 contributions (Commission européenne 2015a). 97% des réponses données indiquent une opposition à l'inclusion d'un RDIE au TTIP. La Commission maintient néanmoins que cette consultation n'est pas un référendum, et identifie les quatre volets à approfondir : le droit de réguler, le contrôle et le fonctionnement des tribunaux du RDIE, la relation entre RDIE et tribunaux nationaux et la possibilité de révision des décisions du RDIE par le biais d'un mécanisme d'appel, en vue du respect scrupuleux de tous les aspects juridiques (Commission européenne 2015b).

La consultation n'a pas apaisé l'opinion publique, l'attitude de la Commission entraînant même une vague d'indignation. Selon *Corporate Europe Observatory* (CEO) (2015b), « dans un mépris flagrant pour la démocratie, elle a balayé du revers de la main l'expression de milliers de personnes opposées aux droits excessifs accordés aux investisseurs étrangers, faisant avancer son programme de réforme d'un système irréformable, considéré comme acquis avant

même la tenue de la consultation. Si ce n'est pas ce que les Européens veulent, qui donc la Commission écoute-t-elle ? »

La décision finale de l'UE sur le RDIE, qui doit être ratifiée par le Conseil de l'UE et le Parlement, ne sera prise qu'avec l'aval du premier vice-président de la Commission. Et si certains gouvernements nationaux (notamment l'Allemagne) se sont opposés à la clause en question, aucun n'a encore demandé de modifier le mandat pour y supprimer le RDIE.

Outre-Atlantique, plus de quarante organisations (syndicats, organismes de santé publique, défenseurs de l'environnement et des consommateurs) ont lancé un appel au Bureau du représentant américain pour le commerce extérieur, lui enjoignant de mettre en œuvre un processus d'examen public similaire (Speak 2014). Le débat a pris de l'ampleur après la publication dans le *Washington Post* d'une tribune d'Elizabeth Warren, sénatrice démocrate appelant au retrait de ce mécanisme du futur traité transpacifique actuellement négocié par les États-Unis³². Connue pour ses prises de position à l'égard des négociations commerciales, elle a bénéficié pour sa tribune d'une couverture médiatique qui a forcé la Maison Blanche à publier une mise au point sur son blog. « Le RDIE ne menace pas la souveraineté américaine », y assure Jeffrey Zients. Et d'ajouter : « La réalité est que le RDIE ne peut pas forcer des pays à changer une loi ou une régulation ». Le conseiller économique d'Obama développe une argumentation défensive proche de celle de la Commission européenne, en expliquant que les principales dérives du mécanisme seront évitées par les « garde-fous » exigeants négociés par les États-Unis³³.

32. Warren E. (2015) The Trans-Pacific Partnership clause everyone should oppose, The Washington Post, 25 février 2015, http://www.washingtonpost.com/opinions/kill-the-dispute-settlement-language-in-the-trans-pacific-partnership/2015/02/25/ec7705a2-bd1e-11e4-b274-e5209a3bc9a9_story.html.

33. The White House Blog (2015) Investor-State Dispute Settlement (ISDS) Questions and Answers, 26 février 2015, <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/26/investor-state-dispute-settlement-isds-questions-and-answers>.

4.5 La coopération réglementaire : la porte ouverte aux lobbies et un danger pour la démocratie ?

La très controversée coopération réglementaire entre les deux continents vise à assurer la compatibilité croissante des règlements de chacune des parties. Elle permettrait d'examiner les réglementations à venir à la lumière des contraintes instituées par l'accord. Le TTIP serait ainsi un « accord vivant », permettant de fixer les règles après sa signature.

Les ONG et les mouvements sociaux craignent que cette coopération réglementaire ne donne aux groupes de pression des grandes entreprises une immense marge de manœuvre pour influencer le processus de prise de décision, en affaiblissant le droit de regard citoyen sur les décisions prises.

La proposition de texte de la Commission sur ce chapitre, rendue publique le 10 février 2015, a été discutée avec les négociateurs américains lors du 8^{ème} cycle de négociations³⁴ et rappelle étrangement les points mis en évidence par un document commun de *BusinessEurope* et de la Chambre américaine de commerce datant d'octobre 2012³⁵.

Les principales critiques formulées par la société civile à l'encontre de la proposition de la Commission peuvent être résumées comme suit :

- l'alerte précoce : dès que de nouvelles réglementations seront planifiées, les parties recevront une notification. Dès la phase de préparation d'une régulation, la partie régulatrice devra offrir aux parties prenantes, autrement dit aux lobbies d'affaires ayant un intérêt dans la loi ou la réglementation, une opportunité de fournir des contributions. Des entreprises pourraient ainsi très tôt dans le processus législatif exercer de fortes pressions pour bloquer des réglementations protégeant les consommateurs ;

34. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf.

35. US Chamber of Commerce et BusinessEurope (2012) Regulatory Cooperation in the EU-US Economic Agreement, <http://corporateeurope.org/sites/default/files/businesseuropeschamber-paper.pdf>.

- les études d'impact : toute nouvelle proposition pertinente de réglementation devra d'abord être examinée à l'aune de son impact commercial. Un rapport devra être élaboré à cet effet afin de s'assurer que les législateurs n'adoptent aucune mesure préjudiciable aux intérêts des grandes entreprises. Cela pourrait avoir des conséquences considérables sur la capacité des États et de l'UE à réguler dans l'intérêt général ;
- les échanges réglementaires : si une des parties est mécontente des effets d'un acte envisagé ou planifié ou de réglementations en cours de révision, un dialogue devra avoir lieu et la partie dont la règle est attaquée devra coopérer et être prête à répondre à toute question posée ;
- l'organe de coopération réglementaire (OCR) ou *Regulatory Cooperation Body* : chargée de superviser et de développer la coopération réglementaire, cette instance serait constituée d'une poignée de hauts fonctionnaires du Secrétariat général de la Commission européenne, des autorités commerciales des États-Unis et de l'UE, et du Bureau de l'information et des affaires réglementaires aux États-Unis (OIRA). Dans la mesure où la coopération est déjà bien établie entre les lobbies et les agences réglementaires dans l'UE et aux États-Unis, cet organe pourrait renforcer l'influence des multinationales sur les politiques publiques alors que les groupes travaillant au service de l'intérêt général et disposant de peu de ressources financières se verraient désavantagés. Même s'il ne dispose pas du pouvoir d'adopter des actes réglementaires en soi, l'OCR est fait pour devenir une institution puissante (CEO *et al.* 2014 ; CEO 2015a) ;
- la consultation et la transparence, une porte ouverte au lobby transatlantique : aux États-Unis, le monde des affaires serait frustré de ne pas avoir le même accès aux décideurs de l'UE que les entreprises européennes. La proposition de la Commission met donc l'accent sur la transparence des consultations qui pourrait consolider et élargir l'accès privilégié des entreprises aux décideurs européens avec une plus grande inclusion des entreprises états-uniennes dans les groupes d'experts de la Commission (BEUC 2015).

En février 2015, 150 organisations de la société civile ont fait une déclaration commune dénonçant la coopération réglementaire comme l'outil ultime pour empêcher ou affaiblir les futures normes d'intérêt

général en faveur des citoyens, des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement et appelant les négociateurs à retirer ce chapitre des négociations du TTIP³⁶.

Conclusion

De toute évidence, l'ensemble du processus de conception et d'élaboration du TTIP a été mal pensé depuis le début et ses principes sous-jacents sont discutables. Paradoxalement, alors que le processus se poursuit, le niveau d'incertitude demeure très élevé quant à ce que sera réellement le traité.

Du côté des coûts, le TTIP aura un impact fondamental sur les droits sociaux, le niveau de protection sociale en Europe et la vie de tous les citoyens de l'UE. D'ores et déjà, la Commission met en avant la nécessité de simplifier la législation de l'UE, ce qui affecte le niveau élevé de protection dans de nombreux domaines. Le paquet « Mieux légiférer », processus de « simplification, « réduction de la charge administrative » et « diminution de la paperasserie », est l'outil auquel recourt la Commission pour transformer le processus législatif et, d'une certaine manière, favoriser le commerce au détriment de la protection sociale.

L'ambition de ceux qui promeuvent le TTIP est de modifier radicalement des aspects importants de notre système juridique, des services publics (y compris l'éducation et la santé), du logement, de l'énergie, de l'eau et du secteur des transports, ainsi que les conditions de travail et de vie. L'idée même de TTIP devrait être abandonnée et les négociations arrêtées. La Commission devrait plutôt se concentrer sur la nécessité de promouvoir le développement social et économique de l'UE.

L'année 2015 verra-t-elle néanmoins la signature du TTIP ? Rien n'est moins sûr. Il demeure impopulaire dans plusieurs États européens où société civile et syndicats sont très actifs pour marquer leur opposition,

36. Déclaration des organisations civiles sur la coopération réglementaire dans le TTIP, février 2015, http://corporateeurope.org/sites/default/files/be-statement_regulatory_cooperation_feb_2015_o.pdf.

mais la Commission européenne montre une détermination certaine à arriver à un accord.

Un obstacle à la conclusion de TTIP réside aussi dans la volonté de Washington d'aboutir, les Américains étant plus intéressés à finaliser le *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Dans son discours sur l'État de l'Union, Barak Obama a redit sa volonté de mener à bien les deux accords et a fait part de son intention de demander au Congrès le *FastTrack Trade Authority*. Cette disposition facilite les négociations commerciales des États-Unis en assurant leurs partenaires qu'un accord suivra rapidement et sans amendement le processus d'adoption au Congrès. Ce dernier conserve toutefois le pouvoir, à la majorité simple, d'adopter ou non l'accord négocié. Obama plaide sa cause en rappelant le besoin d'uniformiser les règles du jeu « pour protéger les travailleurs américains par de nouveaux accords commerciaux qui ne seront pas seulement libres, mais justes »³⁷. Si beaucoup dans son camp s'opposent à cette procédure, la donne a changé depuis les élections de mi-mandat, perdues par les démocrates et la majorité républicaine semble plus encline à accompagner les négociations sur le TTIP.

Côté européen, Syriza a déjà indiqué son hostilité au TTIP. Arrivé au pouvoir en janvier 2015, le gouvernement Tsipras a confirmé qu'il opposerait son droit de veto pour empêcher la signature de l'accord au Conseil.

Des questions se posent aussi quant à la nature du TTIP. Si l'accord est qualifié de mixte (comportant des dispositions autres que spécifiquement commerciales), il devra également être ratifié par les parlements nationaux. Mais, rien n'est moins sûr. En effet, deux semaines après la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, la Commission européenne a jeté le trouble en annonçant son intention de demander un avis de la Cour de justice de l'UE (CJUE) sur la compétence en matière de signature et de ratification d'un tel accord commercial. La Commission vise ainsi à clarifier quelles dispositions de l'accord de libre-échange conclu avec

37. The White House, Remarks by the President in State of the Union Address, 20 janvier 2015, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>.

Singapour relèvent de la compétence exclusive ou partagée de l'UE et lesquelles relèvent de la compétence exclusive des États membres (Commission européenne 2014c).

Les juges européens pourraient ainsi décider que les dispositions sur la très controversée clause d'arbitrage (RDIE) soient ratifiées par les parlements nationaux. La décision ne concernerait plus alors seulement la ratification de l'accord entre l'UE et Singapour, mais aussi celle du TTIP.

Références

- American Federation of Labor et Congress of Industrial Organizations (2014) An American Labor Perspective on TTIP, in Scherrer C. (dir.) *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Implications for Labor*, Munich, International Centre for Diffraction Data, 137-154.
- American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations et Confédération européenne des syndicats (2014) Déclaration de principes communs CES/AFL-CIO.
http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/fr-joint_afl-cio_etuc_declaration_ttip-final.pdf
- Bertelsmann Stiftung (2013) *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Allemagne, Bertelsmann Stiftung.
- Block R., Berg P. et Roberts K. (2004) Comparing and quantifying labour standards in the United States and European Union, *International and Comparative Journal of Labour Law and Industrial Relations*, 19 (4), 441-467.
- Bureau européen des unions de consommateurs (2015) *Regulatory cooperation: perhaps boring, but the TTIP storm on the horizon*, 3 février 2015.
<http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/>
- Bureau of International Labor Affairs, US Dept of Labor (1997) *Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*. US NAO Case 9703 & Canada NAO Case 98-1: ITAPSA, United States Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs.
- Bureau of International Labor Affairs, US Dept of Labor (1998) *Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, Mexican NAO Case, No. 9802: Apple growers, United States Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs.

- Capaldo J. (2014) The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, Working Paper 14-03, Medford, Global Development and Environment Institute.
- Centre d'études prospectives et d'informations internationales (2013) Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?, Paris, CEPII.
- Center for Economic Policy Research (2013) Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, Londres, CEPR.
- Commission européenne (2013a) Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations, Staff Working Document, SWD (2013) 68 final, Strasbourg, 12 mars 2013.
- Commission européenne (2013b) Protection des investissements et Règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de l'UE, fiche d'information, novembre 2013.
- Commission européenne (2013c) Trade and Sustainable Development, Initial EU Position Paper. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151626.pdf
- Commission européenne (2013d) Arrangements on TTIP negotiating documents, courrier d'Ignacio Garcia Bercero, négociateur en chef de l'UE pour TTIP, à L. Daniel Mullaney, négociateur en chef des États-Unis pour le TTIP.
- Commission européenne (2014a) The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), TTIP Explained.
- Commission européenne (2014b) EU Commission Issue Paper. Roundtable on labour rights and civil society participation in TTIP, Bruxelles, 12 novembre 2014.
- Commission européenne (2014c) Singapore: The Commission to Request a Court of Justice, Opinion on the trade deal, Communiqué de presse, 30 octobre 2014.
- Commission européenne (2014d) Vers une plus grande ouverture : la Commission s'engage à renforcer la transparence, Communiqué de presse, 25 novembre 2014.
- Commission européenne (2015a) Online public consultation on investment protection and invest or-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement, Staff Working Document, SWD (2015) 3 final, Bruxelles, 13 janvier 2015.
- Commission européenne (2015b) Présentation ce jour d'un rapport sur la consultation concernant la protection des investissements dans les négociations commerciales UE-États-Unis, Communiqué de presse, 13 janvier 2015.
- Compa L. (2014) Labor Rights and Labor Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: An American Perspective, in Scherrer C. (dir.) The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Implications for Labor, Munich, International Centre for Diffraction Data.
- Confédération européenne des syndicats (2013) Position de la CES sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. <http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/FR-ETUC-position-on-TTIP-2.pdf>

- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2014) Rapport sur l'investissement dans le monde 2014, Genève, Nations Unies.
- Conseil de l'Union européenne (2013) Directives de négociation concernant le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique, 11103/1/13, Bruxelles, 17 juin 2013.
- Conseil de l'Union européenne (2014) Le mandat de négociation en vue d'un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement est rendu public, Communiqué de presse, Bruxelles, 9 octobre 2014.
- Corporate Europe Observatory (2015a) TTIP: Regulations handcuffed, 28 janvier 2015. <http://corporateeurope.org/international-trade/2015/01/ttip-regulations-handcuffed>
- Corporate Europe Observatory (2015b) Droits des investisseurs dans le TTIP/TAFTA: les nombreuses voix ignorées par la Commission, 28 février 2015. <http://corporateeurope.org/fr/international-trade/2015/02/droits-des-investisseurs-dans-le-ttiptafta-les-nombreuses-voix-ignor-es>
- Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe et Lobby Control (2014) TTIP. Covert attacks on democracy and regulation, 28 septembre 2014. <http://corporateeurope.org/international-trade/2014/09/ttip-covert-attacks-democracy-and-regulation>
- Cour de justice de l'Union européenne (2014) arrêt du 3 juillet 2014, Conseil de l'Union v in 't Veld, C-350/12, non encore publié.
- Delp L., Arriaga M., Palma G., Urita H. et Valenzuela A. (2004) NAFTA's Labor side agreement: Fading into oblivion? An Assessment of workplace health and safety cases, University of California, UCLA Center for Labor Research and Education.
- Ecorys (2009) Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, Rotterdam, ECORYS Nederland BV.
- Euractiv (2014a) Les services financiers restent exclus des négociations transatlantiques, 17 juin 2014. <http://www.euractiv.fr/sections/euro-finances/les-services-financiers-restent-exclus-des-negociations-transatlantiques>
- Euractiv (2014b) US wants 'science' to settle GMO debate in trade deal with EU, 18 juin 2014. <http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/us-wants-science-settle-gmo-debate-trade-deal-eu-302876>
- Euractiv (2015) La Commission publie plusieurs documents de négociation du TTIP, 7 janvier 2015. <http://www.euractiv.fr/sections/commerce-industrie/la-commission-publie-plusieurs-documents-de-negociation-du-ttip-311110>
- Fabry E. et Garbasso G. (2015) L'« ISDS » dans le TTIP. Le diable se cache dans les détails, Policy Paper 122, Paris, Notre Europe.

- Friends of the Earth Europe (2014) Civil society call for full transparency about the EU-US trade negotiations, 19 mai 2014. http://www.foeeurope.org/sites/default/files/foee_ttipp-civil-society-transparency-call190514.pdf
- High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) (2013) Final Report. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf
- Hilary J. (2015) The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). A charter for deregulation, an attack on jobs, an end to democracy, Bruxelles, Ed. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Human Rights Watch (2001) Trading away rights. The unfulfilled promise of NAFTA's Labor Side Agreement, Washington D.C, Human Rights Watch.
- Jenkins T. (2014) Discussion points, EMPL/INTA Hearing on Employment and Social Aspects of TTIP, 2 décembre 2014. http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/speech/files/20141202_empl_inta_hearing_speech.pdf
- Krajewski M. (2014) Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective, Bruxelles, Friedrich Ebert Stiftung.
- Kyriaki K. (2012) Can Veolia trash Egypt at ICSID?, Global Arbitration Review, 28 juin 2012.
- McIntyre R. et Bodah M. (2006) The United States and ILO Conventions 87 and 98: The Freedom of Association and the Right to Bargain Collectively, in Block R.N., Friedman S., Kaminski M. et Levin A. (dir.) Justice on the Job: Perspectives on the Erosion of Collective Bargaining in the United States, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 231-250.
- Médiateur européen (2014) La Médiatrice demande au Conseil et à la Commission de publier plus de documents relatifs au TTIP, Communiqué de presse, 31 juillet 2014. <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/press/release.faces/fr/54636/html.bookmark>
- Myant M. et O'Brien R. (2015) The TTIP's impact: bringing in the missing issue, Working Paper 2015.01, Bruxelles, ETUI.
- Parlement européen (2013) Résolution du Parlement européen du 23 mai 2013 sur les négociations en vue d'un accord en matière de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis, (RSP) 2013/2558.
- Parlement européen (2014) The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and Labour, Briefing, Policy Department A: Economic and Scientific Policy.
- Public Citizen (2014) NAFTA's 20-Year Legacy and the Fate of the Trans-Pacific Partnership. <http://www.citizen.org/documents/NAFTA-at-20.pdf>
- Quatrepoint J.M. (2014) Du transpacifique au transatlantique, Le débat, 178, janvier-février 2014, 4-8.

- Raza W., Grumiller J., Taylor L., Tröster B. et von Armin R. (2014) ASSES_TTIP: assessing the claimed benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Vienne, Austrian Foundation for Development Research.
- Richards B. (2014) Labour Rights and Standards in the Transatlantic Trade and Investment Negotiations: a European Perspective, Working Paper, Center For Transatlantic Relations and Friedrich Ebert Stiftung, juin 2014.
- Schömann I. (2014) Collective labour law under attack: how anti-crisis measures dismantle workers' collective rights, Policy Brief, Bruxelles, ETUI.
- Scott R.E. (2011) Heading South. US-Mexico trade and Job displacement after NAFTA, Economic Policy Institute, Briefing Paper 3.
- Skovgaard Poulsen N., Bonnitcha J. et Webb Yackee J. (2013) Costs and benefits of an EU-USA investment protection treaty, Londres, LSE Enterprise.
- Speak C. (2014) What does TTIP really mean for EU and US workers?, Equaltimes, Special report: TTIP – The Transatlantic Trade and Investment Partnership, 4-6.
- The White House (2015) Remarks by the President in State of the Union Address, 20 janvier 2015.
- US Chamber of Commerce et BusinessEurope (2012) Regulatory Cooperation in the EU-US Economic Agreement. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/business-europe-us-chamber-paper.pdf>
- USTR (2013) Summary of the US Objectives. <http://ustr.gov/ttp/Summary-of-US-objectives>
- Warren E. (2015) The Trans-Pacific Partnership clause everyone should oppose, The Washington Post, 25 février 2015. http://www.washingtonpost.com/opinions/kill-the-dispute-settlement-language-in-the-trans-pacific-partnership/2015/02/25/ec7705a2-bd1e-11e4-b274-e5209a3bc9a9_story.html