

Démocratie, économie et libre-échange

Les questions liées au commerce, au financier, à l'investissement... reviennent régulièrement dans le débat public français. Ainsi en est-il aujourd'hui avec le controversé Tafta*, ou accord de libre-échange transatlantique, dont les enjeux en termes de démocratie sont majeurs.

Jan Robert SUESSER, membre du Bureau national de la LDH

* Trans-Atlantic Free Trade Agreement, ou officiellement TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership (PTCI-Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement). Soit un accord en cours de négociation entre l'Union européenne et les Etats-Unis prévoyant la création d'une zone de libre-échange transatlantique.

AMI, taxe Tobin, traité européen constitutionnel, directives dites « Bolkestein », aujourd'hui Tafta... Si tous ces sujets ont une forte dimension technique, les débats publics qu'ils suscitent incluent toujours les questions de démocratie, d'accès aux droits, d'égalité et de solidarité... et donc une dimension politique, au sens étymologique du mot. Nulle surprise, dès lors, à ce que la LDH y intervienne. L'économie d'aujourd'hui est globalisée, pour l'essentiel structurée au niveau mondial. La production matérielle, les services, le profit, la consommation se pensent, s'organisent, se réalisent à l'échelle planétaire. Une partie reste hors globalisation, celle où la finance n'est pas (encore) aux commandes. L'organisation socio-politique reste pour sa part surtout structurée dans l'espace national, voire infranational. C'est à ce niveau que se joue l'essentiel de l'espace démocratique. Ainsi, l'espace de la *démocratie* et l'espace de l'*économie* sont des espaces différents d'autant plus en tension que le capitalisme financier domine, du côté de l'économie. La volonté de ceux qui contrôlent la sphère économique est alors de déconnecter autant

que possible la sphère socio-politique de l'ingérence régulatrice des institutions politiques.

Le champ de la négociation Tafta

La négociation Tafta – lancée en 2014 – n'est qu'un point d'application particulier de ce processus plus général. Et donc, la mobilisation citoyenne doit répondre aux enjeux en termes de démocratie et d'accès aux droits, pour le champ qu'elle couvre.

Tous les accords de libre-échange ont un champ d'application précis. Le Tafta cherche à couvrir presque tous les champs possibles : l'échange de biens (droits de douanes, règles d'origine), l'échange de services (avec quelques domaines exclus, comme l'audiovisuel), les règles de passation de marchés en incluant les marchés publics, les règles non tarifaires (propriété intellectuelle, environnement, droit du travail...), la protection des investissements (tribunaux arbitraux), la « coopération réglementaire » (consultation des intérêts économiques en amont des processus de décision par les institutions).

L'ensemble de ces champs, qui correspond à peu près à ceux couverts par un demi-siècle de

construction européenne, correspond aux intérêts des acteurs de la globalisation économique, pour augmenter la concentration maximale des revenus vers la finance. Rien d'étonnant alors à ce que le mandat de négociation de l'UE n'inclue pas la question des standards sociaux. C'est donc tout aussi naturellement que cette question est au centre des mobilisations autour des négociations Tafta.

Les mobilisations sur le Tafta qui se développent dans nombre de pays européens et aux Etats-Unis reflètent et révèlent plus largement les objectifs poursuivis en termes de démocratie, quatre sujets majeurs étant au cœur des préoccupations.

Le secret des négociations

Au début des négociations, en 2014, la Commission européenne et le Conseil européen théorisent et défendent le secret (mandat

© LEMICHA, LICENCE CC





de négociation non public, positions de négociation secrètes), au nom d'une prétendue efficacité pour négocier avec les Etats-Unis. Dans un deuxième temps, le mandat est rendu public et les orientations pour chaque round de la négociation sont mises en ligne en temps réel. Dans un troisième temps, la nouvelle position de la Commission sur les tribunaux arbitraux (mécanismes de régulation extrajudiciaires des conflits entre Etats et investisseurs) est rendue publique avant même son adoption par les Etats membres comme position de négociation.

En ce début 2016, tout n'est pas public, mais le changement est radical. Les institutions ont dû intégrer le fait que l'agora veut et doit être partie prenante pour que le processus de négociation soit légitime. La légitimité de l'économie à dicter seule son agenda a été contestée avec assez de force pour que des choses bougent.

Jusqu'où bougeront-elles vraiment reste bien entendu une question ouverte.

Le secteur public et les «sécurités»

Longtemps silencieuse sur une deuxième question qui soulève les inquiétudes, celle du secteur public, la Commission européenne affirme désormais clairement la liberté des Etats à déterminer ce qui relève du champ du service public et de la façon de l'organiser.

Elle précise que la réintroduction, dans le champ public, de services qui n'y appartenaient pas (plus) est un droit qui restera respecté (on peut penser que des mobilisations réussies, comme pour la gestion de l'eau en Italie, sont ainsi prises en compte). Elle affirme aussi, dans les mêmes documents, que doivent être respectées les règles en vigueur sur les droits de propriété (juste indemnisation...). L'aspiration à une gestion col-

La légitimité de l'économie à dicter seule son agenda a été contestée avec assez de force pour que des choses bougent.

lective des «communs» semble donc peser à ce stade sur les orientations retenues pour les négociations... sans qu'il y ait une cohérence avec des décisions prises dans l'Union européenne au titre de «la concurrence libre et non faussée»!

La Commission européenne affirme également fortement que la négociation ne remettra pas en question les règles actuelles dans des domaines comme les OGM, le bœuf aux hormones, les animaux clonés... En même temps, elle affirme qu'un niveau similaire d'exigence dans le domaine de ces sécurités existe des deux côtés de l'Atlantique (ce qui est globalement exact, mais les façons de garantir celles-ci divergent); et conclut en disant la légitimité d'introduire des «solutions» nouvelles qui respecteront les niveaux de sécurité actuels. L'argumentation ne convainc pas, dans le contexte des récentes révélations des tricheries à la pollution

mises en place par Volkswagen, qui interrogent sur la crédibilité des autorégulations prônées. Les affirmations sur le fait que « *les US vont mettre à mal nos sécurités* » tapent à côté de la cible, les Américains ayant à dire sur les produits européens. En fait, c'est l'autorégulation qui est en cause, question qui va bien au-delà du Tafta, avec l'incapacité ou l'absence de volonté de gérer les sécurités comme les citoyens l'attendent.

Les tribunaux arbitraux, préoccupation majeure...

Les tribunaux arbitraux sont le sujet de négociation vis-à-vis duquel les choses bougent le plus, tant du point de vue des mobilisations que des positions affirmées par la Commission européenne. Quelle place, quel fonctionnement pour une telle justice privée, court-circuitant la justice classique ?

En Allemagne et en Autriche, les mobilisations ont été fortes pour rejeter de tels tribunaux, avec plus de cent mille personnes dans les rues de Berlin le 10 octobre 2015. La consultation publique organisée par la Commission sur Internet a recueilli cent cinquante mille réponses. Même si beaucoup d'entre elles étaient « standardisées » par un modèle militant fourni par la branche allemande du réseau altermondialiste Attac, la Commission a reconnu l'inquiétude citoyenne et le gouvernement allemand a décidé de relayer son opinion publique en demandant de mettre sur la table une proposition y répondant.

C'est dans ce contexte qu'on doit comprendre les évolutions de la position européenne au fil des deux dernières années. Dans un premier temps, on a eu la mise en avant des mille quatre cents accords commerciaux signés par des pays européens, qui incluent de tels tribunaux privés. Ensuite, l'approche a été profondément modifiée. On a eu un document de la Commission européenne du 13 mai 2015, qui a annoncé qu'il fallait clarifier ce que seraient les

bases pour saisir le tribunal, réaffirmant qu'il fallait garantir le droit des gouvernements à réguler dans l'intérêt public, annonçant que tout document soumis aux tribunaux serait public, que les arbitres seraient à choisir dans un pool de juristes hautement qualifiés... Puis est intervenu le vote d'une résolution au Parlement européen, le 8 juillet 2015, avec un ton semblable au document du 13 mai, mais ajoutant des éléments de protection contre les abus de procédure : la possibilité de limiter le droit au rapatriement de capitaux des investisseurs dans des conditions qui seraient identiques à l'exportation de capitaux par les détenteurs européens (limites en cas de crise économique, par exemple), l'interdiction de traitement privilégié pour les investisseurs étrangers par rapport aux européens (rescrits fiscaux, par exemple).

... sans réponses convaincantes

A la mi-septembre 2015, la Commission européenne a produit un texte de quarante pages – d'emblée public au moment où il est soumis aux Etats membres –, en amont d'une soumission formelle aux Etats-Unis.

Ce texte affirme le droit des Etats membres à réguler, y compris si cela affecte les attentes de profits de l'investisseur. Il propose la création d'une cour internationale pour les conflits investisseurs-Etats. Cette cour aurait deux niveaux (instance, appel), des juges fixes, une attribution des dossiers par tirage au sort. Les juges auraient interdiction de prendre des affaires dans le domaine au titre d'une pratique privée. Il y aurait des limites au champ des saisines du tribunal (expropriation sans juste compensation, interdiction discriminatoire de transfert de fonds, traitement inéquitable vis-à-vis d'investisseurs européens, non-respect d'un engagement souscrit par l'Etat). Le tribunal travaillerait en transparence (tous les docu-

ments en ligne, séance publique, principe selon lequel celui qui perd paye les frais...).

Avant d'évoquer les limites de cette nouvelle position, il faut reconnaître qu'elle se veut une réponse au sujet des interrogations portées par les mobilisations. Elle traduit, d'une part, l'inquiétude d'un rejet civique du Tafta, dans un contexte de désempowernement croissant vis-à-vis de la construction européenne, et, d'autre part, une préoccupation de rééquilibrage à tenir entre les intérêts privés et l'intérêt général que sont censées porter les institutions (après, par exemple, l'attaque d'une société suédoise contre l'Allemagne pour ce qu'elle estime être un préjudice résultant de la décision d'arrêter les centrales nucléaires civiles).

Un premier document de négociation, encore incomplet mais reflétant ces éléments, a été formellement soumis par la Commission aux Etats-Unis, le 12 novembre dernier.

Si cette position européenne traduit la prise en compte d'un rapport de force, la vigilance s'impose. En effet, cette proposition est évidemment rejetée par les Etats-Unis et a peu de chances de se retrouver dans l'accord. A quel « compromis » l'Union européenne est-elle prête, pour la conclusion d'un accord ? En tout cas, alors que l'accord conclu avec le Canada prévoyait les dispositions classiques, bénéfiques pour les investisseurs, l'Union européenne a demandé et obtenu une modification de cette partie de l'accord en le rapprochant de sa nouvelle approche. Ainsi, malgré la zone économique totalement intégrée entre le Canada et les Etats-Unis, les investissements américains ne pourraient se faire via le Canada pour bénéficier des dispositions initiales de l'accord UE/Canada...

Le traitement des disputes investisseurs-Etats concentre toutes les problématiques des liens entre économie, démocratie,

Les tribunaux arbitraux sont le sujet de négociation vis-à-vis duquel les choses changent le plus, tant du point de vue des mobilisations que des positions affirmées par la Commission européenne. Quelle place, quel fonctionnement pour cette justice privée qui court-circuite la justice classique ?



En Allemagne et en Autriche, les mobilisations ont été fortes pour rejeter les tribunaux arbitraux, avec plus de cent mille personnes dans les rues de Berlin, le 10 octobre 2015.

intérêts communs, intérêts particuliers. Les enjeux ne sont pas « Etats-Unis contre Union européenne ». Ils renvoient aux objectifs prioritaires poursuivis par nos sociétés, à la place de l'intérêt collectif dans nos sociétés. Et en fait, la mise en place de tribunaux particuliers pour les investisseurs étrangers reste injustifiée pour le territoire couvert par le Tafta.

L'argumentation incohérente pour le Tafta

La Commission européenne multiplie les interventions pour défendre l'intérêt d'avoir un accord, et son argumentation a partout la même structure.

Le Tafta doit permettre aux entreprises de mieux exporter. Il profitera beaucoup aux PME, pour qui le coût d'adaptation à d'autres réglementations est dissuasif. Les citoyens peuvent en attendre davantage d'emplois. Il doit aussi permettre une concurrence qui va faire baisser les prix pour les consommateurs, qui auront, par ce biais, une augmentation de pouvoir d'achat.

Ce serait donc *que du mieux*. Etonnante approche, puisqu'elle est symétriquement la même pour les Etats-Unis et conduirait donc à des pertes d'emplois en Europe là où la production américaine sera plus compétitive.

Deux autres arguments sont avancés, tout aussi « décoiffants ». Le premier concerne le fait de partager les mêmes valeurs entre les parties à l'accord : droits de l'Homme, sécurité des produits, transparence. Réunis, on sera

plus forts pour peser face aux pays émergents qui ne les partagent pas assez. Argument étonnant pour un continent qui signe une clause sur les valeurs et les droits de l'Homme dans tous ses accords d'association. Le second est que lorsqu'on partagera les mêmes normes, Etats-Unis et UE, elles s'imposeront au reste du monde. Etonnante non-prise en compte du réel, sachant par exemple que les Etats-Unis en sont au stade de signer avec dix pays d'Asie (dont le Japon) un accord de libre-échange qui couvre une part de la production mondiale similaire à celle que couvrirait l'accord Tafta.

Ainsi, d'un côté, la Commission cherche à répondre aux principales critiques exprimées par les mobilisations, et, de l'autre, elle argumente de façon fruste sur les avantages à attendre. Elle refuse un débat public sérieux sur les politiques publiques qui pourraient répondre aux problèmes des « perdants » sur le sol européen. C'est la même approche que celle suivie en son temps avec la monnaie unique. Les effets positifs mis en avant ont produit des gagnants, pour l'essentiel dans les pays qui bénéficiaient des conditions les plus favorables dans la globalisation. Les conséquences mécaniques en termes de perdants, dans les pays aux conditions les moins favorables, n'ont pas été prises en compte dans l'armature institutionnelle mise en place avec l'euro, s'agissant en particulier des politiques sociales redis-

tributives de niveau européen. La gestion du social est restée de la responsabilité de l'espace national. Le même aveuglement libéral ne peut que produire les mêmes conséquences politiques et sociales, avec le Tafta.

Les enjeux « droits de l'Homme »

La démocratie implique une qualité du débat public. La façon dont les responsables politiques y contribuent en est un indicateur, comme le refus de traiter de la question des perdants, question clef pour les citoyens. L'argumentation de la Commission européenne est une alerte.

Quant au fond, l'accès aux droits pour toutes et tous reste la boussole pour juger d'une politique publique qui se veut structurante, comme le sera le Tafta s'il est mis en œuvre.

Le traitement des disputes investisseurs-Etats concentre toutes les problématiques des liens entre économie, démocratie, intérêts communs, intérêts particuliers.

Le Tafta alimente les inquiétudes de ceux qui craignent d'y perdre. Il est donc un champ ouvert pour les réponses populistes réactionnaires portées par ceux qui surfent sur ces inquiétudes. Le refus de traiter de la question des perdants en termes de politiques publiques les alimente. Exiger l'intégration de la question sociale est cruciale, tant en elle-même que pour contrecarrer les vents mauvais qui soufflent en Europe.

A partir de son analyse des enjeux, la LDH ancre son intervention publique en complément et en soutien aux approches thématiques portées par les syndicats et les associations. Nous nous inscrivons dans les mobilisations de ceux qui critiquent, et suivons de près les évolutions. En effet la démocratie et l'accès aux droits progressent ensemble et régressent ensemble ; la démocratie se juge à la façon dont les situations des précaires, des exclus sont prises en compte dans le débat public et par les politiques publiques.

A ce stade, la négociation du Tafta par les institutions européennes et nationales n'est pas traitée de façon acceptable. ●