

LA DÉMOCRATIE ET LE PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE POUR LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT

Florian Couveinhos Matsumoto

Presses Universitaires de France | « Droits »

2017/1 n° 65 | pages 95 à 130

ISSN 0766-3838

ISBN 9782130788072

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-droits-2017-1-page-95.htm>

Pour citer cet article :

Florian Couveinhos Matsumoto, « La démocratie et le Partenariat transatlantique
pour le commerce et l'investissement », *Droits* 2017/1 (n° 65), p. 95-130.
DOI 10.3917/droit.065.0095

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA DÉMOCRATIE ET LE PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE POUR LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT

Dans un sketch fameux, un humoriste affirmait qu'il existait des personnes « oui » et des personnes « non » : les premières disaient toujours « oui » et les secondes toujours « non » ; on avait beau dire aux premières « mais parfois, c'est impossible ! », elles disaient tout de même « oui » ; de manière identique, si l'on opposait aux secondes qu'il est des cas où « elles sont obligées », elles soutenaient *mordicus* que « non ». En matière de réglementation internationale du commerce transnational, il existe également des périodes « oui » et des périodes « non ». Ces quatre-vingts dernières années, on trouve principalement deux périodes « oui » : l'après-Seconde Guerre mondiale (oui à l'ONU, au GATT, aux Communautés européennes...) et un moment qui commence au milieu des années 1980 et dure au moins toutes les années 1990 (oui à l'Acte unique européen, au marché unique, au Mercosur, à l'ALENA, à l'OMC, aux tribunaux arbitraux d'investissement, etc.). Depuis le milieu des années 2000, on est à l'inverse clairement dans une période « non » : non au traité portant constitution pour l'Europe, non à l'Union européenne (UE) (le dernier événement à cet égard étant le *Brexit* mais le mouvement de fond étant la montée des mouvements eurosceptiques ou eurocritiques), non à la réussite du cycle de Doha (de la part des États) et (de la part des populations et notamment à partir des manifestations de Seattle en 1999) à celle de l'OMC, non au règlement des différends investisseurs/États (RDIE) prévu dans le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (PTCI/TTIP) et dans l'Accord économique et commercial global (AECG/CETA) avec le Canada, non au PTCI en général et enfin non... puis oui... et peut-être finalement non à l'accord avec le Canada¹. Il est impossible de savoir aujourd'hui si l'époque du « non » a déjà connu son point culminant,

1. Sur ce dernier point, v. not. F. Couveinhes Matsumoto, « Union européenne-Canada – Questions autour de la ratification de l'Accord économique et commercial global avec le Canada », *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, vol. CXX, n° 4, 2016, p. 862-869 et « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », *RGDIP*, vol. CXXI, n° 1, 2017, p. 69-85.

mais elle a certainement connu l'un de ses sommets avec le non « total » (et – plus inquiétant – apparemment sans réflexion approfondie ni alternative crédible) du nouveau Président des États-Unis, Donald Trump : non à l'accord de Paris, non au réchauffement climatique (ce *hoax* chinois !), non au financement de l'ONU et de l'OTAN, non à l'OMC (sur le principe), non à l'ALENA (ce « désastre complet pour les États-Unis »), non au partenariat transpacifique (TPP), et – quoique cette manière moins nette, on le verra – non au PTCI.

Malgré toute l'importance qu'on peut donner au mimétisme comme moteur du comportement des êtres humains, il nous semble qu'on ne peut pas lui imputer entièrement le fait que, de manière aussi nette, il y ait des périodes marquées par l'acceptation apparente de la coopération multilatérale en matière économique (ou par celle du capitalisme déréglementé ?), et d'autres périodes marquées par son refus. L'une des raisons de ce comportement bipolaire tient naturellement à la méfiance grandissante des populations et de leurs représentants à l'égard des bienfaits de la multiplication des flux de commerce et d'investissement, ou du transfert des fonds et des pouvoirs des États vers les investisseurs privés et les dirigeants et actionnaires d'entreprises transnationales – par exemple via des privatisations ou la suppression ou le plafonnement drastique des droits de douane. Une autre cause tient certainement au danger de plus en plus grand et de plus en plus manifeste que font courir les organisations économiques et les méga-accords de commerce et d'investissements pour la possibilité d'une alternance véritable en matière de politique économique interne et internationale, ou pour la primauté des institutions nationales, c'est-à-dire, *in fine* pour la démocratie.

Mais peut-être plus fondamentalement encore, la cause de ces mouvements de balancier est à rechercher dans le fait que la plupart de ces traités, organisations, pratiques ou techniques ont été mis en place « par en haut », sans participation ni même approbation populaires après la Seconde Guerre mondiale, qu'ils ont été amplifiés et renforcés dans les années 1980-1990, et qu'ils ont tellement influencé la vie concrète des Occidentaux à partir de la toute fin des années 1990, que les référendums et les élections ponctuant leur vie démocratique ont eu tendance à se transformer en autant de plébiscites pour ou contre cette « mondialisation ». Et l'habitude prise par les *lobbies*, les experts et les exécutifs nationaux à l'origine du texte des traités, de proposer aux parlementaires européens et nationaux d'immenses « paquets » normatifs complexes auxquels ils sont sommés de répondre par « oui » ou par « non », n'a fait que s'accroître et par également concerner les questions posées aux populations : chers peuples, dites-vous « oui » ou « non » à cet immense traité constitutionnel comprenant autant des principes généraux et des

dispositions institutionnelles que tout un programme de politique économique ? Chers parlementaires, dites-vous « oui » à ce nouveau traité issu de celui que votre peuple a rejeté, et à propos duquel il dit souhaiter de nouveau se prononcer par référendum¹ ? Chers États, adhérez-vous au *package deal* de l'ensemble des accords de l'OMC ? Acceptez-vous ou non ce niveau de concessions tarifaires étant donné les 22 500 pages de concessions tarifaires auxquelles s'engagent à votre égard tous les autres États membres de l'OMC ? Chers parlementaires, autorisez-vous, oui ou non, votre gouvernement à s'engager à respecter cet accord commercial de grande ampleur (avec la Corée, avec le Pérou et la Colombie, etc.) déjà négocié en votre nom depuis plusieurs années et pour l'essentiel déjà provisoirement en vigueur, mais dont vous venez de découvrir le texte (de seulement quelques centaines de pages compliquées) et les annexes (de plusieurs milliers de pages indéchiffrables)² ?

Lorsque les questions posées aux peuples et aux parlementaires sont des alternatives entre deux options peu convaincantes, comment s'étonner que les réponses soient, suivant l'humeur du moment ou l'idéologie dominante, des suites de « oui » et des suites de « non » ? Comme le déclara fort bien Dalton Trumbo, écrivain et réalisateur états-unien répondant en pleine chasse aux sorcières à l'enquêteur en chef de la commission des activités anti-américaines qui le sommait de répondre par « oui » ou par « non » aux questions qu'on lui posait, « [i]l y a beaucoup de questions auxquelles il ne peut être répondu par "oui" ou "non" que par un imbécile ou un esclave ». Or, ce sont de telles questions qui sont « posées » aux populations ces dernières années à travers les référendums et les élections. Et ne souhaitant ni l'imbécillité ni l'esclavage, ni « le repli » ni « l'ouverture » comme on le leur propose généralement³, ils recherchent plutôt – pour en rester à des expressions générales – une entrouverture équilibrée, une souveraineté sobre, une société conviviale et relativement ordonnée et en même temps relativement libérale, ou

1. Selon des sondages IFOP et Harris Interactive, un référendum sur le traité de Lisbonne était souhaité par 71 % des Français, 65 % des Espagnols, 72 % des Italiens, 76 % des Allemands, 75 % des Britanniques, etc. V. <http://archive.wikiwix.com/cache?url=http://www.observatoiredeleurope.com/index.php?action=article%26id=769247&title=sondage%20IFOP%20Paris%20Match>.

2. Sur ce point pour l'accord euro-andin, v. F. Couveinhes Matsumoto, « L'accord commercial entre l'UE et ses États membres d'une part, et le Pérou et la Colombie d'autre part : un révélateur de deux maladies du droit international actuel », *RGDIP*, vol. CXX, n° 3, 2016, spéc. p. 301-307.

3. Sur ce sujet, v. F. Couveinhes Matsumoto, « Patriotisme "exclusif" ou mondialisme : un choix simpliste et deux options à éviter », <https://theconversation.com/patriotisme-exclusif-ou-mondialisme-un-choix-simpliste-et-deux-options-a-eviter-77583>.

encore une véritable démocratie qui fasse cependant une place à l'innovation et à la noblesse ; bref, ils ne souhaitent pas répondre par « oui » ou « non », mais plutôt participer à l'identification des questions pertinentes et à l'élaboration de réponses structurées et équilibrées.

Malheureusement, avec l'exigence de mettre en ligne une multitude de données absconses (la fameuse exigence de « transparence »), demander aux peuples des validations *a posteriori* – donc un « oui » – à ce qui a déjà été décidé pour eux, ou les enjoindre de choisir entre plusieurs modalités d'une politique qu'ils refusent globalement, paraît être le contenu que donnent nombre d'élites européennes au mot « démocratie », spécialement sur les questions de commerce international ou d'investissement étranger. Naturellement, les décideurs présentent chaque question, chaque traité ou chaque organisation internationale comme prenant en compte les priorités et les aspirations à l'équilibre des populations, mais cette rhétorique ne convainc même plus ceux qui la tiennent. Et elle ne le fait plus parce qu'il est aujourd'hui particulièrement clair que ceux qui décident du contenu des traités ou des orientations des grandes organisations internationales, à savoir les fonctionnaires internationaux, les groupes de pression et les experts (tous ayant souvent plusieurs casquettes ou n'en ôtant une que pour se couvrir d'une autre), ont fini par constituer une classe à part, avec ses intérêts, ses pratiques et ses stratégies – intérêts, pratiques et stratégies largement différents et souvent opposés à ceux de la majorité des populations.

Le fond du problème de toute cette orientation, et pour ce qui nous intéresse des méga-accords commerciaux et d'investissement et spécialement du PTCI n'est donc pas tant ses dispositions sur des sujets particuliers, que la manière dont il impose de manière autoritaire (I) des règles (II) et des institutions (III) tendant à faire des législateurs états-unien et européens, les serviteurs d'une minorité d'acteurs transnationaux plutôt que les représentants des citoyens qui les élisent.

LE PTCI COMME CHOIX DE PRIVILÉGIER LE POINT DE VUE DES LOBBIES SUR CELUI DES POPULATIONS EUROPÉENNES

Opacité de la Commission et conséquence sur la négociation – C'est une banalité que de souligner l'opacité des négociations du PTCI et la surdité de la Commission dans leur conduite. Agissant sur la base et dans le cadre de directives de négociation (d'un « mandat ») en date du 17 juin 2013, la Commission a refusé pendant plus d'un an de les

rendre publiques, et n'a cédé qu'à la suite de multiples pressions le 9 octobre 2014¹. Même après cette date, elle n'a délivré des informations à l'ensemble du Parlement européen qu'au compte-goutte, et il est célèbre que la plupart des membres de celui-ci n'ont fini par avoir accès au texte « consolidé » – c'est-à-dire faisant à ce moment l'objet d'un accord des deux parties – que dans une chambre hautement sécurisée, avec interdiction d'en faire des copies ou l'objet de débats publics.

Plutôt que d'organiser de tels débats, ce qui aurait permis à la Commission européenne d'arriver à la négociation forte du soutien explicite des populations de l'UE, l'institution s'est complu dans l'annonce de prévisions optimistes (un accord transatlantique conclu en 2014 par exemple), dans la minimisation et la ridiculisation des inquiétudes des populations, ainsi que dans différentes formes de dissimulation. On peut noter par exemple que la Commission parvient à ne mentionner ni dans son rapport de trente pages sur les résultats de sa consultation publique sur le RDIE du PTCI², ni dans le rapport statistique à cet égard³ que les réponses ont été négatives à 97 % sur le principe même de ce type d'arbitrage. Le rapport consacre d'ailleurs davantage de lignes – et, au fond, d'importance – aux 3 % de réponses positives et à leurs variantes qu'au fait qu'une écrasante majorité de citoyens qui se sont prononcés sont contre son principe. Dans le même sens, non seulement le grand débat au Parlement sur l'initiative citoyenne « Stop TTIP » (grand débat que la Commission est invitée à organiser conformément à l'article 11 du Règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011⁴) n'a toujours pas été organisé, mais l'initiative « Stop TTIP » n'a longtemps même pas été mentionnée parmi les « initiatives en cours » sur le site officiel des initiatives citoyennes européennes⁵.

Surdité de la Commission dans le cadre de la négociation – Dans le cadre de la négociation du PTCI, la Commission n'écoute pas davantage les organes de l'UE. Par exemple, elle a opposé une fin de non-recevoir à la demande formulée par le Comité économique et social européen⁶ d'interroger la CJUE à propos de la conformité du RDIE du PTCI au droit de l'Union (mai-juin 2015). Alors qu'une telle conformité laisse

1. Déclassification du document n° ST 11103/1/13, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL-1/fr/pdf>.

2. Doc. n° SWD(2015) 3 final, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153307.pdf.

3. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf.

4. JOUE, 11/03/2011, L 65/1-22, spéc. L65/7.

5. V. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>.

6. Avis n° REX/411, § 1.17.

sceptiques la plupart des universitaires, la Commission a simplement rejeté cette proposition une première fois, puis une seconde en septembre 2015 lorsque la proposition a été relayée par plusieurs ONG. Malgré ses dires surtout, la Commission n'écoute pas les populations européennes. Comme on l'a déjà indiqué, le résultat de la consultation publique de 2014 sur le RDIE a été négatif à 97 %. Cela n'a aucunement empêché la Commission de maintenir sa proposition. Ici, ce n'est que lorsque la pression des populations, des syndicats, des ONG et des parlementaires nationaux parvint à convaincre les gouvernements français et allemand, puis les parlementaires européens de forcer la Commission à réviser son modèle de tribunaux, que celle-ci céda¹.

Dans sa décision n° C (2014) 6501 finale du 10 septembre 2014, la Commission européenne a également refusé – non seulement de prendre en compte ou de répondre, mais même – d'enregistrer la proposition d'initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « Stop TTIP », qui avait tout de même réuni trois millions de signatures, soit trois fois plus que nécessaire. Le 10 mai dernier, le Tribunal de première instance de la Cour a annulé cette décision (et condamné la Commission aux dépens), en considérant que les conditions d'enregistrement étaient bien remplies et qu'il était légitime qu'« un débat démocratique » ait lieu sans que les citoyens européens aient « à attendre l'adoption de l'acte juridique dont la modification ou l'abandon est en définitive souhaité »².

Caractère courant et pourtant évitable de l'opacité des négociations commerciales internationales – La manière dont la Commission mène les négociations transatlantiques résulte naturellement de son caractère non-élu

1. Pour un rappel de cette histoire, v. F. Couveinhes Matsumoto « États-Unis / Union européenne – PTCI – Évolution de la position européenne sur règlement des différends investisseur-État et poursuite des négociations », *Chronique des faits internationaux, RGDI*, vol. CXX, n° 1, 2016, note n° 12.

2. TPI (UE), 1^{re} ch., arrêt du 10 mai 2017, *Michael Efler c. Commission européenne*, aff. n° T-754/14, § 45. Environ deux mois plus tard, la Commission mit enfin l'initiative sur le site des initiatives citoyennes. Non sans un humour mordant, elle indique cependant dans son communiqué du 4 juillet (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1872_fr.htm) qu'elle « a réexaminé la proposition d'initiative, initialement présentée en juillet 2014, et a décidé de l'enregistrer. Toutefois, la demande de proposition visant à ne pas signer l'AECG est devenue sans objet puisque celui-ci a été signé le 30 octobre 2016. Par conséquent, si des signatures en faveur de cette initiative citoyenne peuvent être recueillies, c'est sur la base du constat qu'elles visent à l'adoption d'autres actes juridiques ». L'épisode montre à qui en doutait qu'il suffit à la Commission de mentir délibérément sur la recevabilité d'une initiative citoyenne invitant les institutions à ne pas adopter un acte, pour l'adopter quand même et suggérer par la suite à ses citoyens de s'en plaindre dans la rue... ou d'exprimer leur aigreur dans les urnes. V. par ex. T. Novotná, « EU Institutions, Members States and TTIP Negotiations ».

et (quasiment) non-contrôlé démocratiquement, du fait qu'elle joue un rôle prépondérant dans le cadre des procédures législatives « internes » à l'Union, mais aussi de sa préséance sur le Parlement européen, les États ou le Service européen pour l'action extérieure dans la conduite des négociations transatlantiques¹. Elle vient peut-être encore plus globalement du fait que la politique économique qu'elle a pour mission de mener n'est pas celle pour laquelle les citoyens européens ont voté aux dernières élections européennes, mais celle qui est fixée dans des traités constitutifs qui, d'une part, sont figés tandis que la situation économique et sociale évolue et, d'autre part, ne disposent que d'un soutien populaire marginal dans beaucoup d'États membres. Les pratiques de négociation de la Commission persistent aussi certainement en raison du fait que des pratiques comparables étaient et restent celles du Conseil de l'UE² et des gouvernements, même si elles sont indéfendables d'un point de vue démocratique, tout spécialement aujourd'hui.

Pourtant, des négociations économiques transparentes sont non seulement possibles et sans aucun danger, mais elles sont courantes, même dans le cadre de négociations multilatérales où l'équilibre des positions est pourtant encore plus délicat à obtenir : les textes négociés et les contributions des États sont souvent publics dans le cadre de l'OMC, de même que dans le cadre de l'organisation internationale de la propriété intellectuelle des Nations Unies, qui fait connaître les brouillons des textes en discussion³.

En vérité, ce caractère non-démocratique des procédures de négociation, d'adoption et de ratification des traités internationaux, et spécialement la possibilité d'en user pour contourner le pouvoir des parlements

1. V. par ex. T. Novotná, « EU Institutions, Members States and TTIP Negotiations: The Balance of Power and EU Foreign Policy », in J.-F. Morin, T. Novotná, F. Ponjaert, M. Telò (dir.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations – TTIP in a Globalized World*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2015, chap. V.

2. Dans une affaire *Sophie in't Veld* en effet, et à la demande de cette parlementaire soutenue par le Parlement européen, le TPIUE et la CJUE ont condamné en 2012 et 2014 le refus du Conseil – soutenu par la Commission – de fournir un accès plus large à certains aspects d'un avis juridique (doc. n° 11897/09, 09/07/2009) sur les négociations d'un accord transatlantique en matière de données de messagerie financière. V. TPIUE, 5^e ch., 4 mai 2012, *Sophie in't Veld c. Conseil* (T-529/09), § 58 et CJUE, 1^{re} ch., 3 juillet 2014, *Conseil c. Sophie in't Veld* (C-350/12 P) §§ 65-67. V. également S. in't Veld, « Transatlantic relations and security – Reflections from a politician, practitioner and litigator », in E. Fahey, D. Curtin (dir.), *A Transatlantic Community of Law – Legal Perspectives on the Relationship between the EU and US Legal Orders*, Cambridge, Cambridge UP, 2014, spéc. p. 238 sq.

3. V. S. Flynn, « WIPO Treaty for the blind shows that transparency can work (and is necessary) », 26/06/13, <https://www.ip-watch.org/2013/06/26/wipo-treaty-for-the-blind-shows-that-transparency-can-work-and-is-necessary/>.

sont connus depuis longtemps des gouvernements et des groupes de pression. Et ces derniers poussent presque toujours les exécutifs à y recourir de manière privilégiée, dans la mesure où cela leur assure un accès discret et presque exclusif à ceux qui écrivent les règles du jeu. Toute une stratégie s'est ainsi développée en matière commerciale, où l'on observe que du traité Cobden-Chevalier de 1860¹ à l'accord économique et commercial global avec le Canada en 2016 (AECG/CETA)², en passant par le GATT de 1947³, les règles et pratiques du droit des traités ont été mises à profit pour passer outre les oppositions parlementaires et populaires.

Absence de justification théorique de la négociation d'un PTCI – Si les populations, les syndicats, les ONG, les mairies (notamment les 1 800 villes s'étant symboliquement déclarées « hors TTIP ») et les parlementaires nationaux se sont si rapidement et si fortement mobilisés sur la question du PTCI et de son RDIE, c'est naturellement en raison des risques particuliers du PTCI pour la démocratie. C'est aussi en raison du climat général de défiance à l'égard du monde politique et bureaucratique, et spécialement des institutions de l'UE. Mais c'est aussi parce qu'à bien y regarder, la conclusion du PTCI ne se justifie tout

1. V. not. la contribution consacrée par Jean-Philippe Feldman à Richard Cobden et Frédéric Bastiat *supra*, p. 29.

2. V. *supra* note 1.

3. Le GATT, c'est-à-dire l'Accord sur les tarifs douaniers et le commerce, est en effet la partie la plus libérale d'un texte beaucoup plus ambitieux et plus équilibré qui était la charte de La Havane. Via un protocole d'application provisoire, le GATT entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948, en principe de manière temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la charte de La Havane. Notamment parce que cet accord était censé n'être que provisoire, il fut adopté en forme simplifiée, c'est-à-dire par les pouvoirs exécutifs eux-mêmes sans contrôle des parlements nationaux concernés. En revanche, la charte de La Havane, qui comprenait des dispositions et des mécanismes institutionnels pouvant atténuer les dispositions extrêmement libérales du GATT, exigeait une approbation parlementaire dans de nombreux États. Et lorsque le texte de la charte de La Havane dans son ensemble fut transmis au Sénat des États-Unis, celui-ci se montra encore plus intransigeant que son gouvernement, et il rejeta à plusieurs reprises l'accord au motif que le texte était insuffisamment libéral. Il faut préciser à ce stade que, peu de temps auparavant, le Plan Marshall avait été lancé par les États-Unis, et que la dépendance dans laquelle il plaçait les États européens vis-à-vis de leur « grand frère » rendait difficile leur opposition à la politique commerciale américaine. Le Sénat des États-Unis le savait, et il choisit d'en profiter. Le 6 décembre 1950, Harry Truman déclara ne plus essayer de faire accepter la charte de La Havane par le congrès. C'est ainsi que le texte du GATT censé être entièrement provisoire et ultérieurement contrebalancé par le reste des dispositions de la Charte de La Havane, régimenta le commerce international jusqu'en 1994, où il fut incorporé (sous une forme révisée, le « GATT 94 ») aux accords de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce.

simplement pas : le commerce transatlantique se porte bien (il constitue plus ou moins le tiers des échanges mondiaux), les droits de douane entre les deux blocs sont extrêmement bas (ce qui, selon les tenants du « libre-échange », aurait d'ailleurs dû augmenter depuis longtemps le taux d'emploi et le niveau des salaires...), le marché est déjà très intégré (notamment du fait que nombre d'équivalences ont déjà été établies par des traités spéciaux) et les investissements réciproques sont considérables parce que globalement rentables et juridiquement sécurisés¹. Ainsi, ni la raison classique de la conclusion des accords de déréglementation commerciale, ni celle de la conclusion des accords de protection des investisseurs ne justifie la conclusion du PTCI.

En effet, la théorie généralement avancée au soutien de la conclusion d'accords de déréglementation commerciale est celle de l'avantage comparatif. Simple, celle-ci suggère que chaque État a intérêt à se spécialiser dans la production de certains produits spécifiques, qu'il est capable de produire mieux ou en plus grand nombre ou à un moindre coût que les autres États, car il pourra ainsi vendre ces produits bon marché et de qualité, et acheter en retour d'autres produits bon marché et de qualité – des produits qui seraient de moins bonne qualité, plus rares et donc plus chers si chaque peuple recherchait son autonomie économique plutôt qu'une abondance de produits.

Dans le cas des États-Unis et de l'UE cependant, on se trouve face à des blocs produisant à peu près le même type de produits (des produits à forte valeur ajoutée, de haute technologie, des services de conseil et des services financiers, de l'aéronautique, des voitures, etc.) parce qu'ils disposent des mêmes avantages (main d'œuvre très qualifiée, dynamisme de la recherche, infrastructures développées, etc.) et des mêmes coûts économiques (salaires élevés en particulier), ainsi que des mêmes types de législation (issues de régimes représentatifs et donc souvent plus favorables qu'ailleurs aux classes populaires et moyennes). En d'autres termes, il n'y a et n'y aura entre les structures productives des États-Unis et de l'UE que très peu de complémentarité, du moins pas avant que les entreprises d'un bord de l'Atlantique détruisent ou absorbent celles de l'autre bord (dans un secteur particulier) avec les dégâts sociaux – chômage à moyen ou long terme notamment –, les coûts publics – assurances chômage, nécessité de développer de nouvelles formations, de nouvelles infrastructures, etc. pour réorganiser l'économie autour des secteurs les plus concurrentiels – et les rancœurs que cela

1. En ce sens et pour des détails, v. par ex. T. Takács, « Transatlantic regulatory cooperation in trade – Objectives, challenges and instruments for economic governance », in E. Fahey, D. Curtin (dir.), *op. cit.*, 2014, p. 158 sq.

engendrerait inévitablement. À moins que tel soit l'objectif – dont un accord comme le PTCI favoriserait par définition la réalisation –, il est difficile de comprendre ce qui motive exactement sa conclusion.

De même, la raison officielle des accords de protection des investisseurs est depuis longtemps la nécessité de sécuriser les investisseurs (presque toujours occidentaux jusqu'à une époque récente) contre le risque d'expropriation, de changement subit de régime politique, de corruption et de partialité des tribunaux de l'État d'accueil (un État lui aussi presque toujours non-occidental et même colonisé ou décolonisé jusqu'à une époque récente). Or, « [d]ans le cadre du PTCI », donc d'un accord entre les deux grandes pièces du puzzle occidental, « il est difficile d'affirmer que les investisseurs ont des raisons de s'inquiéter des systèmes juridiques nationaux », « [o]n ne peut légitimement prétendre que l'absence de mécanisme de RDIE est un frein aux investissements en provenance de l'étranger » et « l'introduction d'un chapitre relatif à la protection des investissements dans le cadre du PTCI assorti du RDIE n'est guère susceptible de procurer à l'UE des avantages politiques et économiques significatifs ». Inversement, « il existe un risque important de coûts politiques pour [les États – ici, le Royaume-Uni] si de futures orientations politiques devaient être abandonnées ou modifiées en raison d'objections de la part d'investisseurs américains [dans ces États] » et « l'insertion de telles dispositions [relatives au RDIE] entraînerait des coûts économiques et politiques considérables pour l'UE. Quand bien même il importe de ne pas exagérer l'ampleur de ces coûts éventuels, [...] il est hautement probable que ceux-ci soient supérieurs à tout éventuel avantage pour l'UE »¹. Bref, les théories classiques du « libre-échange » et de la « protection des investissements » font plutôt penser que le PTCI est sans objet. Existe-t-il alors des études d'impact concordantes montrant qu'il a malgré tout un intérêt économique significatif ?

Absence de justification pragmatique d'un PTCI – Les études existantes sur les bénéfices possibles du PTCI sont contradictoires et aucune ne suggère que son bénéfice serait très substantiel, surtout selon les scénarios les plus probables. Si l'on met de côté les envolées lyriques de la Commission européenne, de David Cameron ou de Barak Obama, et si

1. Comité économique et social européen, avis du 27 mai 2015, « La protection des investisseurs et le règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de commerce et d'investissement de l'UE avec des pays tiers », Avis n° REX/411, §§ 5.8.1, 5.8.3, 5.8.2 (la citation est extraite d'un rapport d'analyse que fit la LSE du modèle de TBI américain de 2012) et 5.8.4 (la citation est extraite d'un rapport détaillé publié en mars 2015 par le Centre d'études de la politiques européenne, le Centre pour les relations transatlantiques et l'université John Hopkins).

l'on se concentre sur les prévisions détaillées de centres économiques ayant travaillé sur la question, on est forcément déçu. La majorité des études prévoient par exemple que le PTCI diminuera le commerce intra-européen et n'aura aucun impact sur l'emploi, ou alors un impact négatif en Europe. Selon l'étude de Jeronim Capaldo, de l'université de Tufts aux États-Unis, le PTCI devrait entraîner « un recul du PIB, des revenus des particuliers et de l'emploi [en particulier dans l'Europe de l'ouest et du nord]. [L'étude] prévo[it] aussi une accentuation de l'instabilité financière et une tendance à la baisse constante de la part du travail dans le PIB¹ ». Plus précisément, elle considère que le PTCI devrait entraîner en Europe une perte de 600 000 emplois, une baisse des exportations, un ralentissement de la croissance de 0,3 à 0,5 % du PIB dans plusieurs États membres, une baisse annuelle de revenus de 3 400 (en Allemagne) à 5 550 € (en France) par travailleur, des diminutions des ressources fiscales allant jusqu'à 0.64 % (en France) du PIB, etc.².

Naturellement, ce n'est pas là l'étude que les négociateurs citent le plus souvent. La Commission européenne s'appuie plutôt sur des analyses commandées par elle (mais qualifiées « d'indépendantes ») à Ecorys, au CEPPI et surtout au *Center for Economic Policy Research* (CEPR)³. À bien y regarder cependant, même ce dernier centre – de loin le plus optimiste – estime que dans le meilleur des scénarios possibles, le PTCI ne produirait qu'un effet économique légèrement positif, soit une augmentation unique du PIB européen d'entre 68,9 et 119,2 milliards en dix ans (et non chaque année, comme les médias n'ont cessé de le répéter à tort⁴), pour un PIB européen annuel pesant 14 600 milliards d'euros (en 2015).

Quelle étude faut-il croire ? Il faudrait rentrer dans des considérations complexes pour répondre, mais ce qui est parfaitement clair, c'est que les quatre études citées et spécialement celle qui a les faveurs

1. J. Capaldo, « Le PTCI : désintégration européenne, chômage et instabilité » (trad. de « The Trans-Atlantic Trade and investment partnership: European disintegration, unemployment and instability »), Medford: Tufts University, October 2014, Global Development and Environment Institute, Working Paper n° 14-03.

2. *Ibid.*

3. À ne surtout pas confondre avec le *Center for Economic and Policy Research*, un centre états-unien beaucoup plus sérieux et intéressant. Sur le PTCI, v. par ex. sous la plume de son co-directeur Dean Baker (l'un des premiers à avoir alerté sur la bulle immobilière aux États-Unis) : « Job gains from TTIP would be minimal », 22/09/2014, <http://cepr.net/publications/op-eds-columns/job-gains-from-ttip-would-be-minimal>.

4. M. Vaudano, *Docteur TTIP et Mister TAFTA – Que nous réserve vraiment le traité transatlantique Europe-États-Unis*, Paris, Les Petits matins, 2015, p. 33.

de la Commission ne valent pas grand-chose. Le CEPR qui l'a produite a été fondé et est dirigé par des économistes qui conseillent déjà officiellement la Commission, il est largement financé par des entreprises comme BNP Paribas, JP Morgan, ou la Deutsche Bank, et il est présidé par le vice-président de Goldman-Sachs en Europe depuis 1988¹. Il a en outre nécessairement spéculé non seulement sur les effets possibles du partenariat, mais même sur le contenu de ce dernier dans la mesure où son analyse a été publiée le 12 mars 2013, soit quatre mois avant l'entame des négociations. Or, s'il est pertinent de réaliser des études d'impact pour savoir si ouvrir une négociation est politiquement opportun, demander à un centre dirigé par des économistes qui travaillent déjà pour la Commission et qui est financé et dirigé par des membres de milieux d'affaires, si la décision politique déjà prise par la Commission de négocier un traité plébiscité par les milieux d'affaires, ressemble fort à une opération de communication plutôt qu'à une recherche de la bonne décision à prendre du point de vue de l'intérêt général.

Ensuite, les quatre études et spécialement celle du CEPR reposent sur des hypothèses tout à fait irréalistes² et un modèle de simulateur (dit « d'équilibre général calculable ») obsolète, dont les failles « ont été démontrées à de nombreuses reprises, y compris par certains des plus grands économistes mondiaux »³. Inversement, c'est de l'application au PTCI du *Global Policy Model* des Nations Unies, un modèle de simulation plus compréhensif et plus réaliste, que Jeronim Capaldo a conclu que « le PTCI semble encourager la désintégration économique [...] en Europe⁴ »... Il semble donc que, quand bien même il n'y aurait rien à perdre du côté de la démocratie, de la santé ou de l'environnement, l'objectif d'améliorer la situation économique en Europe (ou d'ailleurs aux États-Unis) ne permet pas d'expliquer l'ardeur mise à conclure un

1. Sur ces points, v. par ex. A. Zacharie, N. Van Nuffel, M. Cermak, *TTIP : cartographie d'un partenariat controversé*, Point Sud – Les études du CNCD-11.11.11, juin 2015, n° 13, <http://www.cncd.be/IMG/pdf/webpointsudttip13pdf.pdf>, p. 14 ou M. Bernard, « Grand marché transatlantique : commande d'une étude bien peu indépendante », *Médiapart*, 10/05/2014, <https://blogs.mediapart.fr/martin-bernard/blog/100514/grand-marche-transatlantique-la-commission-commande-une-etude-bien-peu-independante> et pour vérification : <http://cepr.org/content/supporters-cepr> et <http://www.guillermodeladehesa.com/html/esp/363/curriculum.html>.

2. Pour un exemple parmi beaucoup d'autres, v. les études menées par la Fondation autrichienne de recherche pour le développement (ÖFSE), not. W. Raza, J. Grumiller, B. Tröster, L. Taylor, R. von Arnim, « Assess TTIP: Assessing the claimed benefits of the TTIP », Vienne, mai 2014, http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Polynote/PN10_ASSESS_TTIP.pdf.

3. N. Van Nuffel, « Les promesses du TTIP ne résistent pas à une analyse sérieuse », <http://www.cncd.be/Les-promesses-du-TTIP-ne-resistent>.

4. J. Capaldo, *op. cit.*, p. 2 et 5.

PTCI. En conséquence et aussi surprenant que cela puisse paraître, il faut conclure que la négociation du PTCI ne s'explique pas par les raisons qu'on entend ici ou là, mais par d'autres raisons (ou d'autres causes).

La principale raison : le PTCI est plébiscité par des lobbies – Pour trouver ces raisons, le plus utile est peut-être de faire une petite généalogie du PTCI. Ce que celle-ci fait ressortir, c'est que l'histoire du PTCI est largement et probablement principalement celle de la création et de l'action de *lobbies* sur les dirigeants états-unis et européens afin qu'ils négocient et concluent ce traité. Si l'on en reste au côté européen, c'est en effet surtout avec l'« espace sans frontières intérieures » créé par l'Acte unique en 1986 qu'est « envisagée une coopération accrue entre l'Europe et les États-Unis » en matière commerciale¹. Or, c'est justement en vue de l'établissement d'un marché unique que les plus grandes entreprises européennes se sont pour la première fois constituées en un gigantesque *lobby* proprement européen, la *European Roundtable of Industrialists* (ERT)² – un *lobby* qui fournira d'ailleurs l'essentiel du texte de l'Acte unique européen par le biais de la reprise de son document *Europe 1990 : un agenda pour l'action* dans le livre blanc de la Commission pour l'achèvement du marché intérieur (14 juin 1985).

Cette logique de la mise en place de groupes de pression du calibre approprié pour pousser à la conclusion de traités qui avantagent leurs membres va s'étendre assez rapidement. Le *Transatlantic Policy Network* (TPN), un organisme mis en place par des parlementaires européens et états-unis dans le but de conclure un partenariat transatlantique est créé en 1992, à une époque où se répand en Occident le naïf sentiment que la fin (libérale) de l'histoire est arrivée et le dernier homme apparu³. Le TPN, dont les membres partagent probablement ce sentiment, rassemble des dirigeants d'entreprises multinationales, une quarantaine de membres du Congrès des États-Unis (dont les liens avec les dirigeants d'entreprises multinationales sont quasiment indispensables au financement de leur campagne) et une cinquantaine de députés européens. Son représentant pour l'UE est aujourd'hui Peter Sutherland, *Chairman*

1. B. Néel, « L'évolution de la fiscalité du commerce extérieur (XIX^e-XX^e siècles) », in B. Néel, B. Plagnet, *La Fiscalité du commerce extérieur – TVA – Droits de douane*, Paris, Economica, 1992, p. 15.

2. V. par ex. sur ce point G. Cowles, P. Mirailles Sachwald, « L'eupéanisation de l'action publique des multinationales », *Politique étrangère*, 1997, n° 2, p. 309-324.

3. On fait évidemment allusion ici à l'ouvrage remarquable – et plus remarqué encore – de Francis Fukuyama, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, trad. de D.-A. Canal, Flammarion, 2008 [1^{re} éd. en langue anglaise : 1992].

& Managing Director de *Goldman Sachs International* et ancien commissaire européen.

En 1995 est ensuite institué par l'action conjointe de la Commission européenne (et spécialement du Britannique Lord Leon Brittan) et du Département états-unien du commerce, le plus grand groupe de pression d'investisseurs et de dirigeants de grandes entreprises exportatrices, le *Trans-Atlantic Business Dialogue* (TABD). Celui-ci deviendra le conseil exécutif d'un *Trans-Atlantic Business Council* (TABC) créé en 2007 sous l'influence notable d'Angela Merkel¹. Leur rôle dans la négociation jusqu'à aujourd'hui sera considérable. Dès la création du TABD, sa première recommandation officielle à savoir la mise en place d'un Nouvel Agenda transatlantique (*New Transatlantic Agenda*) est rapidement transformée en une déclaration commune de Bill Clinton (bientôt dans la tourmente de l'affaire Lewinski), de Jacques Santer (dont la Commission devra bientôt démissionner en raison de multiples accusations de fraudes, de malversations et de corruptions) et du Premier ministre espagnol et alors président du Conseil européen Felipe Gonzales (dont le gouvernement était quant à lui déjà fragilisé par plusieurs scandales de corruption). Ce lancement de la coopération transatlantique est cependant immédiatement freiné par la mise au jour de plusieurs tentatives d'espionnage informatique dirigées par l'administration Clinton contre des entreprises européennes², puis au début des années 2000 par le refroidissement des relations politiques entre les administrations des deux blocs.

Au début de l'été 2006, l'échec du cycle de Doha, c'est-à-dire des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre de l'OMC, pousse les grands acteurs commerciaux à bilatéraliser ces négociations. Au sein de l'UE, c'est le rapport *Global Europe : Competing the World*, en date du 3 octobre 2006, qui fixe un nouveau cap, celui des accords commerciaux bilatéraux dits « de nouvelle génération ». Mais c'est dès le mois de juin 2006 qu'une résolution du Parlement – votée sous l'impulsion d'Elmar Brok, un député européen allemand « conservateur » et un membre éminent du *Transatlantic Policy Network* – invite pour la première fois à la conclusion d'un accord commercial bilatéral avec les États-Unis³. Le projet bénéficie alors du nouveau climat, ainsi

1. Sur ces points, v. not. E. Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21st Century – Europe, America and the Rise of the Rest*, Londres, New-York, Routledge, 2012, p. 68-69 et 198 note 54.

2. V. par ex. Ch. Dammane, *Pourquoi Bruxelles brade l'Europe – Décrypter l'accord transatlantique*, Lille, Hikari éditions, 2015, p. 22.

3. Résolution n° P6-TA-2006-0238 en date du 1^{er} juin 2006.

que très rapidement (durant la première moitié de l'année 2007) de la présidence de l'UE par des dirigeants allemands qui ont toujours été particulièrement favorables au PTCI.

Pourquoi les décideurs politiques plébiscitent eux-mêmes les groupes de pression dans le cadre de négociations commerciales – On pourrait continuer l'histoire, souligner la quasi-disparition de deux des quatre « dialogues » transatlantiques mis en place en 1995 dans le cadre du Nouvel Agenda transatlantique – le dialogue sur la protection de l'environnement (qui semble avoir fini dans les limbes du fait d'un manque de financement), et celui des syndicats (dont le dialogue se maintient mais plus informellement, les syndicats semblant considérer que leur point de vue n'est de toute façon pas pris en compte) –, ou encore l'hyper-prépondérance du TABD. On pourrait mentionner le fait que le groupe de travail de haut niveau (HLWG) mis en place en 2011 pour identifier les sujets devant faire partie de la négociation du PTCI ne comptait, côté européen, aucun membre des directions générales « travail » et « environnement » de la Commission mais uniquement des membres des directions « commerce » et « marché intérieur et services » – ce qui explique aisément pourquoi la Commission a toujours refusé de dévoiler la composition de ce groupe, ou pourquoi 43 des 48 « parties prenantes » consultées initialement par ce groupe de travail, puis 51 des 52 de celles consultées par la suite étaient des dirigeants ou représentants d'entreprises, ou des sociétés de *lobbying*, et non des syndicats ou des ONG¹. On pourrait aussi indiquer que malgré diverses demandes, rien ou presque n'a changé sous le soleil : 93 % des rencontres de la Commission avec les « parties prenantes » aux négociations sont réalisées avec des dirigeants d'entreprises (en général de très grandes entreprises) ou des *lobbies* industriels, et seulement 7 % avec des syndicats (qui représentent pourtant un nombre d'actifs incroyablement plus important) ou des ONG (qui défendent pourtant en principe des fragments d'intérêt public). Des origines à nos jours en réalité, le PTCI est le projet de groupes de pression qui défendent leurs intérêts et l'étendue de leurs pouvoirs, bien davantage que le projet des populations européennes ou d'hommes politiques s'attachant à défendre leurs intérêts.

Or, s'il y a seulement deux choses certaines à propos des méga-accords abolissant ou réduisant les tarifs douaniers et les normes établis par des États, c'est d'une part qu'ils sont dans l'intérêt financier direct des grands investisseurs et des dirigeants d'entreprises transnationales,

1. Sur ces points, v. M. Bartl, E. Fahey, « A postnational marketplace: negotiating the TTIP », in E. Fahey, D. Curtin (dir.), *op. cit.*, 2014, p. 215 *sq.*

et d'autre part qu'ils affaiblissent les États. Mais il y a naturellement un paradoxe à ce que les décideurs politiques acceptent à ce point d'affaiblir les États dont ils ont la charge. Dans les cas finalement assez nombreux où ils envisagent de « pantoufler » par la suite dans de grandes entreprises, il n'y a évidemment aucun mystère. Mais dans les autres cas, des explications doivent être fournies. L'une d'elle est naturellement la prégnance des *lobbies* sur les décideurs politiques. Mais comme on l'a vu plus haut, la création même des plus grands *lobbies*, en particulier trans-atlantiques, a eu pour origine les décideurs politiques européens et états-unien, qui ont donc eux-mêmes pris les devants. À notre sens, cette attitude étonnante a principalement pour motif l'adhésion d'une grande partie de ces dirigeants politiques à deux idéologies particulières.

La première est celle de l'impuissance des décideurs politiques et de la toute-puissance des décideurs économiques. Depuis les années 1980 en particulier, un grand nombre de décideurs politiques sont convaincus, d'une part qu'ils sont incapables d'orienter l'économie s'ils ne suivent pas précisément ce que leur demande ce qu'ils appellent « le monde de l'entreprise » ou « le monde économique » (mais qui n'en est évidemment qu'une petite part, la partie dirigeante), et d'autre part qu'ils ont de toute façon le devoir de le faire, dans la mesure où – selon eux et malgré ce qu'ils estiment être l'aveuglement des populations à cet égard – l'intérêt général s'épuise dans l'intérêt financier de cette classe supérieure. La deuxième idéologie expliquant l'étonnante attitude des décideurs politiques est celle de la nécessité de neutraliser l'autonomie du pouvoir normatif de l'État. Naturellement, les groupes de pression demandent cette neutralisation au motif qu'elle est nécessaire pour que la tenue des activités économiques débouche sur la prospérité de tous. Mais cette idéologie n'a longtemps pas été en vogue dans le milieu politique. Ce qui a fait son influence ces dernières décennies est notamment qu'elle a progressivement rencontré un autre courant de pensée qui était quant à lui très répandu – tout spécialement dans les Communautés et dans l'Union européennes – et qui faisait également de l'autonomie normative de l'État un problème fondamental. Dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale, certaines élites influentes voyaient en effet très précisément l'égale souveraineté des États comme leur ennemi ; elles faisaient de la souveraineté le nom poli du nationalisme violent auquel elles imputaient les horreurs dont l'Europe sortait, et elles associaient à ce nationalisme le « protectionnisme », c'est-à-dire les réglementations états-uniennes puis européennes qui avaient limité les flux commerciaux dans les années 1930. D'inspiration universaliste et libérale (et plus exactement de la branche anglo-américaine du libéralisme économique), leur projet était d'établir

par le haut des interdépendances de fait telles que les populations et leurs élus ne soient plus en mesure de sombrer de nouveau dans le nationalisme et le protectionnisme. Dans cette veine, les institutions économiques internationales de l'après-guerre (GATT, FMI, Banque mondiale) et de l'après-chute du mur (OMC surtout), de même que les discours officiels sur les idéaux communs à toute l'humanité (droits de l'homme, paix mondiale, libre marché, état de droit, démocratie) mis en place à ces deux moments clefs sous l'influence prépondérante du grand gagnant de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis¹, font tous de l'autonomie décisionnelle et normative de l'État, non un allié mais un ennemi². On peut évidemment être d'un avis opposé et constater qu'aucun des objectifs proclamés ne peut être atteint sans le concours actif des États, et même sans une certaine autonomie et autorité de ces derniers. Il reste que dans l'immense majorité des cas, l'autonomie de l'État – même et peut-être surtout en ceci qu'elle est indispensable à la souveraineté du peuple – a été envisagée comme la forteresse à abattre.

Ce sont ces deux idéologies – couplées à l'évident atlantisme des « Pères fondateurs de l'UE », et à des rêves comme celui d'un « État universel et homogène », cher à un négociateur du GATT comme Alexandre Kojève³ – qui expliquent le succès de traités ayant principalement vocation à neutraliser le pouvoir normatif de l'État.

LE PTCI COMME NEUTRALISATION DU POUVOIR NORMATIF DE L'ÉTAT⁴

Le PTCI : un accord concernant les normes davantage que les droits de douane, et les organes plus encore que les normes – Le contenu du PTCI mais aussi l'évolution des accords de commerce et d'investissement

1. Grand gagnant au sens où ce fut celui qui en récolta la plupart des fruits, et non au sens où il fut la seule force importante mettant à bas les puissances de l'Axe.

2. V. not. en ce sens : A. Carty, *Philosophy of International Law*, Edinburg UP, 2017, 2nd Ed., p. 234-235.

3. A. Kojève, « Tyrannie et sagesse », in L. Strauss, *De la tyrannie*, trad. de H. Kern, revue par A. Engrèn, Paris, Gallimard, « NRF », 1997 [1^{re} éd. fr. : 1954], spéc. p. 191-195 ; id., *Introduction à la lecture de Hegel – Leçons sur la Phénoménologie de l'Esprit professées de 1933 à 1939 à l'École de Hautes études réunies et publiées par Raymond Queneau*, Paris, Gallimard, 2008 [1^{re} éd. : 1947], p. 436 (note de la seconde édition de 1979).

4. Nous reprenons ici de manière libre le titre d'un célèbre article de P. Mayer, « La neutralisation du pouvoir normatif de l'État », *JDI*, vol. CXIII, n° 1, 1986, p. 5-78.

dans laquelle le PTCI s'insère reflètent la prévalence des groupes de pression de grands investisseurs et de dirigeants d'entreprises transnationales sur la négociation de ces accords. Autrement dit, ils traduisent la tentative de ces groupes très particuliers d'y maximiser leurs intérêts et d'obtenir des garanties que la prise en compte de ceux-ci primera toujours les autres considérations dans la prise de décision publique. De manière schématique, les accords commerciaux ont été successivement organisés autour de la neutralisation de l'autonomie tarifaire de l'État (« l'abolition ou la réduction des droits de douane »), de la neutralisation de son autonomie normative à travers l'exigence internationale de faire disparaître certaines réglementations ou d'empêcher leur adoption (« la suppression des barrières non-tarifaires »), ou à travers l'établissement d'organes internationaux (tribunaux arbitraux ouverts aux investisseurs, organes de « coopération » ou de « cohérence réglementaire ») devant empêcher des organes nationaux « miroirs » (tribunaux nationaux, législateurs) d'exercer exclusivement leurs fonctions au regard des intérêts des populations.

Bien que, comme la plupart des méga-accords récents, le PTCI tienne des trois types de traités, il tient davantage du deuxième que du premier type, et même peut-être davantage du troisième que du deuxième. En effet, les droits de douane dans les relations transatlantiques sont aujourd'hui très faibles, entre 2 et 5 % et probablement aux alentours de 3 ou 4 %, de sorte que la question tarifaire est tout à fait secondaire. C'est pourquoi le PTCI est généralement présenté et compris comme un accord sur les normes. Et pour cette raison, il est également couramment interprété comme un accord qui pose de manière aigüe la question du maintien de la possibilité, pour les États-Unis et pour l'UE, de faire des choix politiques et de sociétés différents, débouchant sur des législations différentes. Toutefois, il serait erroné de croire que cette question n'était pas déjà posée par les traités commerciaux qui portaient surtout sur le tarif extérieur.

Les accords prescrivant la baisse ou la suppression définitives de l'ensemble des droits de douane sont un premier pas dans la neutralisation de l'autonomie normative de l'État – En effet, une analyse de l'histoire nationale (celle de la construction progressive de l'État) et surtout de l'histoire de la colonisation (dans la mesure où un tarif extérieur homogène, durable et extrêmement bas a bien souvent été imposé par les armes et par traités à des États en situation de faiblesse – Japon, Chine, Siam, etc. – par des États colonisateurs) et de la décolonisation (dans la mesure où pour ces États, l'autonomie tarifaire a été un élément fondamental de leur combat pour l'autodétermination) montrent clairement que la libre

fixation du tarif extérieur a partie liée avec la souveraineté de l'État. Il l'a également avec le régime représentatif, ainsi que le rappelle l'exemple célèbre de la révolution américaine (puisque celle-ci s'est largement faite à partir du principe *no taxation without representation* appliqué à – ce qui a justement été compris comme – des importations). Il faut ajouter deux choses : d'une part, la « coupe » dans les droits de douane signifie la suppression ou la réduction drastique de ce qui a très souvent constitué la principale ressource du budget de l'État, parfois sa quasi-totalité¹ et de ce qui est toujours une ressource très importante dans de nombreux États ; d'autre part, si la détermination du tarif extérieur est parfois présentée comme une question sectorielle, technique et de politique extérieure, un regard plus « empirique » sur les choix des États montre clairement qu'elle influe ou est solidaire de choix politiques globaux (et non seulement économiques), et souvent de choix politiques qui visent une juste répartition des ressources à l'intérieur du pays, ou une meilleure prise en compte, dans l'État importateur mais aussi dans les autres États, de problèmes mondiaux (écologie, santé publique, respect du droit du travail, etc.).

En raison du lien qui unit l'autonomie tarifaire de l'État et sa capacité plus générale à mener des politiques ambitieuses et adaptées à chaque situation, on peut voir dans l'objectif non pas d'une fixation temporaire et ciblée de certains droits de douane par traité, mais dans celui d'une abolition ou d'une réduction définitive des droits de douane (comme celle qui est prévue à l'article II (1) (b) du GATT qui prohibe en principe toute modification des droits de douane à la hausse)² sur tous les produits et à l'égard de tous les partenaires (article I du GATT), une sorte de premier pas vers la neutralisation totale de l'autonomie normative de l'État, plutôt qu'une question parfaitement innocente sans rapport avec le problème démocratique actuellement posé. C'est

1. Le cas des États-Unis est impressionnant à cet égard, puisque 95 % de son budget ou plus était alimenté de droits de douane en 1792, 1825 ou 1860, tandis qu'une baisse drastique – et irrégulière – à partir 1913 les a réduits jusqu'à autour de 1 %, de 1944 à nos jours.

2. Ce n'est que de manière sélective (l'État ne peut adopter que la mesure qui limite le moins les flux commerciaux), temporaire et à certaines fins déterminées que chaque État membre de l'OMC est autorisé à prendre des mesures de sauvegarde générales ou spécifiques. Il va de soi qu'un État se risquant à user de ce pouvoir est alors menacé de faire l'objet d'un contentieux devant un système de règlement des différends peu enclin à apprécier ce genre de politiques publiques. Les unions douanières comme l'UE sont astreintes à un type d'obligation relativement semblable à celle des États : l'obligation que les droits de douane constituant le tarif douanier commun ne soit pas « dans l'ensemble » d'une incidence plus élevée que celle des droits de douane nationaux, au moment où l'union douanière a été constituée (article XXIV (5) (a) du GATT).

d'autant moins le cas que c'est le droit de l'OMC et les pratiques tenues dans son cadre qui font le lien entre la question du tarif extérieur et celle des normes. En particulier, ils prônent la réduction ou l'abolition des droits de douane mais aussi la transformation des mesures administratives non-fondées sur des prix en droits de douane, de manière à pouvoir les supprimer peu à peu. Ainsi par exemple, certaines mesures agricoles comme les systèmes de fourchettes de prix (visant à rendre les marchés nationaux moins dépendants des fluctuations des prix internationaux), qui n'avaient jamais été transformées en droits de douane, ont dû l'être. Ce type de mutation a en particulier permis de rendre moins visible au public la disparition de réglementations qui, si elles étaient restées telles avant d'être supprimées, aurait pu alerter la population et en tout cas apparaître de manière transparente comme une politique de déréglementation.

La question des normes posée par le PTCTI, dans l'histoire du droit du commerce international – L'histoire du GATT et de l'OMC est marquée par l'extension du champ des règles étatiques dont la disparition ou la révision a été poursuivie : des droits de douane, on est passé, surtout dans les années 1970 et 1980, aux mesures ayant délibérément un effet équivalent ; avec la création de l'OMC au milieu des années 1990, les mesures soupçonnées d'être non-conformes sont devenues toutes les règles susceptibles d'avoir un effet sur les prix ; enfin, avec la conclusion des méga-accords commerciaux à partir du milieu des années 2000, c'est toute différence substantielle entre deux réglementations nationales (ou européennes) ayant notamment pour effet d'orienter la conduite des acteurs commerciaux, qui a commencé à être présentée comme inutilement dommageable.

C'est surtout lors du cycle de l'Uruguay (1986-1993) que la question des normes devint une affaire importante dans le cadre de l'OMC. Ce cycle aboutit à la création de l'OMC, c'est-à-dire à l'établissement d'organes, de procédures et de manières de faire (système de règlement des différends avec « consensus négatif », mécanisme d'examen des politiques commerciales, *package deal* notamment) verrouillant tout changement dans la politique commerciale extérieure des États (et organisations) membres de l'OMC. Mais le résultat fut aussi une extension des domaines couverts par les règles adoptées. Or, selon différents observateurs, cette extension matérielle des règles internationales relatives au commerce aboutit en pratique à voir toutes les normes imaginables – normes techniques choisies pour des raisons « scientifiques » ou « pratiques », ou normes « politiques » issues de choix de société – avec les yeux d'un grand investisseur ou d'un dirigeant de très grande

entreprise, c'est-à-dire d'abord comme des *barrières* ou des *obstacles*¹. Sur la base des accords de l'OMC qui reprennent justement ce vocabulaire (le droit européen parle également de *fardeau réglementaire*), investisseurs et entreprises transnationales sont alors partis à la chasse aux « barrières non-tarifaires » cachées derrière des législations poursuivant apparemment d'autres buts que de constituer des « barrières » au commerce. De proche en proche, lorsque les législations nationales les plus légitimes et les plus équilibrées ne purent pas être attaquées à raison de leur contenu, elles le furent au simple motif qu'elles divergeaient entre elles et constituaient en ce sens des distorsions anormales d'un marché mondial rêvé comme spontanément intégré². C'est dans cette dernière optique qu'est envisagée et qu'il faut d'abord comprendre la question des normes dans le cadre du PTCI.

Harmonisation et reconnaissance mutuelle : le risque de l'abaissement des standards – L'heure n'étant – pour différentes raisons, bonnes et moins bonnes – pas tant à la crainte pour notre autonomie et pour la démocratie que pour notre santé et pour l'environnement, le débat public ne s'est pas tant focalisé sur ce qu'aurait de dangereux pour l'indépendance de l'Europe, une réglementation commune avec les États-Unis au contenu indéfiniment extensible, que sur le risque d'une harmonisation par le bas des « standards de protection » en matière sanitaire et environnementale. Bien entendu, on ne compte pas les assurances données par Barak Obama ou par la Commission européenne que cela ne sera jamais le cas. Toutefois, il y a des raisons sérieuses à l'inquiétude qui persiste.

Premièrement, les études d'impact considérant que le PTCI aura une influence finalement bénéfique en termes économiques insistent toutes sur le fait que ce ne pourra être le cas que si la totalité ou la majorité des « barrières non-tarifaires » sont supprimées ou revues

1. On notera que si l'on admet qu'une liberté illimitée du commerce n'a jamais existé et n'existera jamais dans la mesure où un commerce entièrement déréglementé serait une situation de pure prédation et, au fond, de guerre civile, si l'on admet en d'autres termes qu'il ne s'agit que d'un fantasme utilisé pour culpabiliser tout législateur sensible aux intérêts d'autres personnes que les investisseurs et dirigeants d'entreprises, les termes de « barrières » et d'« obstacles » (sans même parler de « fardeau » !) sont inadéquats et trompeurs : il ne s'agit au fond que de « réglementations » positivement adoptées, en principe en vue du bien public, et leur suppression doit être qualifiée de « démantèlement des législations » – comme les accords le font souvent eux-mêmes – ou même plus simplement de « déréglementation du commerce ».

2. V. not. A. Lang, *World Trade Law after Neoliberalism – Reimagining the Global Economic Order*, Oxford U.P., 2011, p. 223-227.

à la baisse¹. Or, ce que les groupes de pression qualifient d'obstacles non-tarifaires est en grande partie ce que les populations voient comme des règles protégeant la santé et l'environnement. Par exemple, le règlement de l'UE sur les produits chimiques, le fameux « REACH est considéré par l'industrie chimique américaine comme le plus grand obstacle au commerce² ». Dans ce type de cas, les entreprises transnationales et, selon toute vraisemblance, les centres de recherche qu'elles financent et dirigent – ainsi qu'on l'a vu plus haut – ne considèrent pas que la réglementation européenne est un obstacle parce qu'elle n'est pas « harmonisée » à une réglementation états-unienne, ou parce que cette dernière n'est pas reconnue alors que la protection qu'elle fournit est équivalente, mais bien parce qu'elle est plus protectrice que la réglementation états-unienne. On pourrait dire de même, par exemple, du principe de précaution dont les États-Unis ne veulent pas entendre parler.

On doit ajouter qu'un « rapprochement » des législations est souvent impossible parce qu'en raison de la réglementation en question, une logique graduelle n'est pas envisageable : il doit être autorisé ou interdit de désinfecter un poulet avec du chlore, une fiche de renseignement doit être remplie ou ne doit pas être remplie, une couleur de phare est autorisée ou ne l'est pas, etc. Dans ce type de cas, l'objectif des négociations ne peut être que de supprimer certaines exigences parce que le commerce serait forcément freiné s'il s'agissait d'autre chose. Dans le cas différent où la réglementation autorise un raisonnement par degré, lorsque, par exemple, elle concerne la quantité autorisée d'un produit toxique ou la durée des brevets pharmaceutiques, il va de soi que l'objectif ne peut pas être de réduire la quantité autorisée ou de diminuer la protection du brevet dans le temps, sans quoi là encore le commerce ne s'accroîtrait pas alors que tel est bien l'objectif. C'est donc bien la suppression ou la réduction de certaines exigences qui sont envisagées par les négociateurs et demandées par les groupes de pression.

1. V. en effet le rapport du CEPR, J. François (project leader), « Reducing transatlantic barriers to trade and investment – An economic assessment », Final Project Report, March 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf, et sur ce point du rapport du CEPR, l'analyse postérieure du Center for European Policy Studies (CEPS), pourtant lui aussi largement financé par les institutions européennes : J. Pelkmans, A. Lejour, L. Schrefler, F. Mustilli et J. Timini, « The impact of TTIP – The underlying economic model and comparisons », *TTIP Series* n° 1, October 2014, n° 93, <https://www.ceps.eu/system/files/No%2093%20Appraisal%20of%20LA%20on%20TTIP.pdf>, p. 56.

2. F. Peraldi-Leneuf, « Normes et règles techniques au cœur des négociations transatlantiques, ou comment parvenir à la réduction des obstacles non tarifaires », in J. Auvret-Finck (dir), *op. cit.*, 2015, p. 104.

Deuxièmement, les Européens ont quelque raison de craindre une harmonisation des réglementations par le bas parce que, dans la plupart des domaines, les standards européens sont plus « élevés » ou, plus exactement, reflètent davantage les intérêts de l'ensemble des citoyens et moins ceux des actionnaires et dirigeants de grandes entreprises. Cette situation, qui vient en grande partie du fait que le *lobbying* et la dépendance du personnel politique à l'égard du monde des affaires sont encore plus grands aux États-Unis qu'en Europe, a évidemment ses exceptions : des standards plus « élevés » aux États-Unis existent par exemple dans le secteur bancaire (en raison des règles adoptées en réaction à la crise des *subprimes*) et différents hommes politiques et fonctionnaires états-uniens craignent que le PTCI mène directement ou indirectement à un abaissement de ces exigences à l'égard des grands groupes. Les Européens ont cependant raison d'avoir encore plus peur que les citoyens des États-Unis. Car de deux choses l'une : ou bien il y aura désaccord entre les plus grandes entreprises états-uniennes et européennes (comme par exemple sur les voitures), et dans ce cas le *lobbying* états-unien risque fort d'avoir gain de cause car les entreprises et donc les *lobbies* des États-Unis sont incomparablement plus puissantes que leurs homologues européens, ou bien il y aura accord entre les très grandes entreprises des deux bords, et dans ce cas, les ONG et les syndicats – sans même parler des citoyens qui ne se sentent pas représentés par eux – auront bien du mal à se faire entendre des négociateurs ou, si le PTCI entre en vigueur, du comité de coopération réglementaire qu'il prévoit¹.

De ce dernier point de vue d'ailleurs, si l'on met de côté certains sujets comme les automobiles – on l'a dit – ou les appellations géographiques protégées ou contrôlées (les États-Unis ne veulent en reconnaître aucune), le clivage général qu'on observe n'oppose pas tant les États-Unis et l'UE, ou les dirigeants d'entreprises multinationales états-uniens et européens entre eux, ou ces dirigeants et les négociateurs². Au contraire, il oppose d'un côté ces dirigeants et les négociateurs des deux bords, et de l'autre des ONG (de protection des consommateurs, de la santé, de l'environnement, etc.), des syndicats, des citoyens et des parlementaires des deux rives. La chose ressort par exemple nettement

1. Sur ces points, v. spéc. Th. Porcher, F. Farah, *TAFTA – L'accord du plus fort*, Paris, Max Milo, 2014.

2. Pour des détails à ce sujet, v. le résultat d'une étude empirique intéressante : A. Dür, L. Lechner, « Business interests and the TTIP », in J.-F. Morin, T. Novotná, F. Ponjaert, M. Telò, *op. cit.*, 2015, chap. VI.

si on compare les déclarations du *Transatlantic Business Council*¹ ou les positions *communes* du monde des affaires (qui souhaite unanimement un accord large et insiste sur la modification de la réglementation sur les services, spécialement les services financiers) aux déclarations communes des fédérations syndicales états-uniennes et européennes (dont la position est à peu près contraire²), ou l'opposition du groupe des employeurs et des autres groupes au sein du Comité économique et social européen³, ou les différentes contributions à la consultation publique organisée en 2014 par la Commission⁴, ou encore les déclarations communes du secteur des pesticides aux États-Unis et en Europe⁵ d'un côté, et de l'autre les positions des ONG états-uniennes et européennes protégeant la santé, l'environnement, les consommateurs ou la démocratie⁶.

Troisièmement, parmi les méthodes de « convergence » ou de « cohérence réglementaire », il est presque certain que dans le cadre de la négociation (le cadre du comité de coopération réglementaire créé par l'accord est une autre affaire), c'est la technique de la reconnaissance mutuelle qui sera choisie dans la plupart des cas⁷. Or le recours à la

1. V. les documents disponibles sur <http://www.transatlanticbusiness.org/ttip/>.

2. V. not. la déclaration commune de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO) sur le PTCI : https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/afl-cio_ttip_report_uk_1.pdf.

3. V. par ex. le contravis du groupe employeurs (rejeté par 191 voix contre 94) à l'avis n° REX/411 (déjà cité et adopté quant à lui avec 199 voix pour et 55 contre) : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.group-1-new-news.35883>.

4. V. <http://trade.ec.europa.eu/consultations-archive/isds/index.cfm>.

5. V. spéc. « Crop protection industry urges stronger regulatory framework between EU and US – The European Crop Protection Association and CropLife America discuss joint proposal during TTIP negotiations », 2/5/2014, https://chemical.com/news/68ae5717-71ed-4eed-975d-4e5964e6260a/Crop_Protection_Industry_Urges_Stronger_Regulatory_Framework_between_EU_and_US.

6. Pour un exemple parmi une multitude d'autres, v. http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/06/LCD_TTIP_Jan2015.pdf.

7. D'une manière générale, la technique de l'harmonisation ou de l'unification exige que l'un des deux partenaires admette que sa législation doit être modifiée pour se rapprocher de l'autre, donc qu'elle est moins adaptée, ce qui est politiquement difficile à reconnaître. Son coût en termes d'ajustement normatif et d'adaptation des pratiques est extrêmement élevé. Dans certains domaines sensibles comme les produits chimiques, les négociateurs ont clairement admis qu'une unification ou une harmonisation était inenvisageable. On remarquera cependant que le résultat de l'adoption de la méthode de la reconnaissance mutuelle est la non-émergence automatique de standards uniformes, alors que la fixation de tels standards susceptibles de s'imposer mondialement est l'un des arguments les plus courants en faveur du PTCI (v. F. De Ville, G. Siles-Brügge, *The Truth about the TTIP*, Cambridge, Polity, 2016, p. 59-61).

technique de la reconnaissance mutuelle des certifications ou des procédures (de contrôle, de labellisation, etc.) n'empêche aucunement un abaissement des standards, en ce sens qu'elle peut déboucher sur la mise sur le marché d'un produit ou d'un service qui offre moins de garanties que celles qui étaient requises jusque-là. Il suffit qu'aient été reconnus comme équivalents une procédure de certification ou un label dont le niveau d'exigence est en réalité divergent. Par exemple, la Commission envisageait au début de la négociation l'application de la technique de la reconnaissance mutuelle aux produits cosmétiques. L'UE prohibant 1 328 substances dans ces produits et les États-Unis seulement 11, l'idée était de permettre aux entreprises européennes de vendre aux États-Unis plus de mille cosmétiques contenant des produits illégaux en Europe¹. Plus généralement, s'il existe de fait des différences entre les niveaux de protection de labels ou de procédures reconnus équivalents, le *label shopping* et le *procedure shopping* sévront inévitablement, rendant moins concurrentielles les entreprises s'en tenant (volontairement ou par nécessité) à la réglementation la plus exigeante, et plus courants les produits et services les plus dangereux.

La méthode de la reconnaissance mutuelle a également ce défaut de reposer souvent sur une équivalence qui ne peut être établie – et dont la pertinence ne peut être appréciée – que sur la base de connaissances techniques précises et étendues. Dans l'hypothèse douteuse où les populations pourraient un jour avoir accès à ces expertises, il est clair que le temps qu'elles les examinent et les comprennent, l'équivalence risque d'avoir été reconnue et la reconnaissance assurée. Or malgré leur technicité, ces équivalences ont un aspect politique et il est évident que les groupes de pression vont tout faire durant la négociation (et par la suite auprès du comité de coopération réglementaire) pour que les résultats des expertises ou leur interprétation par les négociateurs leur donnent satisfaction. Par exemple, le *Center for International Environmental Law* a démontré que les exigences en matière de pesticides dans la proposition européenne lors de la négociation étaient, à bien des égards, moins élevées que ce que requiert la législation européenne, parce que cette proposition renvoyait à un standard adopté dans le cadre de la Commission

1. V. l'interview du représentant de la Commission européenne en Espagne, Francisco Fonseca, 10/02/2015 : <https://www.ocu.org/consumo-familia/derechos-consumidor/noticias/debate-ttip>. Pour une mise en contexte des phrases prononcées, v. E. Cancela, « Las negociaciones sobre cosméticos del TTIP inquietan a los consumidores », 14/03/2015, <http://www.lamarea.com/2015/03/14/las-negociaciones-sobre-cosmeticos-del-ttip-inquietan-a-los-consumidores/> et la « Position de l'UE sur les produits cosmétiques » dans le cadre de la cohérence réglementaire transatlantique, un document mis à jour le 20/03/2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/june/tradoc_152600.pdf.

du *Codex Alimentarius*. Or, notamment en raison du *lobbying* et des pressions déjà exercées par les États-Unis sur cette Commission, ce standard est plus bas que celui qui prévaut dans l'UE¹.

Harmonisation et reconnaissance mutuelle : le risque du gel de la législation
 – Le deuxième risque, et probablement le plus grand que fait courir le projet d'une convergence réglementaire est celui d'un gel du niveau de protection des législations états-uniennes et européennes. En effet, il va de soi que si des réglementations, labels, procédures de normalisation, etc. sont harmonisés ou même simplement jugés équivalents, les décideurs européens et états-uniens réfléchiront à deux fois avant de modifier unilatéralement les règles, labels et procédures en vigueur chez eux. Non seulement afin de ne pas gâcher le travail accompli en vue d'une convergence ou de la reconnaissance d'équivalences, mais aussi parce que tels sont l'esprit de l'accord et la fonction du comité de coopération réglementaire, ils essaieront de trouver un consensus transatlantique sur cette élévation du niveau de protection avant même de proposer la règle à leur parlement ou à leur peuple. Autrement dit, les procédures d'élaboration de nouvelles règles seront incomparablement plus lourdes et les adaptations plus difficiles, et ceci de manière permanente puisque le traité envisagé est en principe valide pour une durée indéterminée. Pour une durée indéterminée, donc, l'éventualité d'une réglementation *propre* aux États-Unis ou à l'Europe sera en soi considérée comme un problème, une « barrière » ou un « fardeau », et présentée ainsi par des *lobbies* influents. L'inhibition du législateur sera ainsi encore plus considérable qu'elle l'est aujourd'hui, et ce sera d'autant plus le cas que deux institutions que l'accord prévoit d'établir auront cette tâche.

LES ORGANES DU PTCI ET LA NEUTRALISATION DE L'AUTONOMIE NORMATIVE DU LÉGISLATEUR

Importance de la question des organes prévus par le PTCI – Parce qu'à côté de principes inscrits dans un traité ayant vocation à être éternel, l'établissement d'organes permanents est la meilleure garantie de la persistance et de l'accentuation du poids des grands investisseurs et dirigeants de très grandes entreprises sur la prise de décision publique, ces investisseurs et dirigeants considèrent et répètent que les chapitres

1. V. F. De Ville, G. Siles-Brügge, *op. cit.*, 2016, p. 81-82.

relatifs au comité de coopération réglementaire et au RDIE sont cruciaux. Aux yeux des populations et de la plupart des autres groupes concernés, c'est cependant précisément cela qui fait de ces chapitres de formidables outils de régression de la démocratie. En même temps, le sujet est technique et les universitaires ont aussi beaucoup à gagner (à très court terme) à participer à ces structures. Le résultat est que plus encore que les documents officiels (qui comprennent essentiellement les propositions de la Commission d'une part, et les documents « consolidés » qui ont fuité le 2 mai 2016 grâce à l'antenne néerlandaise de *Greenpeace* d'autre part), l'ensemble des déclarations et analyses de la part des groupes de pression, des ONG et des enseignants-chercheurs constitue déjà une montagne de textes. On n'évoquera ici que quelques points saillants, surtout sur le moins connu de ces deux organes.

Ce que serait le comité de coopération ou de cohérence réglementaire – Lors du quinzième cycle de négociation qui s'est déroulé du 3 au 7 octobre 2016 à New York, « [d]es progrès satisfaisants », selon la Commission européenne, « ont été réalisés sur le plan de la clarification des [...] dispositions relatives à la planification des aspects réglementaires à un stade précoce [...] les mécanismes pour engager la coopération réglementaire, les propositions émanant de parties prenantes et les dispositions régissant la coopération réglementaire entre les parties, en ce qui concerne la coopération réglementaire »¹. À l'inverse – peut-être – du tribunal investisseur/État dont on dira quelques mots plus loin, le comité de coopération (dans la version européenne) ou de cohérence (dans la version états-unienne) réglementaire (CCR) est donc une affaire qui marche.

Ce comité aurait pour fonction de mettre en œuvre le chapitre relatif à la coopération réglementaire (Document consolidé², a. X (EU) 23). Composé de représentants des deux parties (a. 25(EU), al. 1 de la proposition initiale de l'UE), c'est-à-dire pour l'UE, de la Commission européenne (a. x5.1. combiné à l'a. x2.a de sa proposition révisée³)⁴, il devait initialement proposer des « actualisations, modifi-

1. Rapport du 15^e cycle de négociations sur le PTCl, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155130.pdf, p. 7.

2. <https://wikileaks.org/ttip/Regulatory-Cooperation/Regulatory-Cooperation.pdf>. Comp. la version qu'on trouve sur le site de l'Observatoire des multinationales, une version différente, plus courte mais qui met en valeur les ratures et modifications du texte : <https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/ttip-eu-regulatory-coherence-draft-proposal-23.01.15.pdf>.

3. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf.

4. Dans le passage qui suit, lorsque les articles sont identifiés par leur seul numéro, ils correspondent à la proposition initiale de la Commission ; lorsqu'ils le sont par un petit « x » et un chiffre, ils sont issus de sa proposition révisée ; enfin, quand ils commencent

cations et ajouts » de règles sectorielles, faire de nouvelles propositions d'harmonisation, et préparer des propositions d'actes juridiques internationaux. Dans la nouvelle proposition, il doit de manière plus générale travailler à l'établissement de « principes, directives ou codes de conduite communs », à la « reconnaissance mutuelle d'équivalence ou à l'harmonisation des mesures réglementaires [...] », et à la reconnaissance mutuelle d'exigences comme des tests ou des certifications (a. x5.1).

Selon les États-Unis, dès qu'une proposition de règle est déposée, un « point focal » de chaque partie à l'accord devrait apprécier si elle peut avoir une influence sur le commerce et l'investissement étranger et en informer l'autre partie (a. X. (US)19). Une fois cette information envoyée, avec des commentaires (X.19(US).8), des réunions, des échanges écrits, etc. pourraient se tenir (a. X.19(US).7) afin d'essayer de reconnaître mutuellement des équivalences ou d'harmoniser ou de simplifier ces règles (a. X(EU).2). D'une manière relativement similaire, la Commission européenne (a. 5 et 6 de sa proposition initiale, a. x4.2 de sa proposition révisée et a. X.6 et a. X.7 du document consolidé) préconise que chaque partie à l'accord ait l'obligation de transmettre régulièrement à l'autre partie tout projet de règle (a. 5.1, a. x4.2) pouvant avoir un effet sur le commerce des produits et des services, et s'engage à faciliter la même opération pour les projets de règle issu d'un État membre de l'UE ou des États fédérés des États-Unis (a. x7.2).

Selon les États-Unis comme selon l'UE, chaque partie doit planifier des « consultations » avec les « parties prenantes ». Selon l'UE, le calendrier de leurs rencontres devrait être transmis à l'autre partie, de même que les effets possibles de la règle projetée sur le commerce ou l'investissement (a. 5.2 de la proposition de l'UE sur les bonnes pratiques réglementaires¹). Lors des consultations publiques avec les *lobbies*, les membres du Comité devrait « tenir compte » de leurs revendications (a. X7.1 (UE) du document consolidé²) et répondre sans délai excessif à leurs suggestions (a. 24 (EU), al.3 et a. x5.2). S'il faudrait ainsi écouter avec une grande attention ce que les investisseurs et les commerçants européens et états-uniens ont à dire sur un projet de règle, il faudrait

par un grand « X », c'est qu'ils appartiennent au document consolidé qui a fuité (sauf indication contraire, dans la version mise en ligne par Wikileaks). Les « (EU) » et « (US) » indiquent au sein des documents consolidés de quelle partie émane la proposition. Toutes ces désignations ont été reprises de la numérotation choisie dans les documents officiels.

1. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154380.pdf.

2. Dans la version fournie par l'Observatoire des multinationales en Europe, il s'agit de l'article 6.1.

en revanche éviter d'obtenir des informations de la part des consommateurs, par exemple en recourant à des sondages alors que cela paraît inutile ou redondant (a. X.17).

In fine, chaque partie à l'accord devrait fournir aux investisseurs de l'autre partie la possibilité d'adresser des remontrances au législateur, en lui démontrant par exemple « que la législation est désormais inefficace dans le but de protection de la santé, du bien-être ou de la sécurité qu'elle s'est fixée, [ou] qu'elle est devenue plus lourde que nécessaire [pour les investisseurs et les commerçants] étant donné ses objectifs (notamment au regard de son impact sur le commerce), [ou qu'elle] ne prend pas en compte un changement de circonstances (comme un changement important dans le domaine technologique, ou des développements techniques ou scientifique pertinents), ou [qu'elle] repose sur des informations erronées ou obsolètes » (a. X.15.1). Afin d'éviter de recevoir cette petite leçon (ou une leçon du même type – mais plus onéreuse – à travers un contentieux arbitral), le législateur devrait en conséquence anticiper les réactions des *lobbies* dès la conduite d'études d'impact préalable au dépôt des projets, en recherchant des « alternatives réglementaires et non-réglementaires [à son projet], y compris l'option de la non-réglementation », et en justifiant explicitement le non-recours à ces alternatives sur la base de leurs « effets probables sur la société, l'économie et l'environnement, à court et à long terme » (a. X.13 (US) 1.b et a. X.14 (US) 2) pour les États-Unis, et pour l'UE a. 8.2 de sa proposition sur les bonnes pratiques réglementaires).

Le premier danger du CCR : la perte d'autonomie du législateur à l'égard des lobbies – On le voit, il n'est pas nécessaire de chercher en dehors des propositions faites et des textes en négociation le projet d'étouffer dans l'œuf toute velléité d'adopter des réglementations ambitieuses, lorsque celles-ci impliquent une limitation des flux de capitaux, de biens ou de services, et partant des revenus des investisseurs et des dirigeants d'entreprises exportatrices. La chose est transparente dans ces textes et ce d'autant plus que, comme on l'a vu, lorsque la Commission européenne organise une « consultation », elle n'écoute que ceux qu'elle veut bien écouter, et particulièrement les grands groupes bancaires et commerciaux où nombre de ses membres trouveront bientôt un poste bien payé... En vérité, quiconque a une idée – même approximative – de la manière dont fonctionnent les « consultations » et les « rencontres avec la société civile » à Bruxelles ne peut voir dans le CCR qu'une « institutionnalisation surréaliste du *lobbying* », pour reprendre l'heureuse expression d'une personne bien placée pour en connaître, la directrice

de l'Organisation européenne des consommateurs Monique Goyens¹. Cette institutionnalisation du *lobbying* par la Commission européenne montre d'ailleurs une nouvelle fois combien cette institution est sourde aux recommandations mêmes des organes de l'UE chargés de faire le lien entre les citoyens européens et les institutions. On pense notamment à la dénonciation précise, par la médiatrice européenne Emily O'Reilly, d'un danger comparable à celui que représente le CCR, et aux propositions intéressantes qu'elle a faites à cet égard².

Bien entendu, les groupes de pression affirmeront toujours que ce ne sont pas tant les réglementations qui les gênent que leur obscurité, leur complexité, leur redondance, leur inutilité, le caractère bureaucratique des procédures ou encore des différences injustifiées entre les standards en vigueur dans les États où ils opèrent. Toutefois, l'expérience de nombreuses « chasses à la simplification » montre qu'elles se terminent souvent en pressions pour que les réglementations soient simplement plus tournées vers l'accumulation des profits (ou d'ailleurs des marchandises) que vers d'autres buts. En vue d'imaginer la manière dont le CCR fonctionnera et les résultats qu'il pourrait obtenir, différents auteurs rappellent comment différents projets européens de « meilleures » réglementations, de réglementations plus « intelligentes », « affûtées » ou « performantes » ont évolué. Ainsi par exemple, le programme européen REFIT commença à cibler les « lourdeurs administratives » mais finit par demander la suppression, l'abandon, le report ou l'abaissement des exigences de législations sur la santé des coiffeurs, les troubles musculosquelettiques, les effets du tabac, la protection des oiseaux ou l'énergie renouvelable³. Il y a fort à parier que, comme dans le cas de REFIT, les groupes de pression feront tout pour qu'un travail légitime de clarification et de rationalisation des règles européennes et états-uniennes dérive vers tout autre chose.

Le deuxième danger : la perte d'autonomie du législateur européen à l'égard des États-Unis – Ce n'est cependant pas uniquement le poids des grands groupes de pression sur la décision publique que le CCR

1. The European Consumer Organisation, « Regulatory cooperation: perhaps boring but the TTIP storms the horizon », 03/02/2015, <http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/>.

2. Rapport « How to make the Commission's expert groups more balanced and transparent », letter to the European Commission requesting an opinion in the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/6/2014/NF concerning the composition of Commission expert groups, 27/01/2015, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58861/html.bookmark>.

3. v. F. De Ville, G. Siles-Brügge, *op. cit.*, 2016, p. 84-85.

augmentera, c'est naturellement aussi celui des États-Unis. Or, tout le monde s'accorde pour dire que les politiques, procédures et standards sont très différents de chaque côté de l'Atlantique. La reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation risque donc fortement d'homogénéiser ou de reconnaître comme équivalents des politiques, procédures et standards qui ne le sont pas dans la réalité. Le risque que le CCR impose (autoritairement mais très discrètement) ce type d'équivalence ou de rapprochement est d'autant plus grand que c'est justement en vue de limiter au maximum le coût économique de différences réelles, que le PTCI est censé être conclu. L'idée à l'origine du CCR est donc officiellement de réduire ces différences en permettant à l'UE d'intervenir dans et même en amont du processus législatif états-unien, et aux États-Unis de s'ingérer de même dans et en amont des procédures législatives de l'Union.

La perte considérable d'autonomie politique que cela signifie doit être mesurée. Elle peut d'ailleurs être anticipée à partir de certains précédents. Par exemple, l'interdiction des tests cosmétiques sur les animaux devait être adoptée avant 1998 mais elle fut repoussée pratiquement quinze ans, jusqu'en 2013, au nom de la coopération réglementaire avec les États-Unis¹. La perte d'autonomie dans la fixation des normes est évidemment une affaire politique, mais c'est aussi une affaire géopolitique. En effet, c'est surtout dans le domaine des normes techniques et de la normalisation, un domaine fortement concurrentiel, que les États-Unis souhaitent fixer des équivalences entre les standards européens, très influents, et les standards états-uniens. Chaque paire de standards aurait alors un rayonnement tout à fait extraordinaire et pourrait s'imposer mondialement. Selon certains analystes, l'UE risque cependant d'y perdre à la fois l'indépendance de sa politique de normalisation, et une dynamique positive de démocratisation de la détermination des normes, et de renforcement de sa précision et de son influence dans les autres politiques de l'Union².

Le troisième danger du CCR : la perte d'autonomie du législateur européen à l'égard... du CCR – Un autre danger que le CCR fait courir est de déstabiliser le fameux triangle institutionnel en conférant de nouveaux pouvoirs très importants à la Commission européenne, qui domine pourtant déjà complètement les procédures normatives.

1. Corporate Europe Observatory, « Les TTIP-leaks révèlent les dangers de la coopération réglementaire », 23/05/2016, <https://corporateeurope.org/fr/international-trade/2016/05/les-ttip-leaks-r-v-lent-les-dangers-de-la-coop-ration-r-glementaire#sdendnote3anc>.

2. F. Peraldi-Leneuf, *op. cit.*, 2015, p. 121.

Tandis que le Secrétariat général et la Direction Générale du commerce de la Commission travailleront étroitement avec le CCR, le Conseil et les États membres se contenteront d'en voir sortir des textes devant être transposés dans tous les États membres – cette transposition posant d'ailleurs des questions techniques assez complexes. En outre, d'un côté les parlementaires devront systématiquement faire face aux *lobbies* alertés par le CCR, et d'un autre côté, ils risquent de voir peser au-dessus de leurs têtes (et – qui sait ? – dans des domaines « législatifs » ou ayant des incidences dans ces domaines) des standards qu'ils pourraient juger trop bas. Cela permettrait alors aux exécutifs (états-unien et européen) choisissant les membres du CCR de contourner dans les faits leur obligation constitutionnelle de passer par leur(s) parlement(s) pour adopter un certain nombre de règles¹.

Le problème n'est pas entièrement virtuel. La Commission a déjà essayé de s'affranchir des lignes rouges que les États et les parlementaires essaient de lui fixer dans la tenue des négociations, en plaçant dans le champ de la coopération réglementaire ce qui a été exclu du champ de l'accord. En effet, dans le document consolidé qui a fuité, on peut lire que les dispositions relatives à la coopération réglementaire « s'appliquent aux actes réglementaires adoptés par les autorités centrales » à la seule condition que ces actes fixent les conditions auxquelles un produit peut être mis sur le marché ou un service exercé (a. X.3 (EU) 1). Cela signifie que les domaines couverts par la coopération réglementaire ne sont pas limités à ceux du traité et que celle-ci pourrait s'appliquer à des domaines exclus de la négociation pour des raisons politiques. On pense à la protection de la vie privée ou à ce symbole qu'est devenu le bœuf aux hormones. On pense aussi aux produits chimiques et au fameux règlement REACH, dont une résolution du Parlement européen de 2015 demandait l'exclusion de la négociation et qu'une inclusion dans la coopération réglementaire ferait ainsi revenir par une autre porte. On peut encore penser aux cosmétiques, qui poseraient le même problème puisqu'en mars 2015 la Commission a été contrainte par la pression publique de retirer ses propositions de reconnaissance mutuelle dans ce domaine.

1. V. par ex. sur ce point la discussion qu'on trouve dans Ch. Gerstetter (dir.), « Regulatory cooperation under TTIP – A risk for democracy and national regulation? », Heinrich Böll Stiftung, Ecologic Institute, Berlin, sept. 2014, https://www.boell.de/sites/default/files/ttip_study_regulatory_cooperation_under_ttip_1.pdf, spéc. p. 31 sq., même si les risques nous semblent tout à fait sous-estimés (les raisons de leur minoration sont très vagues alors que la réalisation de risques comparables est quasi-permanente dans les ordres nationaux).

Peut-être en raison du problème qu'on soulève, la nouvelle version de la proposition de la Commission européenne en matière de coopération réglementaire paraît différente. Sa proposition en matière de bonnes pratiques réglementaires est cependant toujours grevée de la même tare¹. En outre, la manière dont la Commission a exploité cette faille et l'importance que pourraient prendre le CCR et donc certains services de la Commission font clairement penser qu'ils pourraient concurrencer le législateur européen, dérégler la mécanique du triangle institutionnel et notamment affaiblir le Parlement. Il pourrait en aller de même, à l'égard des juges internes, des mécanismes de règlement des différends prévus par l'accord et spécialement du RDIE.

L'enjeu du choix entre RDIE et Cour d'investissement – Le projet de PTCI comprend deux mécanismes juridictionnels : l'un est chargé de régler les différends interétatiques et ne nous intéressera pas ici ; l'autre – appelé RDIE ou ISDS jusque récemment – a vocation à recevoir et à examiner les plaintes déposées par un investisseur contre une partie au traité (les États-Unis, l'UE et/ou un État membre de l'UE) (a. 5 de la section III du chapitre II de la proposition révisée de la Commission européenne²) et à statuer sur la responsabilité de cette dernière au titre du chapitre « investissement » de l'accord. Depuis la consultation de 2014 qui montrait combien les populations européennes souhaitent que le RDIE ne soit pas mis en place, la Commission n'a évidemment pas fait beaucoup de publicité sur l'avancement de cette question lors des discussions transatlantiques, et l'a en principe repoussé à la toute fin de la négociation. Dans son rapport du 15^e cycle de négociations, elle fournit toutefois une liste (non-exhaustive) de pas moins de treize aspects du mécanisme de règlement des différends qui ont été négociés. Ce sont selon elle « des parties des propositions de texte respectives sur lesquelles l'UE et les États-Unis ont des approches conceptuelles et textuelles similaires », ou des domaines où ils tentent d'identifier des « objectifs communs et de futures solutions rédactionnelles possibles »³.

Toute la question à cet égard est de savoir dans quelle mesure la Commission parviendra à convaincre son partenaire états-unien, qu'on dit radicalement fermé à cette évolution, de l'opportunité de la posi-

1. V. l'a. 5 des propositions révisées (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154380.pdf) et la page 5 (point 4 de la partie *The EU's proposal in more details*) du document de présentation des propositions révisées (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154381.pdf).

2. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf.

3. Rapport précité, p. 18.

tion qu'elle martèle depuis peu, selon laquelle le RDIE est mort et doit être remplacé par un système de cour d'investissement assez différent (*Investment Court System*). Ce « système », qu'on trouve dans les dernières propositions européennes dans les négociations transatlantiques, mais aussi dans les accords conclus avec le Viêtnam et le Canada, échappe en effet aux critiques les plus graves et les plus pertinentes contre les tribunaux arbitraux d'investissement. La capacité du tribunal investisseur/État établi dans le cadre du PTCI à inhiber le législateur et à « geler » les réglementations dépend ainsi très concrètement du caractère convaincant de ce modèle, de l'évolution du rapport de force, de la bataille des idées et aussi de la capacité qu'auront les négociateurs européens et surtout états-unis à penser en « bons pères de famille », plutôt qu'en complices ou jouets des *lobbies*.

CONCLUSION

Au regard de ce qu'on peut en connaître, les deux effets principaux qu'aurait l'entrée en vigueur du PTCI seraient les suivants : premièrement, tout projet de règle états-unienne ou européenne tendrait à être (encore plus) appréciée par les décideurs politiques à l'aune des attentes des investisseurs étrangers et des dirigeants et actionnaires d'entreprises transnationales, plutôt que de besoins et aspirations des populations concernées ; deuxièmement, ces investisseurs, dirigeants et actionnaires auraient, au détriment des populations, une capacité d'influence accrue sur les décideurs politiques. Plutôt qu'il n'introduirait par là quelque chose de nouveau, le PTCI accentuerait et accélérerait la tendance – certes largement d'origine états-unienne mais plus globale et déjà à l'œuvre en Europe¹ – à faire des législateurs non des représentants élus à la recherche de l'intérêt général, mais des agents des groupes de pression ou, au mieux, des arbitres entre des « parties prenantes » dont l'influence réelle n'a évidemment rien à voir avec le nombre de citoyens concernés ou l'importance des intérêts en cause, et presque tout avec les moyens de pression dont dispose respectivement chaque « partie prenante ».

La quasi-certitude que tels seraient les deux effets les plus importants du PTCI rend heureux que l'objectif fixé en 2013 par la Commission

1. V. par ex. R. Weissman, « Leaked TTIP documents: Threats to regulatory protections », <https://www.commondreams.org/newswire/2016/05/02/leaked-ttip-documents-threats-regulatory-protections>.

européenne, d'un accord entrant en vigueur en 2015, n'ait pas été atteint. Aujourd'hui, la négociation de l'accord semble au point mort. Il faut cependant se garder de penser naïvement qu'elle le restera sans que personne n'essaie de la réactiver. En outre, la position de Donald Trump à l'égard du PTCI a toujours été moins radicale qu'à l'égard du TPP ou même de l'ALENA – qu'il ne veut finalement que « réviser ». En mars 2017, le représentant adjoint des États-Unis auprès de l'UE (*Deputy Chief of Mission at USEU*) Adam Shub « exprim[ait] son désaccord avec l'idée que le PTCI [était] mort¹ » (tout comme, peu auparavant le porte-parole du gouvernement allemand Steffen Seibert)². Plus largement, le 8 juin 2017, les États-Unis d'Amérique faisaient une déclaration en marge du Conseil des ministres de l'OCDE selon laquelle ils étaient favorables à un « commerce libre et équitable » (*free and faire trade*) impliquant d'un côté l'usage du cadre et des mécanismes de l'OMC, et de l'autre une élimination de pratiques comme le *dumping* ou les « barrières non-tarifaires discriminatoires »³.

Malgré les apparences, c'est ainsi plutôt de l'Europe que vient le refus actuel de négociier. Les gouvernements de plusieurs États membres et notamment de la France soulignent qu'au regard des positions des États-Unis sur plusieurs points (accès aux marchés, protection des appellations d'origine, libéralisation des services, règlement des différends investisseurs/État notamment), les négociations sur le traité transatlantique ne peuvent pas aboutir. Et tout concentrés qu'ils sont de faire « passer » la ratification de l'AECG/CETA auprès de leurs parlements, de conclure un traité comparable avec le Japon et de faire oublier certaines négociations (notamment celles de l'accord TISA, sur les services) qui tendent à ruiner l'intérêt d'un accord comme celui « de Paris », ils n'hésitent pas à vouer temporairement aux gémonies la négociation avec Donald Trump.

Toutefois, personne d'important ne dit qu'un accord transatlantique relativement semblable à celui qui a été envisagé ne sera pas conclu dans les années à venir. Si l'on regarde au-delà du refroidissement diplomatique actuel et des incertitudes ordinaires de la géopolitique, rien n'est plus probable qu'une remise régulière du projet sur l'avant de la scène

1. « Hopes for TTIP talks revival », 24 mars 2017, <http://www.europost.bg/article?id=19281>.

2. V. Th. J. Gleason, « Trump président : quel avenir pour les accords de libre-échange ? », *The Conversation*, 10/11/2016, <https://theconversation.com/trump-president-quel-avenir-pour-les-accords-de-libre-echange-68605>.

3. « United States Statement on trade for the OECD Ministerial Council meeting » (June 6, 2017), <https://useu.usmission.gov/united-states-statement-trade-oecd-ministerial-council-meeting-june-6-2017/>.

par ceux qui y ont le plus intérêt, à savoir le « monde des affaires », les fonctionnaires européens et la « communauté de l'arbitrage ». Ceux-ci travaillent à la fin de la période du « non », et guettent l'ébranlement de ce « non » sous l'effet des déceptions prévisibles des populations à l'égard des gouvernements « non » parvenus au pouvoir. Ils attendent ou cherchent à créer le moment de faire aboutir un projet tel que celui-ci, de même qu'ils n'ont admis l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement que pour mieux poursuivre ses objectifs par d'autres voies.

Afin d'éviter d'être sans cesse sur la défensive face à ce type de projets et de n'être qu'invitées périodiquement à les avaliser ou à les rejeter dans leur globalité, les populations devraient d'urgence construire un projet alternatif commun, en évitant surtout de le considérer comme exclusivement ou même essentiellement économique. Il doit prioritairement et principalement être un projet de revitalisation de la démocratie. Mais la condition la plus indispensable à la naissance et à la vitalité de la démocratie est un état d'esprit – philosophique pourrait-on dire – dont l'émergence est toujours problématique hors d'une démocratie, c'est-à-dire d'une société où rendre cet état d'esprit à la fois populaire et noble est un projet politique central. L'effet, l'essence mais aussi la cause de la démocratie est en effet que soit maintenue vivante théoriquement, politiquement, culturellement et matériellement la possibilité de remettre radicalement en question les institutions politiques (y compris les tribunaux), l'ensemble des règles juridiques positivement édictées, les sources de financement de l'État, la politique économique et les outils de celles-ci, afin d'en choisir de meilleurs. Or, tel est exactement tout ce que le projet de traité transatlantique a vocation à rendre beaucoup plus difficile. La question actuelle est donc de savoir si la revitalisation de la démocratie à laquelle chacun doit s'atteler sera suffisamment efficace pour que le grand nombre se saisisse du sujet des atteintes à son autodétermination, et pour qu'il préfère le risque de son autonomie politique à l'esclavage molletonné de ses maîtres libéraux.