

Position

Un traité pour quoi faire ?

LES États-Unis et l'Europe sont engagés dans une négociation majeure en vue de conclure un partenariat sur le commerce et l'investissement (TTIP en anglais), négociation qui renvoie à des enjeux aussi bien géopolitiques, économiques que de souveraineté.

Trop souvent, les affaires commerciales sont perçues comme éloignées des grandes questions stratégiques. Mais il n'en est rien. Les grands arrangements commerciaux ont toujours à dire sur l'état des rapports de force planétaires. Quand le Gatt, l'ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), fut créé en 1947, il reflétait très clairement la suprématie euro-américaine sur la scène économique mondiale et cela jusqu'à la fin de la guerre froide. Le jeu commercial mondial était alors essentiellement occidental. Avec la création de l'OMC en 1995, on entre dans une configuration tout à fait nouvelle. Elle est marquée par la mondialisation de l'économie de marché en même temps que par l'érosion de l'Occident dans le jeu commercial mondial. Ce basculement a été consacré cinq années plus tard par l'entrée de la Chine dans l'OMC.

Pourquoi donc les Européens et les Américains sont-ils aujourd'hui tentés par un accord bilatéral sur le commerce l'investissement alors que l'OMC est précisément censée réguler le commerce sur le plan mondial ? À cette question importante, il y a une réponse essentielle : l'OMC ne permet plus aux États-Unis et à l'Europe de contrôler à eux seuls le jeu commercial. Certes, la Chine ne viole pas, comme on le dit trop souvent, les règles de l'OMC. Elle parvient

Zaki Laidi

en revanche à jouer admirablement de tous les angles morts du multilatéralisme. On peut en recenser quatre : le respect des règles de la propriété intellectuelle, l'accès au marché des services, l'ouverture des immenses marchés publics nationaux à la compétition mondiale, la limitation des subventions aux entreprises publiques. Dans ces quatre domaines, Européens et Américains ne parviennent pas à faire plier les Chinois.

Faute donc de pouvoir avancer sur la voie multilatérale, ils cherchent donc à contrer la Chine en s'organisant entre eux. Ils considèrent leurs intérêts comme fondamentalement convergents, malgré d'importantes différences, notamment au regard de l'alimentation, de la santé et de l'évaluation des risques en général. Tel est donc le fondement géopolitique majeur du traité de libre-échange entre les États-Unis et l'Europe. Il n'est pas impossible que l'annexion de la Crimée par la Russie vienne politiquement renforcer la perspective d'un tel traité. D'une part parce qu'il solidifiera le camp occidental face à une Russie aux ambitions hégémoniques. D'autre part parce qu'il est très probable que la crise ukrainienne incitera les Européens à réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou.

Cet objectif étant posé, il reste bien évidemment à l'atteindre. Pour cela, Américains et Européens ont pour ambition de définir des standards communs, notamment dans tous les domaines où la régulation internationale n'est pas encore forte ou précise. Autrement dit, si dans le domaine des voitures électriques par exemple, Européens et Américains parviennent à définir des standards communs, ils définiront par la force des choses les standards mondiaux de la voiture électrique, puisque ces deux économies représentent la moitié du PNB mondial et plus d'un tiers des échanges commerciaux mondiaux. Dans le domaine commercial, la prime va toujours à ceux qui définissent un standard plus vite que les autres. Les Occidentaux font donc le pari que le standard transatlantique deviendra un standard mondial qui s'imposera aux émergents. En l'espèce, l'harmonisation est probablement la bonne méthode car elle sera relativement plus facile à atteindre que dans les domaines où les deux ensembles ont des règles plus anciennes et forcément plus délicates à faire converger.

Vu d'Europe, c'est là un enjeu essentiel, d'autant qu'au même moment les Américains négocient avec les pays asiatiques (hors Chine) un accord de libre-échange qui vise à atteindre le même objectif en Asie : relever les standards du commerce pour

Un traité pour quoi faire ?

contraindre la Chine soit à s'y adapter soit à s'en exclure. On peut donc en quelque sorte fixer les Américains en Europe. Cela ne la prive d'ailleurs pas de négocier elle aussi en parallèle un traité avec le Japon afin de ne pas s'exclure du jeu asiatique que les États-Unis veulent dominer face à la Chine. Les États-Unis et l'Europe sont donc à la fois concurrents sur le marché mondial et associés dans la définition de standards élevés opposables aux émergents.

La complémentarité des intérêts américains face aux émergents ne doit cependant pas nous faire perdre de vue l'existence de nombreux obstacles susceptibles d'entraver la signature de cet accord. Parmi eux figurent, sur toutes les questions de régulation liées à l'environnement, à la santé, à la finance et à l'alimentation, des différences très sensibles de part et d'autre de l'Atlantique. Pour surmonter ces différences, deux manières de procéder existent : l'harmonisation des normes ou la reconnaissance mutuelle. On peut par exemple facilement imaginer que les standards de sécurité aérienne, même s'ils sont différents, peuvent aisément être harmonisés. Intuitivement, personne ne peut penser que l'autorisation donnée un avion de prendre l'air soit plus facile à obtenir en Europe qu'aux États-Unis. Mais il en va différemment lorsqu'on n'en vient à toucher à des valeurs non marchandes. Sur ce terrain, on constate qu'il existe des différences d'appréciation du risque particulièrement fortes de part et d'autre de l'Atlantique, comme en témoigne le débat récurrent sur les OGM, la viande aux hormones et aujourd'hui le gaz de schiste.

La position européenne est de dire à ce stade que rien de tout cela ne sera remis en cause par le traité. Autrement dit, le rapport au risque de l'Europe ne sera pas modifié. Mais peut-on en être vraiment sûr ? Car on voit mal dans ce cas l'intérêt de ce traité dont on sait qu'il vise essentiellement à l'harmonisation des régulations et non à l'abaissement des barrières tarifaires.

Il y a par exemple une inquiétude réelle en Europe à propos de l'inclusion dans le traité d'une clause ISDS (clause État-investisseurs) qui permettrait aux entreprises de se pourvoir directement contre un État dont ils estimeraient qu'il ne garantirait pas assez la liberté d'investir. Il est bien sûr indispensable de protéger les investisseurs, contre tous les risques d'expropriation par exemple. Mais la question est de savoir s'il faut leur offrir des garanties supérieures au droit commun. Est-il réellement indispensable de permettre à des entreprises de poursuivre un État tout simplement parce que la mise en place d'une nouvelle politique publique remettrait en cause ses

Zaki Laidi

avantages et ses intérêts ? Certes, la Commission se veut rassurante sur ce point. Et pour atténuer les effets d'une critique publique trop forte, elle vient d'ouvrir une consultation publique sur le sujet. Mais la jurisprudence internationale incite à se montrer prudent. Il existe de nombreux cas où des entreprises multinationales ont clairement cherché à obtenir des compensations suite à la modification d'une politique publique. C'est une des raisons pour laquelle d'ailleurs un pays pourtant de tradition libre-échangiste comme l'Australie a catégoriquement refusé l'inclusion d'une clause de ce type dont le traité bilatéral qui la lie aux États-Unis.

L'inclusion d'un dispositif de ce type dans le traité nord-américain de libre-échange paraît d'autant moins justifiée que les États-Unis et l'Europe sont deux espaces juridiques suffisamment solides pour ne pas donner lieu à l'inclusion d'un dispositif supplémentaire. À ce jour, les investissements américains en Europe et européens aux États-Unis ne sont garantis que par les systèmes juridiques des deux ensembles et non par des traités bilatéraux sur l'investissement.

Pour le moment, rien n'est encore joué. Une seule chose est sûre : la négociation sera longue et difficile. Et si la signature d'un accord est probable entre les deux parties, l'étendue de son périmètre reste encore incertaine au regard des divergences réglementaires fortes qui existent entre Américains et Européens.

Zaki Laidi