



TAFTA :

Une attaque camouflée sur la démocratie et les normes de réglementation

La "coopération réglementaire", une menace pour la capacité démocratique des pouvoirs publics à réguler

Il y a de bonnes raisons de craindre que la conclusion des négociations entre l'Union Européenne et les États-Unis pour un 'partenariat' transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou TAFTA) conduise à un affaiblissement de la démocratie et des normes qui nous protègent. Les garde-fous dans tout une série de domaines pourraient être menacés par ce traité, par exemple les contrôles qui nous protègent des produits chimiques toxiques ou d'une alimentation malsaine; de la pression à la baisse sur les salaires ou encore de la spéculation sauvage des banques. Le TAFTA pourrait également transformer la forme et le rôle de nos institutions politiques, et en particulier la garantie qu'elles rendent des comptes aux citoyen-nes sur les décisions qu'elles prennent. A cet égard, la

proposition de "coopération réglementaire" dans le cadre du TAFTA est particulièrement préoccupante. Il s'agit d'un plan hautement stratégique qui vise à permettre un accord sur certains des aspects les plus controversés du TAFTA, après la finalisation du traité, et une fois que l'attention publique sera détournée.

Dans le cadre des négociations TAFTA, les États-Unis et l'UE discutent actuellement de propositions visant à établir une coopération réglementaire permanente. Cela permettrait aux deux partenaires de négocier à plus long terme sur les points d'achoppement - tels que la réglementation des produits chimiques ou la régulation bancaire. Alors que l'expression "coopération réglementaire" semble assez innocente, la proposition actuellement sur la table éloigne certaines des questions les plus problématiques du TAFTA encore davantage du droit de regard public. Discussions opaques et accords d'arrière-chambres seraient conclus dans les années à venir, *après* l'adoption du TAFTA. Cette proposition donnerait aux groupes de pression des grandes entreprises une incroyable marge de manœuvre pour influencer le processus de prise de décision, en affaiblissant le droit de regard citoyen sur les décisions prises.

En effet, ce processus se déroulera en dehors des circuits habituels de prise de décision démocratique des deux côtés de l'Atlantique, empêchant les parlements nationaux et les conseils régionaux et locaux d'être pleinement impliqués et limitant ainsi dangereusement le débat public. De bonnes idées de réglementations dans l'intérêt général pourraient être stoppées avant même d'être discutées par une assemblée d'élu-es. A l'inverse, des idées favorisant de puissants intérêts commerciaux pourraient être présentées pour adoption comme telles, sans marge de manœuvre pour les modifier, sur la base d'un accord préalable entre groupes de pression, autorités de l'UE et des États-Unis et un groupe restreint d'officiels n'ayant aucun compte à rendre. En d'autres termes, la coopération réglementaire pourrait sérieusement affaiblir le contrôle démocratique des lois à venir. Sa mise en place dans le cadre du TAFTA fait craindre un avenir fait d'attaques en coulisses contre les réglementations, avec de hauts fonctionnaires et des groupes de pression comme seuls protagonistes. Ce mécanisme, au nom bien innocent, pourrait donc se révéler être une menace majeure pour la démocratie et les tentatives de régulation dans l'intérêt général, et ce des deux côtés de l'Atlantique.

L'idée stratégique derrière la coopération réglementaire : Une échappatoire commode au contrôle démocratique

Les négociations pour un futur accord de libre-échange et d'investissement entre les États-Unis et l'UE entrent dans une phase cruciale. Jusqu'à présent, l'une des questions difficiles à l'ordre du jour était la "cohérence réglementaire" - c'est-à-dire principalement l'alignement des réglementations existantes de part et d'autre de l'Atlantique, afin de s'assurer que les biens produits d'un côté puissent être exportés de l'autre sans exigence additionnelle spécifique. C'est bien sûr un objectif central pour les groupes de pression industriels, puisque l'harmonisation des normes pourrait conduire à une forte réduction des coûts pour les entreprises des deux côtés de l'Atlantique, et donc à de plus grands profits.

Ily a pourtant des obstacles, et les négociateurs des deux parties font actuellement face à un problème d'image.

Plus les gens découvrent ce qui est en jeu avec le TAFTA, plus ce projet d'accord devient impopulaire, puisqu'ils comprennent en effet qu'ils sont potentiellement beaucoup à perdre. Les parlements nationaux tout comme les autorités locales et régionales remettent également de plus en plus en question le processus de négociation, ainsi que ses objectifs et ses propositions. Il y a notamment une forte résistance contre toute tentative d'abaissement des normes dans des domaines tels que l'alimentation ou les produits chimiques.

Tout cela laisse les négociateurs face à un problème politique significatif. D'un côté, les négociations visent clairement à relâcher les normes. Les États-Unis exigent par exemple d'en finir avec le principe de précaution de l'UE (qui permet une action réglementaire sur des sujets de préoccupation dans un contexte d'incertitude, plutôt que d'attendre la preuve de leur nocivité) ou les restrictions sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). De l'autre, des concessions franches et directes aux États-Unis sur ces questions rendraient le TAFTA encore plus controversé parmi les populations, les décideurs locaux et nationaux et les régulateurs au sein de l'UE, compte tenu par exemple du vœu du Parlement européen de ne pas accepter de baisse des niveaux de protection. Par ailleurs des concessions importantes de la part des États-Unis, vers une plus faible régulation financière par exemple, seraient susceptibles d'avoir le même effet aux de l'autre côté de l'Atlantique. De telles circonstances rendraient l'adoption du TAFTA encore plus difficile. Dans les deux cas, la "coopération réglementaire" offre une échappatoire aux négociateurs. A travers celle-ci, les différends entre les parties peuvent être traités dans un processus permanent de négociation qui ne démarrera qu'une fois le TAFTA finalisé, avec moins de débat politique et une forte participation des groupes de pression industriels.

La proposition de "coopération réglementaire" de la Commission européenne : Les grandes entreprises aux commandes

Du côté européen, ce sont clairement les groupes de pression des grandes entreprises qui ont poussé la "coopération réglementaire". La Commission a

commencé par discuter avec BusinessEurope et la Chambre de commerce des Etats-Unis (US Chamber of Commerce), deux puissants organismes de lobbying à l'origine d'une campagne du monde des affaires en faveur d'un accord ambitieux et global sur la coopération réglementaire. Les deux organismes ont clairement indiqué que leur ambition était de garantir que les grandes entreprises puissent "essentiellement co-écrire la réglementation"; à travers un processus "orienté de façon à permettre aux parties prenantes ainsi qu'aux régulateurs d'identifier des réglementations dans certains secteurs, voire des secteurs entiers qui seraient mûrs pour un examen d'équivalence", et "pour lesquels les régulateurs seraient sommés de répondre aux opportunités d'équivalence identifiées par les parties prenantes". Dans le langage commercial, l'équivalence signifie qu'aucune des deux parties ne doit avoir un niveau de réglementation plus strict que l'autre.

Comme on pouvait s'y attendre, en décembre 2013, la fuite d'un document de la Commission européenne sur le TAFTA a révélé qu'elle était à la recherche de procédures spécifiques pour aplanir toute divergence réglementaire une fois l'accord signé. Le document présente de fortes similitudes avec les idées mises en avant par BusinessEurope et la Chambre de commerce des États-Unis (US Chamber of Commerce).

Que trouve-t-on dans la proposition de la Commission européenne?

La proposition de la Commission concerne aussi bien les législations actuelles que futures. Elle peut être résumée ainsi :

1. Des "dialogues" qui aideraient les grandes entreprises à obtenir ce qu'elles veulent

Plusieurs mécanismes de recours sont mis à disposition des entreprises : d'abord, si une entreprise trouve qu'une réglementation proposée nuit à ses affaires - par exemple une interdiction de la fracturation hydraulique ou d'une substance chimique dangereuse -, elle pourra exiger un dialogue avec

les régulateurs afin de "résoudre efficacement les problèmes". Deuxièmement, si un État membre de l'UE ou un État des États-Unis adopte, ou envisage d'adopter, une réglementation qui pourrait porter atteinte au commerce, l'autre partie pourra exiger qu'un dialogue soit ouvert par la Commission ou les autorités fédérales américaines. Cela pourrait conduire à une pression énorme sur l'État ou le pays en question, et décourager toute tentative de renforcer une réglementation.

2. Le Conseil de coopération réglementaire : Les agences de régulation aux commandes

L'instance supposée en charge de superviser et de développer la coopération réglementaire serait le "Conseil de coopération réglementaire". Il serait constitué d'une poignée de hauts fonctionnaires du Secrétariat général de la Commission européenne, des autorités commerciales des États-Unis et de l'UE, et du Bureau de l'information et des affaires réglementaires aux États-Unis (OIRA, US Office of Information and Regulatory Affairs)).

Cette institution publique transnationale, sans aucun précédent historique, ajouterait une toute nouvelle couche au processus législatif et réglementaire. Ces officiels auraient une influence énorme puisqu'ils pourraient stopper ou affaiblir des propositions législatives visant à réguler l'activité économique, ou à l'inverse promouvoir des propositions législatives qui réduiraient les exigences pour les entreprises. Tout cela se déroulerait avant même qu'une assemblée démocratiquement élue, comme le Parlement européen ou les parlements nationaux, n'ait eu la possibilité d'examiner les propositions.

Cette couche institutionnelle supplémentaire désavantagerait de manière structurelle les groupes ayant peu de ressources, et qui sont pourtant déjà aux prises avec l'interaction complexe de la législation et des réglementations nationales et européennes. Les grandes entreprises et leurs lobbyistes seront donc non seulement privilégiés en raison des règles spécifiques du Conseil de coopération réglementaire, mais également parce qu'ils seront en mesure de tirer pleinement profit de leurs ressources (financières), bien plus importantes que celles de groupes qui travaillent au service de l'intérêt général.

3. Evaluer les effets sur le commerce : pas de règles préjudiciables aux grandes entreprises

Toute nouvelle proposition pertinente de législation ou de réglementation devra d'abord être examinée à l'aune de son impact commercial. Un rapport devra être élaboré à cet effet, afin de s'assurer que les législateurs n'adoptent aucune mesure qui soit préjudiciable aux intérêts des grandes entreprises. Cela peut avoir des conséquences considérables sur la capacité à réguler dans l'intérêt général, notamment donner la priorité aux impacts sur le commerce dans la formulation des réglementations existantes et futures, au détriment d'autres objectifs politiques - tels que l'intérêt des populations concernées ou la préservation des écosystèmes.

4. L'alerte précoce : ne rien faire sans discussion préalable avec les représentants industriels

Avant même qu'une proposition ne soit lancée, par exemple par la Commission européenne, les États-Unis devront recevoir une notification, et vice versa. Cela ouvre grand les portes à un lobbying intense, si la Commission venait à proposer une législation allant à l'encontre d'intérêts du monde des affaires. Par ailleurs cela ouvre également la porte à toutes sortes de pressions préemptives - par exemple la menace de poursuites dans le cadre du mécanisme de règlement des différends investisseur-État (RDIE ou ISDS) qui permet aux investisseurs étrangers de poursuivre les gouvernements. Ces simples pressions pourraient suffire à l'avenir à bloquer efficacement les progrès de telles législations. Enfin, comme décrit ci-dessus, si un gouvernement ou l'Union européenne est obligé de démontrer, par écrit, comment une proposition législative est susceptible d'affecter le commerce, les multinationales pourraient vraisemblablement utiliser cette même analyse à l'encontre des gouvernements dans des procédures de règlements des différends.

5. Consultations et transparence: un "droit à faire du lobby" à travers l'Atlantique

Aux États-Unis, le monde des affaires est frustré de ne pas avoir le même accès aux décideurs de l'UE que les entreprises européennes. La proposition de la Commission européenne met donc l'accent sur la "transparence des consultations" qui pourrait consolider et élargir l'accès privilégié des entreprises aux décideurs européens, avec notamment une plus grande inclusion des entreprises états-uniennes dans les groupes d'experts de la Commission.

Les groupes consultatifs ou "groupes d'experts" de la Commission sont des organes puissants qui, dans de nombreux cas, permettent aux groupes de pression industriels d'influencer les propositions législatives de la Commission avant même qu'elles ne soient présentées au niveau politique. Ces groupes d'experts sont bien trop souvent capturés par des lobbyistes industriels, et constituent donc un problème démocratique pour l'UE. Ce problème pourrait davantage s'aggraver si des entreprises états-uniennes obtiennent le droit d'utiliser ces canaux d'influence.

6. Le dialogue sectoriel : un accès privilégié pour les lobbyistes des grandes entreprises

Dans leur proposition à la Commission, Business Europe et la Chambre de commerce des États-Unis (US Chamber of Commerce) ont exprimé leur intérêt à obtenir un "accès privilégié" aux décideurs dans le cadre de la coopération réglementaire. Lors d'une réunion en novembre 2012, le groupe de lobby BusinessEurope a par exemple exhorté la Commission de lui attribuer "un rôle consultatif formel et préférentiel". La Commission a répondu que ce serait tout à fait possible dans le cadre de dialogues sectoriels tels que ceux concernant les produits chimiques, les normes alimentaires, etc. Sans surprise, ces dialogues sectoriels apparaissent dans la proposition fuitée de la Commission Européenne. Ceux-ci peuvent - entre autres choses - être utilisés pour élaborer des "propositions de fond" sur la législation, qui devront ensuite être envisagées avec sérieux par le "Conseil de Coopération Réglementaire".

Conclusion: la coopération réglementaire est un danger pour la démocratie et les efforts de réglementation dans l'intérêt général

La proposition ambitieuse de l'UE sur la coopération réglementaire montre que les institutions politiques actuelles et notre système réglementaire sont en jeu dans le cadre des négociations entre l'UE et les États-Unis. La coopération réglementaire constitue un exemple supplémentaire de la scandaleuse capture des négociations du TAFTA par les grandes entreprises.

Elle est particulièrement dangereuse car elle vise à réduire davantage le droit de regard public sur politique commerciale de l'UE, alors que celle-ci est déjà très opaque.

Nous sommes témoins d'une tentative de repousser les questions les plus critiques et controversées du TAFTA à des discussions qui auront lieu après la conclusion de l'accord, et ce tout en assurant un cadre institutionnel qui accorde aux lobbyistes des grandes entreprises un accès privilégié aux législations à venir. Il est grand temps de mettre fin à cette attaque contre la démocratie et de nous assurer du maintien d'un contrôle démocratique sur les processus de réglementation, dans l'intérêt général.



Publié par Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe et LobbyControl, septembre 2014.

Photo de couverture: www.cgpgrey.com | Design: yichalal.be

**Seattle to Brussels
Network**