

Tafta : ce que révèlent les documents de Greenpeace

BRUXELLES - bureau européen

C'est une première depuis le lancement, en 2013, des négociations du Tafta (Transatlantic Free Trade Agreement), ou TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), le traité de libre-échange entre l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis, qui suscite la méfiance tant par son contenu que par l'opacité des discussions qui président à son élaboration.

Le Monde a pu consulter une série de documents de négociation confidentiels très récents, obtenus par Greenpeace Nederland, l'antenne néerlandaise de l'ONG environnementale. Ils abordent

quasiment tous les aspects de cette très vaste négociation, qui est censée rapprocher les normes des deux rives de l'Atlantique pour faciliter les échanges commerciaux, de l'abaissement des tarifs douaniers aux mesures sanitaires, en passant par la coopération réglementaire.

Représentant les deux tiers de l'ensemble des textes discutés, cette fuite couvre treize chapitres qui ont pour l'essentiel servi de base au 13^e cycle de négociation entre l'administration Obama et la Commission européenne, qui s'est tenu du 25 au 29 avril, à New York.

CÉCILE DUCOURTIEUX
ET MAXIME VAUDANO (À PARIS)

Où en est le projet de libre-échange transatlantique ?

Les documents du Tafta obtenus par Greenpeace montrent des Américains peu enclins au compromis

SUITE DE LA PREMIÈRE PAGE

Ces documents devaient être rendus publics sur le site Web de Greenpeace lundi 2 mai à 11 heures. Leur intérêt principal est qu'y figurent non seulement la position de négociation des Européens, mais aussi celle des Américains, qui, jusqu'à présent, était restée totalement confidentielle. Les eurodéputés n'ont pas accès à des documents aussi complets. A fortiori le grand public, même si la Commission de Bruxelles, sous la pression des ONG et des mouvements citoyens anti-Tafta, a accepté, ces derniers mois, de jouer davantage la transparence, en publiant notamment le mandat de la négociation (son périmètre), et certaines de ses positions.

Les Américains campent sur leurs positions Ces documents confirment à quel point la discussion est déséquilibrée et peu avancée. Les Européens, plus intéressés à la négociation, ont produit davantage de propositions. Ils veulent notamment obtenir un accès plus grand aux marchés publics américains, la reconnaissance de

leurs indications géographiques et appellations d'origine (comme le parmesan ou le chablis), et une harmonisation la plus poussée possible des standards industriels (automobile, cosmétique...).

Les Américains campent sur leurs positions. Malgré l'insistance européenne, ils se refusaient toujours, après douze cycles de négociation, à ouvrir les discussions sur la coopération réglementaire dans les services financiers, ou à dissiper les interrogations des Européens sur la portée réelle de l'ouverture de leurs marchés publics (que les Etats fédérés pourraient contourner). Ils font des concessions européennes sur la question du transfert des données numériques (rendue très sensible par les scandales de surveillance de la NSA), une condition sine qua non à des avancées significatives sur le secteur des télécommunications, et restent réticents à lever leurs restrictions d'exportation sur le gaz naturel.

Un accord fin 2016 improbable Les documents confirment que les négociateurs américains utilisent désormais la conclusion du partenariat transpacifique (TPP),

en février 2016, pour peser dans les échanges. L'administration Obama avait signifié à la Commission, en 2015, que sa priorité était d'abord de conclure cet accord de libre-échange avec onze partenaires d'Amérique latine, d'Asie et d'Océanie. Pour forcer la main des Européens, elle exige aujourd'hui sur plusieurs dossiers que le Tafta ne soit pas « moins ambitieux que le TPP ».

Les Européens avaient encore espoir, en 2015, qu'un accord politique pourrait être trouvé fin 2016. Un vœu pieux que l'on retrouve dans un briefing tactique de la Commission, qui promet d'accélérer les discussions, avec en ligne de mire des « progrès substantiels » d'ici l'été 2016. Mais le document rappelle aussi que le respect des intérêts européens et américains et la « haute ambition » de l'accord « prévaut sur la rapidité ».

Feu d'avancées sur les tribunaux d'arbitrage Un compromis politique avant la fin du mandat d'Obama se révèle d'autant plus

incertain que les discussions sur l'un des volets les plus controversés du Tafta restent balbutiantes.

La reprise en février des négociations (longtemps gelées) sur les tribunaux d'arbitrage chargés de trancher les litiges entre les entreprises et les Etats n'a donné lieu qu'à une présentation formelle aux Américains de la nouvelle doctrine européenne, le « système de cour d'investissement ».

Si les négociateurs se félicitent d'une « atmosphère ouverte et constructive », les échanges se sont cantonnés aux aspects mineurs de la proposition européenne, sans s'attaquer à la réforme avec une cour dotée de juges permanents et un mécanisme d'appel. Impossible de savoir si les Américains consentiront à ce compromis, sans lequel le Tafta pourrait bien ne jamais voir le jour.

Vers une reconnaissance mutuelle des normes Ces documents pointent les nombreuses divergences réglementaires des deux côtés de l'Atlantique. Et montrent que, pour surmonter cette difficulté, les parties envisagent de pratiquer la reconnaissance mutuelle des réglementations (l'UE reconnaît la norme américaine comme équivalente à

la sienne, et donc acceptable), plutôt que l'harmonisation (l'UE et les Etats-Unis modifient leurs normes respectives pour les faire converger).

« Les promoteurs du Tafta nous disent que son principal intérêt est davantage d'ordre géopolitique qu'économique. Mais ces documents montrent que cet argument ne tient pas. L'UE et les Etats-Unis vont vers une reconnaissance mutuelle de leurs standards, ouvrant la voie à une course vers le bas des multinationales en matière d'environnement et de santé publique », craint Jorgo Riss, directeur du bureau de Greenpeace UE à Bruxelles.

Une menace pour le principe de précaution En l'état, le Tafta serait susceptible de porter un coup au principe de précaution, qui permet aujourd'hui à l'Europe de refuser certains produits et pratiques au nom de la santé ou de l'en-

vironnement. Il inverserait la charge de la preuve, en contraignant les autorités à justifier leurs décisions par des preuves tangibles de leur dangerosité – pas toujours consensuelles, comme l'illustre le débat sur les OGM. Malgré les assurances récentes de la commissaire au commerce,

Cecilia Malmström, les Européens ne font référence à aucun moment à ce principe de précaution dans les documents de négociation du Tafta qui ont fuité.

Dans le chapitre consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les négociateurs américains réclament ainsi une procédure obligatoire d'évaluation des risques (*risk assessment*) avant de prendre toute législation (phyto) sanitaire. Si l'UE adopte une mesure « SPS » affectant les échanges avec les Etats-Unis, elle devra s'en expliquer, dire si « elle a étudié des alternatives moins pénalisantes

pour le commerce et pourquoi elle a considéré que ces alternatives [moins pénalisantes] ne convenaient pas au niveau de protection requis par les parties ou n'étaient pas techniquement ou économiquement envisageables ».

La Commission se défend d'un « accord au rabais » Attention, ces textes sont une photographie, datant d'il y a à peu près un mois, de l'état des négociations entre Europe et Etats-Unis. Au cours de ce round, à en croire les négociateurs, des avancées ont eu lieu dans les procédures douanières pour faciliter la vie des PME, dans la reconnaissance réglementaire concernant les appareils médicaux, les cosmétiques et la pharmacie.

Par ailleurs, il s'agit de positions de négociation : impossible de préjuger du résultat final, de là où les parties choisiront d'« atterrir » dans les mois (ou les années) qui

viennent. La Commission (qui discute au nom des 28 pays de l'Union) a promis qu'elle ne négocierait pas un « accord au rabais ». « Le résultat de la coopération réglementaire [avec les Etats-Unis] ne doit pas conduire à un abaissement des standards de protection, qui devraient rester les mêmes ou être améliorés », a-t-elle encore réaffirmé dans un document publié le 27 avril. ■

CÉCILE DUCOURTIEUX
(À BRUXELLES)

ET MAXIME VAUDANO (À PARIS)

Les deux parties envisagent de pratiquer la reconnaissance mutuelle des réglementations plutôt que l'harmonisation

LE CONTEXTE

Souvent désigné par l'acronyme Tafta, le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

est le plus grand projet de libre-échange commercial jamais entrepris. Lancées en 2013, les négociations visent à réduire les droits de douane entre l'Europe et les Etats-Unis, mais surtout à abattre les « nouvelles barrières

au commerce » : les divergences de régulation, qui entraînent surcoûts et freinent les échanges commerciaux.

Au cours des treize cycles de négociation qui les ont rassemblés depuis trois ans, Européens et Américains ont abordé à la

fois des problématiques sectorielles (finance, pharmacie, etc.) et planché sur des institutions « horizontales » (comités de coopération réglementaire ou tribunaux d'arbitrage pour régler les différends entre Etats et investisseurs).

La coopération réglementaire au cœur de la négociation

Les Américains veulent des études d'impact avant de réglementer. Les Européens proposent de réunir une fois par an les parties prenantes

BRUXELLES - bureau européen

Les documents du Tafta obtenus par Greenpeace montrent à quel point les Américains sont peu enclins aux compromis. C'est particulièrement frappant en ce qui concerne la coopération réglementaire, un des aspects les plus importants du projet d'accord de libre-échange transatlantique entre l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis. Washington insiste sur la nécessité de procéder à des études d'impact en amont de toute réglementation (« *regulatory impact assessment* »), qui ressemblent à autant d'obstacles à franchir avant de pouvoir réglementer.

Ces études d'impact devraient inclure notamment « l'examen des alternatives réglementaires ou non réglementaires (...) envisageables (y compris l'option de ne pas réguler) ». « Cette manière de réglementer aurait pour effet probable de retarder ou de prévenir des régulations auxquelles s'opposent les intérêts économiques », souligne Jorgo Riss, directeur du bureau européen de Greenpeace. A Bruxelles, la Commission procède déjà par études d'impact, mais c'est beaucoup moins systématique, et la capitale de l'Europe

est bien moins contrôlée par les lobbies que Washington. »

Un forum de discussions

En ce qui concerne le champ de la coopération réglementaire entre Etats-Unis et Union européenne, les premiers suggèrent qu'elle devrait s'appliquer au niveau des agences fédérales sur leur territoire, mais que, côté européen, elle concerne à la fois les institutions communautaires (la Commission européenne et ses nombreuses agences satellites) et les organismes nationaux (les agences de régulation des Etats membres).

Les Américains souhaiteraient, par ailleurs, voir introduire un droit de pétition. N'importe qui (en pratique, cela risquerait surtout d'être des lobbies, prévient Greenpeace) pourrait demander des comptes à l'autorité de régulation sur l'une de ses règles, « si, par exemple, cette règle n'est plus assez efficace, pour protéger la santé [ou] la sécurité, [qu'elle] est devenue plus un obstacle qu'une aide, (...) n'a pas pris en compte (...) les changements technologiques, ou les avancées de la science et des techniques », peut-on lire dans le chapitre sur la coopération réglementaire.

Les négociateurs souhaitent aussi mettre en place des comités chargés de rapprocher les philosophies européenne et américaine en matière de réglementations, aujourd'hui largement divergentes.

Au sommet de la pyramide, les Européens proposent d'installer un « organisme de coopération réglementaire » (OCR) composé de technocrates des deux rives de l'Atlantique. On est loin du « Parlement secret » qui modifierait des législations en dehors de tout contrôle démocratique, comme le craignent certaines ONG. Il s'agit davantage d'un forum de discussion, chargé d'organiser une grande réunion par an avec les « parties prenantes » (lobbies industriels, syndicats et organisations de la société civile) pour établir une liste des priorités en matière de convergence des normes.

L'UE précise que cette nouvelle institution n'aura aucun pouvoir législatif ou normatif, et que son agenda comme le compte rendu de ses travaux seront publics. Greenpeace craint toutefois qu'elle ne « donne un rôle prééminent à l'industrie sur les citoyens, qui auraient du mal à s'approprier ses procédures complexes pour faire entendre leur voix ».

D'autant qu'en dehors de l'OCR, certains comités thématiques du Tafta ne devraient pas être ouverts aux parties prenantes, à l'image du « groupe de travail sur les produits de l'agriculture moderne », qui serait, par exemple, amené à examiner le refus des Etats européens d'homologuer un organisme génétiquement modifié (OGM).

Une autre instance promue par les Européens, le « mécanisme bilatéral de coopération », mettrait en place un canal de communication permanent pour tenir les Américains informés de tous les projets de régulation européens (et vice-versa), en leur permettant de proposer en amont une harmonisation ou une reconnaissance de l'équivalence des réglementations.

Les négociateurs précisent noir sur blanc dans leurs propositions que ces procédures ne pourront jamais bloquer ou retarder les processus de régulation d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique. Des garde-fous qui ne rassurent guère les sceptiques, même si ces procédures sont dans la droite ligne des forums de coopération américano-européens mis en place depuis déjà plusieurs années. ■

C. DU. ET M. VA (À PARIS)