

## LE GRAND MARCHÉ TRANSATLANTIQUE : UN DANGER POUR LES ENTITÉS FÉDÉRÉES ET LES POUVOIRS COMMUNAUX

**Bruno Poncelet**

---

En juillet 2013, l'Europe et les Etats-Unis ont entamé des négociations en vue de créer, entre eux, une zone de « libre-échange » transatlantique. Si les négociations débouchent sur un accord, cela voudra dire que les capitaux, marchandises et services des entreprises seront autorisés à circuler librement entre les deux territoires. Autrement dit, on assistera à la mise en place d'un grand marché transatlantique (élargissant, à bien des égards, l'actuel marché unique européen aux états-Unis)<sup>1</sup>.

Officiellement, il s'agit d'un projet d'intérêt général : l'Europe et les Etats-Unis veulent intensifier leurs relations commerciales de manière à créer de l'emploi, de la richesse et du bien-être. Cependant, aucune étude sérieuse n'a confirmé cette perspective optimiste<sup>2</sup>, tandis que des menaces concrètes - y compris pour les entités fédérées et les pouvoirs communaux - sont clairement identifiables en cas d'entrée en vigueur de l'accord. Passons en revue quelques-uns de ces dangers, en nous basant sur le contenu du mandat donné aux négociateurs européens<sup>3</sup>, mais également sur certaines leçons à tirer des 21 ans d'existence du marché unique européen.

### 1. Les entités fédérées et pouvoirs communaux concernés

Le mandat de négociations est très clair sur la portée politique d'un éventuel accord : il concernera tous les niveaux de pouvoir (état fédéral, Communautés, Régions, Provinces, Communes). Les articles 4 et 27 du mandat de négociations précisent ainsi :

---

<sup>1</sup> Toutes les infos sur le Traité transatlantique et sur l'initiative lancée par le CEPAG : [www.no-transat.be](http://www.no-transat.be).

<sup>2</sup> L'étude la plus souvent citée par la Commission européenne émane du *Centre for Economic Policy Research* de Londres, et n'est nullement fiable car ce centre abrite de nombreuses banques privées (comme la Deutsche Bank, Citigroup ou la JP Morgan) qui, via des lobbies d'affaires dont elles sont membres, demandent depuis de longues années l'ouverture de négociations politiques en vue de créer un marché transatlantique entre l'Europe et les États-Unis. Il y a donc un évident conflit d'intérêts, d'autant plus préoccupant que ces banques ont également joué un rôle dans la crise des subprimes de 2007/2008.

<sup>3</sup> Jugé confidentiel à l'entame des négociations (été 2013), le mandat accordé par les États-membres aux négociateurs de l'Union européenne est aujourd'hui déclassifié. Il porte la référence *11103/1/13 REV 1 DCL 1*, et peut être consulté à l'adresse suivante : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL-1/fr/pdf>

- ▶ « Les obligations de l'accord seront obligatoires à tous les niveaux de gouvernement » (article 4)
- ▶ « L'accord devrait être contraignant pour tous les régulateurs et toutes les autres autorités compétentes des deux parties » (article 27)

Précisons que **les négociations englobent à peu près tous les champs de compétences politiques** tels que : agriculture, chimie, cosmétiques, attribution des marchés publics, normes sanitaires et phytosanitaires, pharmacie, PME, propriété intellectuelle, règles de nomination concernant l'origine des produits, règlement des différends entre investisseurs et États, services publics, etc.<sup>4</sup> De fait, seuls l'audiovisuel et le cinéma (ainsi que les services régaliens de l'état) ont été exclus des négociations transatlantiques.

Détaillons à présent certains enjeux liés de près aux compétences des entités fédérées.

## 2. L'attribution des marchés publics

**L'article 24 du mandat de négociations est explicite :**

« L'accord devra être le plus ambitieux possible et compléter les résultats des négociations relatives à la **révision de l'accord sur les marchés publics** en ce qui concerne **son champ d'application** (entités contractantes, secteurs, valeurs de seuil et contrats de services, notamment pour les travaux publics de construction). L'accord visera à **accroître l'accès mutuel aux marchés publics à tous les niveaux administratifs (national, régional, local) et dans le domaine des services publics**, afin de s'appliquer aux activités pertinentes des entreprises actives dans ce domaine, **en garantissant un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux fournisseurs établis sur le territoire de la partie concernée.** [...] ».

Il s'agit donc de revoir les règles d'attribution des marchés publics, en autorisant les investisseurs et multinationales américaines à avoir les mêmes droits que les investisseurs belges et européens. Concrètement, **l'accord visera à interdire au pouvoir politique le rétablissement ou le maintien de critères qualitatifs** (tels que la proximité géographique de l'investisseur, l'encouragement des circuits courts de production, le soutien à des PME ainsi que la préférence pour des productions artisanales, à finalité sociale ou biologique) **lors d'appels d'offres**. Et l'article 24 du mandat de négociations de poursuivre en qualifiant « les exigences de contenu local ou de production locale », les « spécifications techniques » (ce qui peut englober des critères sociaux ou écologiques), « les procédures de recours et aux exceptions existantes, y compris pour les petites et moyennes entreprises » comme autant d'obstacles à supprimer « en vue d'accroître l'accès au marché » de tous les investisseurs, américains comme européens.

**Le but prioritaire est donc de garantir, aux investisseurs américains et européens, un droit d'accès aussi égalitaire que possible à un grand marché transatlantique....** dont les règles de fonctionnement s'imposeront à toutes les entités politiques (locales comme nationales), y compris pour les règles d'attribution des marchés publics.

Le monde politique local ne sera donc plus autorisé à établir des critères distinctifs entre investisseurs (selon leur contribution réelle ou non à l'intérêt général) : il devra appliquer à la lettre les décisions d'une future entité politique transatlantique (article 43). Concrètement, un pouvoir

<sup>4</sup> On peut consulter la liste complète des compétences négociées ici : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151668.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151668.pdf)

fédéré qui voudrait favoriser une alimentation biologique dans les cantines scolaires, à son niveau de responsabilité, pourrait se retrouver en infraction avec les futures normes transatlantiques. En effet, les négociations sur l'agriculture visent explicitement à ouvrir davantage le marché européen aux produits agroalimentaires américains (et vice-versa), dans le but - là aussi - de mettre fin à toute forme de discrimination entre investisseurs.

Posons alors la question : que risque une entité fédérée qui ne respecterait pas cet accord ?

### 3. Les tribunaux d'arbitrage privés (le RDIE)

Le 16 avril 2014, le Parlement européen a adopté un Règlement<sup>5</sup> (déjà en vigueur dans tous les pays membres de l'UE) sur le *Règlement des Différends entre Investisseurs et états (RDIE)*. Le premier point de ce Règlement est une simple piqûre de rappel :

« Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **les investissements directs étrangers font désormais partie des questions qui relèvent de la politique commerciale commune.** Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point e), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune et peut être partie à des accords internationaux comportant des dispositions relatives aux investissements directs étrangers. »

Fort de cette nouvelle compétence, l'UE entend promouvoir une forme de privatisation de la justice, permettant aux entreprises privées de poursuivre un Etat, pour lui réclamer des dommages et intérêts, devant un Tribunal d'arbitrage international :

« Les accords prévoyant la protection des investissements peuvent comporter un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, qui permet à un investisseur d'un pays tiers d'introduire une plainte à l'encontre d'un État dans lequel il a effectué un investissement. Une procédure de règlement des différends entre investisseurs et États peut se solder par l'octroi d'une indemnisation pécuniaire. »

Autrement dit, **une entreprise privée est autorisée à déposer plainte contre un Etat dès lors qu'une politique (pourtant décidée de façon démocratique) nuit à ses intérêts financiers.** Là où ce type de procédure existe déjà (via des accords bilatéraux), elle donne lieu à des poursuites clairement abusives :

- ▶ L'Australie et l'Uruguay sont poursuivis par Philip Morris car leur politique anti-tabac (avertissements sanitaires sur les paquets de cigarette) nuit à la visibilité commerciale et aux profits de la marque ;
- ▶ L'Allemagne est poursuivie par Vattenfall (qui lui réclame 3,7 milliards d'euros) suite à la décision du gouvernement d'arrêter progressivement la production nucléaire (décision consécutive à la catastrophe de Fukushima) ;
- ▶ L'Egypte est poursuivie par Veolia qui estime que l'augmentation du salaire minimum (passé de 41 à 72 euros par mois suite au printemps arabe) entame ses profits et lui cause un grave préjudice financier ;
- ▶ Le Canada est poursuivi par la société énergétique *Lone Pine Ressources*, qui lui réclame 250 millions de dollars canadiens, suite à la décision du Québec (une entité fédérée) d'attendre

---

<sup>5</sup> Il s'agit du Règlement n°912/2014. Rappelons qu'un Règlement européen s'applique de fait dans tous les pays membres sans devoir passer par une procédure d'adoption au niveau national.

les résultats d'une étude d'impact indépendante avant d'autoriser, ou non, l'exploitation des gaz de schiste sur son territoire.

Avec les Tribunaux d'arbitrage internationaux, ces litiges sont tranchés par des juges privés, payés au nombre d'affaires qu'ils traitent, et dont la base juridique repose exclusivement sur les accords de « libre-échange » internationaux (et nullement sur les Constitutions nationales). Cela donne souvent lieu à des décisions effarantes :

- ▶ En 2004, le Mexique a été condamné à payer 66 millions d'euros au groupe Cargill suite à l'introduction d'une nouvelle taxe sur les sodas ;
- ▶ En 2010, le Guatemala a dû payer 25 millions de dollars à la société Tampa Electric pour avoir voulu plafonner les tarifs d'électricité ;
- ▶ En 2012, la République slovaque a été condamnée à payer 22 millions d'euros à l'assureur Achmea suite à la décision du gouvernement d'élargir l'accessibilité aux soins de santé, via un plafonnement des marges bénéficiaires dans le secteur des assurances.

On le constate : le **Règlement des Différends entre Investisseurs et Etats (RDIE)** remet directement en cause la légitimité du monde politique à prendre des décisions sociales, environnementales ou démocratiques. Alors que nous vivons une période d'austérité budgétaire importante, où les mesures d'économies dans les finances publiques sont jugées prioritaires, ce Règlement impose aux Etats de dépenser des sommes astronomiques dès lors qu'une politique, même d'intérêt public, porte atteinte aux marges bénéficiaires d'investisseurs étrangers. Sachant cela, **penchons-nous sur le mandat accordé aux négociateurs européens dans le cadre du marché transatlantique.**

L'article 22 stipule que la clause RDIE concernera « la libéralisation et la protection des investissements, y compris **les domaines de compétence mixte comme les aspects relatifs aux investissements de portefeuille, à la propriété et à l'expropriation, sur la base du niveau le plus élevé de libéralisation** ». Par exemple, si un pouvoir politique belge décidait d'adopter une loi de réquisition d'un site industriel dont un investisseur ne veut plus, ce dernier pourrait s'estimer victime d'une expropriation (même si le site industriel n'est plus en fonctionnement) et déposer plainte contre la Belgique.

L'article 23 précise quant à lui que les procédures RDIE viseront à « instaurer des conditions de concurrence équitables pour les investisseurs aux états-Unis et dans l'UE », mais surtout qu'elles concerneront tous les niveaux de pouvoir politique : « **Toutes les autorités et entités sous-centrales (comme les Etats ou les municipalités) devraient se conformer effectivement au chapitre relatif à la protection des investissements de cet accord** ».

**Il est donc bien question d'autoriser les entreprises privées à réclamer des dommages et intérêts financiers dès qu'une législation ou une décision politique interfère avec leurs marges bénéficiaires, et ce quel que soit le niveau de pouvoir considéré : communes, provinces, régions, gouvernement national ou décisions européennes !**

Notons que **la mise en place d'une nouvelle institution politique, prenant des décisions à une échelle transatlantique, fait pleinement partie du mandat de négociations** : « L'accord mettra en place une structure institutionnelle permettant d'assurer un suivi efficace des engagements découlant de l'accord, ainsi que de favoriser la réalisation progressive de la compatibilité entre les régimes de réglementation » (article 43).

#### 4. Des clauses écologiques et sociales... ?

Sur certains points, le mandat de négociations semble ouvrir la porte à l'existence de clauses sociales et environnementales. Par exemple : « L'accord devrait reconnaître que le développement durable est l'un des objectifs principaux des parties et que ces dernières s'efforceront de garantir et de faciliter le respect des normes et accords internationaux en matière d'environnement et de travail ». Mais ces bonnes intentions ne sont nullement contraignantes. Pire : elles sont contredites par les articles 2 et 3 qui précisent :

- ▶ « L'accord devra être ambitieux, complet, équilibré et parfaitement **conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux obligations imposées par celles-ci** ;
- ▶ L'accord devra permettre la libéralisation réciproque des échanges de biens et de services et prévoir des règles applicables aux questions liées au commerce, avec **un niveau d'ambition élevé, dépassant celui des engagements pris précédemment dans le cadre de l'OMC** ».

En quoi ces références à l'OMC sont-elles importantes ?

Premièrement, **les normes juridiques de l'OMC sont contraignantes** : en cas de non-respect, elles peuvent donner lieu à de lourdes sanctions financières (contrairement aux règles sociales de l'Organisation Internationale du Travail, qui sont adoptées sur base volontaire et sans aucune sanction financière suite à une éventuelle transgression).

Deuxièmement, **les normes juridiques de l'OMC ne reconnaissent aucunement le bienfondé de normes sociales et environnementales dans le commerce international**, lesquelles sont considérées comme des « entraves injustifiées au libre-échange international ». Par exemple, dans le débat sur l'exploitation de travailleurs (y compris des mineurs d'âge) dans le secteur textile, les pays les plus laxistes en la matière ont toujours pu interdire la mise sur pied, au niveau de l'OMC, d'une réglementation sociale contraignante en affirmant que leurs bas salaires et leur faible niveau de protection sociale constituait un avantage comparatif légitime sur les pays riches.

Les négociations entre l'UE et les états-Unis participent de cette philosophie : **il s'agit de donner une légitimité juridique et contraignante au principe de « libre-circulation » des investissements, en empêchant les pouvoirs publics de faire une différence d'ordre qualitatif entre différents types d'investisseurs. Investissements spéculatifs et non-spéculatifs, normes de production avec ou sans critères écologiques et sociaux : tout est mis sur un même pied, et tout critère de distinction (reposant par exemple sur l'intérêt général) est strictement interdit (avec des sanctions financières à la clé).**

Cette logique politique est aussi celle du marché unique européen, mis en place en 1993. Concrètement, son fonctionnement repose sur la mise en concurrence, par les multinationales, des systèmes législatifs locaux au profit des normes fiscales et sociales (et, dans une moindre mesure, environnementales<sup>6</sup>) les moins protectrices pour la population.

---

<sup>6</sup> L'environnement a fait l'objet de certaines harmonisations législatives au niveau européen, ce qui empêche alors le recours au dumping écologique par les firmes privées.

## 5. Du « shopping législatif » pour multinationales

À bien des égards, les négociations transatlantiques s'apparentent à la logique de création du marché européen. Entré en vigueur en 1993, ce dernier repose sur le principe de libre-circulation des biens, des marchandises et des investissements. Ce qui a nécessité l'harmonisation (au niveau européen) de nombreuses lois nationales, la reconnaissance mutuelle des normes (pour autoriser un produit à la vente) entre les pays membres, ainsi que la mise en place de structures décisionnelles européennes. De même, **le mandat de négociations avec les états-Unis prévoit la suppression des taxes encore existantes entre l'UE et les états-Unis (article 10), l'adoption de règles communes (article 5), la reconnaissance mutuelle des normes (article 5) et la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle transatlantique (article 43).**

Lors la création du marché unique européen, certaines législations spécifiques sont restées de compétence nationale : il s'agissait notamment de la fiscalité (comme l'impôt sur le bénéfice des entreprises), des normes sociales et salariales (financement ou non de la sécurité sociale, existence ou non d'un salaire minimum, niveau des salaires, etc.) et, dans une moindre mesure, de certaines normes environnementales. À l'époque, **cela fut présenté comme une garantie du maintien des différents systèmes nationaux de concertation sociale. Mais c'était ignorer un facteur déterminant** : grâce au principe de « libre-circulation des investissements », les firmes privées peuvent choisir de se localiser n'importe où (régions à bas salaires, sans impôts à payer sur les bénéficiaires, sans financement de la sécurité sociale, sans mesures rigoureuses contre les pollutions...), elles n'en subissent aucune conséquence négative. En effet, tant que les firmes privées restent dans l'enceinte du marché unique, elles ont la garantie de pouvoir vendre leurs produits à tous les consommateurs des pays membres...

De fait, le « libre-échange » est donc une sorte de *shopping législatif* pour multinationales : celles-ci sont autorisées à mettre en concurrence les différents systèmes législatifs (autrement dit : les démocraties nationales) pour choisir les législations qu'elles préfèrent. C'est évidemment une aubaine pour les firmes les plus cupides, qui peuvent unilatéralement diminuer leurs coûts de production en délocalisant vers des régions à bas salaires, sans impôts à payer sur leurs bénéficiaires, sans sécurité sociale à financer, etc. Dans tous les cas de figure, le droit juridique européen ne considère pas que cela fausse injustement la concurrence. Pourtant, ce mécanisme de *shopping législatif* entretient une forme de compétitivité injuste, qui met directement en concurrence les systèmes sociaux, les moyens de vivre des travailleurs (compétition salariale) et les rentrées financières des entités politiques (compétition fiscale).

Bien entendu, si on élargit le marché unique européen aux cinquante Etats que comptent les Etats-Unis, les possibilités de *shopping législatif* vont encore s'élargir : les différents niveaux de pouvoir politique seront soumis à une concurrence de plus en plus forte pour attirer des investisseurs toujours plus volages. Cela ne peut que couper les ailes à nos démocraties : qu'un gouvernement se montre ambitieux (sur le plan écologique, fiscal ou social) et veuille défendre l'intérêt général, il sera aussitôt sanctionné de menaces de délocalisations l'invitant à faire marche arrière... pour adopter des législations taillées sur mesure pour ravir les multinationales et les investisseurs étrangers.

L'intérêt général ne peut qu'en souffrir... et les finances des entités fédérées aussi. En effet, des travailleurs plus pauvres et des contrats de travail plus précaires sont synonymes de demandes accrues auprès des CPAS... ce qui pèse prioritairement sur les finances communales. Dans le même temps, la compétition fiscale entre états pousse à l'adoption de mesures d'austérité de plus en plus sévères... dont souffrent en fin de compte les entités fédérées qui doivent contribuer à un effort

budgétaire toujours plus draconien. Le tout dans un contexte juridique – européen aujourd’hui, transatlantique demain ? - autorisant les multinationales à délocaliser vers les régions moins contraignantes... et à réclamer des dommages et intérêts dès qu’un pouvoir politique (même local) interfère avec leurs bénéfices privés.

## **6. Se déclarer « hors zone transatlantique »**

Pour toutes ces raisons, il nous paraît légitime pour les entités fédérées et les pouvoirs communaux de se positionner contre les négociations transatlantiques.

**En effet, celles-ci menacent gravement :**

- ▶ l’autonomie des pouvoirs politiques locaux, notamment dans la définition des appels d’offres publics (règles d’attribution des marchés publics définies à une échelle transatlantique) ;
- ▶ leur capacité fiscale à se financer ou à obtenir des financements de l’état fédéral (mise en concurrence fiscale des états) ;
- ▶ leur capacité financière à faire face à des demandes d’aide publique de plus en plus élevées (la mise en concurrence des normes sociales et des salaires menant à une précarité accrue de la population) ;
- ▶ la liberté de décision démocratique, suite à la mise en place généralisée d’un système de Règlement des Différends entre Investisseurs et états.

En France, 123 collectivités (Communautés, Communes, Départements, Régions) se sont déjà déclarées « zone hors TAFTA » ou « en vigilance contre le TAFTA<sup>7</sup> ».

**Avec la plateforme *No-transat !*, nous appelons les entités fédérées de Belgique (pouvoirs communaux, communautés, provinces et régions) à adopter, à leur échelle de pouvoir, une résolution :**

- ▶ **déclarant de façon symbolique être une « zone hors marché transatlantique »**
- ▶ **demandant que la Belgique retire officiellement son soutien aux négociations en cours.**

■

---

<sup>7</sup> Le TAFTA est l’appellation française désignant les négociations visant à créer un grand marché transatlantique.