



L'opposition wallonne au CETA : une politisation à risque pour l'Union?

Manon Damestoy est Doctorante à l'Université Saint-Louis Bruxelles (IEE/CReSPo) en cotutelle avec l'Université de Nantes (UMR DCS/RFI Alliance Europa). Au croisement de l'analyse des politiques publiques et de la théorie politique, ses recherches portent sur la démocratie européenne et la négociation des accords de libre-échange dits, de « nouvelle génération » et particulièrement le CETA et le TTIP.

manon.damestoy@univ-nantes.fr

RÉSUMÉ

Bénéficiant pendant longtemps du fameux « consensus permissif » puis d'une « européanisation rampante » laissant peu de place à la délibération publique, l'Union européenne a pu, jusqu'à récemment, mener sa politique commerciale dans un cadre relativement calme et discret. Cependant, ce calme relatif a été fortement perturbé au cours de la dernière décennie par le lancement de nouvelles négociations commerciales permises par le dernier transfert de compétences commerciales vers l'Union. Ainsi, entre l'été 2013 et l'automne 2016, l'Union européenne a vécu au rythme des manifestations et sorties médiatiques d'acteurs politiques de premiers rangs s'opposant bruyamment et de manière exceptionnelle à la signature d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, le désormais fameux CETA. Cet évènement particulier et la mobilisation de Paul Magnette, Ministre-président du gouvernement wallon, contre l'accord entre 2015 et 2016 interrogera lourdement la capacité et la légitimité de l'Union à négocier seule des accords de libre-échange si approfondis et touchant de près aux choix démocratiques européens comme nationaux. L'étude empirique des discours et prises de position des institutions européennes dessine un bilan mitigé quant à l'impact de cette politisation exceptionnelle. Parce qu'elle accordait une place plus importante aux acteurs politiques nationaux et donnait une voix réelle et médiatisée aux résistances, la politisation du CETA a rapidement été perçue comme une double menace pour l'UE, à la fois pour son intégration et sa crédibilité en tant que partenaire commercial efficace. Face à ce risque et, malgré quelques changements notables, notamment autour de la transparence, l'Union sembla finalement peu encline à soutenir l'émergence d'une Europe politique non maîtrisée, à laquelle elle a préféré, suivant une stratégie de contournement de la politisation, une Union technocratique qui lui permis de garder sa capacité à négocier comme avant, « business as usual ». C'est l'hypothèse que nous soutiendrons dans ce « working paper », nous inscrivant ainsi dans un champ de recherche plutôt inexploré jusqu'ici.

Le soutien de la Commission européenne à la production de cette publication ne constitue pas une approbation du contenu, qui reflète uniquement le point de vue des auteurs, et la Commission ne peut pas être tenue responsable de toute utilisation qui pourrait être faite des informations qu'elle contient

INTRODUCTION

Bénéficiant pendant longtemps du fameux « consensus permissif » puis d'une « européanisation rampante » laissant peu de place à la délibération publique (et donc à la contestation), l'Union européenne a pu, jusqu'à récemment, mener sa politique commerciale dans un cadre relativement calme et discret. Cependant, ce calme relatif a été fortement perturbé au cours de la dernière décennie par le lancement de nouvelles négociations commerciales permises par le dernier transfert de compétences commerciales vers l'Union. En négociant, au nom de ses États membres, une nouvelle génération d'accords commerciaux, une génération d'accords globaux et « vivants », l'Union européenne, forte de ses nouvelles compétences en matière d'investissement, a, probablement sans le vouloir, fait de cette politique froide et technique une politique très observée et contestée.

Ainsi, entre l'été 2013 et l'automne 2016, l'Union européenne a vécu au rythme des manifestations et sorties médiatiques d'acteurs politiques de premiers rangs s'opposant bruyamment et de manière exceptionnelle à la signature d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, le désormais fameux CETA. Les travaux de recherche en sciences politiques et en droit se sont alors multipliés ces dernières années pour étudier la nature de ces accords « nouvelle génération », mais aussi leur politisation exceptionnelle¹. Sur la base d'une définition largement acceptée de la politisation et développée par Pieter De Wilde (2011), une majorité d'universitaires s'accorde à considérer 1) l'exceptionnelle saillance de l'enjeu CETA dans l'espace public européen ; 2) la polarisation des opinions autour d'une politique commerciale européenne jugée néo-libérale ou entre les gagnants et perdants de la mondialisation ; et enfin 3) la mobilisation exceptionnelle d'un grand nombre d'acteurs tout au long des négociations (société civile, opinion publique, médias, parlements européens,

¹ Voir par exemple, De Bievre, Poletti, Garcia-Duran, Eliasson, Costa, 2020 ; Meunier, S., Czesana, R., 2019 ; Van Loon, 2020 ; Duina F., 2019.

etc.).² Souscrivant à cette définition, nous soutenons l'hypothèse d'une politisation très progressive du CETA qui, pendant près de 4 ans, a fait intervenir des acteurs variés et ravivé de nombreux débats sur le projet européen.

Lancées dès 2009, les négociations avec le Canada ont d'abord fait l'objet de tractations à huis clos entre fonctionnaires de haut rang et manqué à la vigilance du public. Il faudra attendre le printemps 2013 et la fuite du mandat de négociations du TTIP — l'accord de libre-échange UE-USA — pour enfin mettre le CETA sous le feu des projecteurs et, avec lui, la nature nouvelle des accords négociés par l'Union. Touchant, non seulement aux barrières tarifaires au commerce, mais aussi et surtout aux possibles obstacles non tarifaires au commerce, — normes sociales, environnementales et sanitaires — l'étendue nouvelle des accords dessinée dans ce mandat rendu public inquiète les organisations civiles européennes. Très vite alertées par leurs homologues américains, ces dernières vont coordonner leur action et ressource et faire de ces accords, et principalement du règlement des différends entre investisseurs étrangers et États (ou ISDS), une cible privilégiée de leur mobilisation. Ainsi, un premier pic de politisation semble atteint à l'été 2013 au lancement officiel des négociations TTIP dont la fuite du mandat a permis de rendre saillant le CETA, passé inaperçu pendant 4 ans. Pendant les 3 ans de mobilisation qui s'en suivent, la polarisation des opinions autour des gagnants et perdants de la mondialisation s'est peu à peu accentuée, favorisée par un discours contestataire centré sur la défense de valeurs et de standards européens. Un second pic de politisation qui durera plusieurs semaines et qui s'accompagnera d'une médiatisation sans précédent est atteint 3 ans plus tard, à l'automne 2016, lorsque Paul Magnette, Ministre-Président de la petite Région wallonne belge et son parlement, décide d'opposer leur veto à la signature du CETA. Après quelques semaines de négociations et de pressions politiques, le Conseil signera finalement cet accord le 30 octobre 2016, accord approuvé par le Parlement européen début 2017. Cependant, malgré cette signature, cet évènement particulier et la mobilisation de Magnette contre le CETA entre 2015 et 2016 interrogera lourdement la

² A noter cependant les travaux de Aldastair Young remettant en cause le caractère exceptionnel de cette politisation. YOUNG, A., « Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy », *Journal of European Public Policy*, 26 :12, 2019, pp.1883-1899

capacité et la légitimité de l'Union à négocier seule des accords de libre-échange si approfondis et touchant de près aux choix démocratiques européens comme nationaux.

Si l'on aurait pu voir dans ce processus long de politisation et les questions fondamentales qu'il souleva autour du projet européen, une occasion particulière d'avancer dans le sens d'une Europe plus politique apte à « domestiquer » la mondialisation, l'étude empirique des discours et prises de position des institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement) dessine un bilan plus mitigé. Parce qu'elle accordait une place plus importante aux acteurs politiques nationaux et donnait une voix réelle et médiatisée aux résistances, la politisation du CETA a rapidement été perçue comme une double menace pour l'UE, à la fois pour son intégration et sa crédibilité en tant que partenaire commercial efficace. Face à ce risque et, malgré quelques changements notables, notamment autour de la transparence, l'Union sembla finalement peu encline à soutenir l'émergence d'une Europe politique non maîtrisée, à laquelle elle a préféré, suivant une stratégie de contournement de la politisation, une Union technocratique qui lui permis de garder sa capacité à négocier comme avant, « *business as usual* ». C'est l'hypothèse que nous soutiendrons dans ce « *working paper* », nous inscrivant ainsi dans un champ de recherche plutôt inexploré jusqu'ici³.

MAGNETTE ET LE VÉTO WALLON : DANGER POUR L'EFFICACITÉ ET LA SURVIE DE L'UNION ?

En octobre 2014, s'appuyant sur une spécificité belge donnant un droit de veto *a priori* aux régions et communautés sur les accords dits « mixtes »⁴, Paul Magnette alors Ministre-Président de la Région wallonne décide d'opposer son veto au CETA et bloque ainsi la signature

³ On peut cependant noter la thèse très récente de, Péter Marton, *Reacting to uncertainty : Institutional responses to the politicisation of EU Trade Policy*, Central European University, Budapest, 2020, qui s'attache à décrypter les réactions institutionnelles à cette politisation exceptionnelle de la politique commerciale européenne.

⁴ Les accords ou traités mixtes sont des accords comportant des matières de compétences partagées entre l'Union européenne et ses États membres. Alors qu'un accord de compétence exclusive de l'Union doit seulement être approuvé par le Parlement européen, les accords mixtes doivent quant à eux être approuvés également par les parlements nationaux ou subnationaux.

de l'accord au Conseil avec le soutien de son parlement. Cet acte de résistance, soutenu à la fois par les forces politiques de la gauche radicale et d'extrême droite, a alors été perçu par certains comme étant de l'euro-scepticisme. Cependant, cette interprétation semble trahir le véritable sens de l'opposition de Magnette. Si des considérations politiques entrent évidemment en jeu dans ce blocage, la position de Magnette est en réalité loin d'être anti-européenne. Ce dernier appellera « simplement » à une réforme de la politique commerciale européenne et à la tenue d'un réel débat public autour de ces accords « nouvelle génération » en manque de légitimité. Néanmoins, voyant en l'implication des parlements nationaux/régionaux un risque de renationalisation de la politique commerciale et de désintégration de l'Union ainsi qu'une perte d'efficacité et d'effectivité, l'Union décidera finalement de développer une stratégie de dépolitisation et préférera ainsi, l'efficacité technocratique à la légitimité démocratique.

La politisation entre légitimité et efficacité

De nombreux travaux de sciences politiques se sont attardés depuis près de 30 ans à discuter des enjeux entourant la politisation de l'Union européenne. Depuis ses débuts, l'Union s'est essentiellement construite par le marché et a largement basé sa légitimité sur son efficacité, ses résultats⁵. Ainsi, certains chercheurs et personnalités politiques pensaient que de cette construction économique pourrait naître, par effet d'entraînement, un sentiment européen, une citoyenneté européenne, bref, une Europe politique fruit d'une intégration économique progressive⁶. Or, force est de constater qu'après plus de 70 ans de construction, l'Union politique, la société civile européenne, l'espace public européen peinent encore à émerger de cette intégration économique. Et, la fin du fameux « consensus permissif » qui permettait jusque dans les années 90 à l'Union de poursuivre sans résistance son intégration économique a mis en lumière les limites de cette approche. Ainsi, l'étude de la politisation de l'Union européenne est intimement liée à ce débat entre les tenants d'une Union fédérale

⁵ Une légitimité par les « *output* » pour reprendre les travaux du politiste Scharpf, F. W., *Governing in Europe*. Oxford : Oxford University Press, 1999

⁶ On pense ici au courant néo-fonctionnaliste de Ernst Haas inspiré de la « méthode Monnet ».

(néo-fonctionnaliste) dont l'efficacité et l'existence pourraient être menacées par la politisation et ceux qui appellent à un rattrapage politique de l'intégration économique technocratique et l'émergence d'une réelle Europe politique.

Parmi les travaux s'intéressant à l'impact de la politisation sur l'intégration européenne, nous citerons à nouveau les travaux de Pieter De Wilde qui, selon nous, traduit parfaitement les termes du débat qui a eu cours autour de l'implication du Parlement wallon dans les négociations CETA et plus globalement, autour de la mixité de cet accord. Selon ce dernier, la politisation est directement liée « *à la trajectoire future du processus et du projet politique d'intégration européenne en affectant les canaux de délégation et de responsabilité* »⁷. Ainsi, selon le projet européen et démocratique défendu par les différents acteurs, la politisation de l'Union sera perçue, tantôt de manière positive, tantôt de manière négative.

Les tenants d'une démocratie libérale verront dans la politisation de l'Union, un moyen de réduire son déficit démocratique : soumis au regard et à la pression du public, la responsabilité des élites politiques n'en est que renforcée ; les gouvernants européens doivent rendre compte de leurs actions à Bruxelles devant leurs parlements nationaux lors de débats publics ; la Commission quant à elle se verra obligée de prendre en compte les intérêts nationaux, les États membres n'ayant plus la liberté du compromis ; enfin, les fonctionnaires européens devront démontrer avec plus de force que leur action poursuit l'intérêt général. De leur côté, les tenants d'une Union fédérale regretteront la domination des débats par les élites politiques nationales seules à récolter ses bénéfices en termes de pouvoir et de légitimité.⁸

Au contraire, la politisation peut être perçue comme un réel danger pour l'efficacité et même la survie de l'Union. Tout d'abord, la politisation n'a pas simplement pour effet de

⁷ De Wilde, Pieter, "The Politicization of European Integration: Towards Democratic Renationalization?", in Achim Hurrelmann and Steffen Schneider (Eds.), *The Legitimacy of Regional Integration in Europe and the Americas*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015, p.17 (traduction personnelle de l'anglais — version preprint)

⁸ *Ibid*, pp.17-19

donner une voix à la société civile et à la démocratie, mais aussi aux voix antidémocratiques. Deuxièmement, cette politisation n’amplifie pas la voix des citoyens européens de manière égale à travers l’Europe. Seuls les États dont le système démocratique est fort et au sein desquels les parlements ont un réel pouvoir vis-à-vis des affaires européennes seront audibles. Enfin, De Wilde rappelle que « *we should not forget that democracy is not just government of the people and by the people, but also for the people.* » Or, le gouvernement *pour le peuple* implique « *the effective and efficient provision of public goods* »⁹ et la politisation tend à renforcer le canal national de délégation et de responsabilité plutôt que le canal européen et rend alors plus difficiles les compromis à Bruxelles et donc, la poursuite d’un intérêt public commun. Ceci amenant l’auteur à conclure :

« *As national allegiances dominate, politicization can function as a centrifugal mechanism paralyzing European governance if not threatening the very survival of the Union (Chrysochoou 1994; Gabel 1998a). It may be a hollow victory to celebrate increased accountability at the price of effective and efficient macroeconomic governance and the ensuing destruction of the economic livelihood of millions of EU citizens.* »¹⁰

Sans pour autant partager cette conclusion, ce passage rapide par les travaux de De Wilde permet de mettre en lumière le lien intime entre politisation et intégration européenne. Parce qu’elle induit une plus forte implication des acteurs politiques nationaux et une plus grande publicité, la politisation peut à la fois être perçue comme un outil de démocratisation ou de légitimation des *politic* et *polity* européens ou bien, comme un danger pour l’efficacité de la gouvernance économique de l’Union et sa survie. Or, c’est précisément en ces termes que semble s’être posé le débat, à la fois politique et académique, dès 2016, à la suite du veto wallon contre le CETA.

⁹ *Ibid*, p.19

¹⁰ *Ibid*, p.19

L'épisode Magnette : un danger pour l'intégration européenne et la crédibilité de l'Union ?

Alors que le gouvernement fédéral belge s'apprête à signer le CETA le 18 octobre, Paul Magnette à la tribune du Parlement wallon le 14 octobre annonce, dans un discours qui fera date, qu'il ne donnera pas en l'état, les pleins pouvoirs au gouvernement fédéral belge pour signer cet accord. Ce blocage est le fruit de près d'un an de discussions directes entre Magnette et les hauts fonctionnaires européens, mais aussi canadiens. Paul Magnette racontera dans son ouvrage consacré à cet épisode, « *CETA : Quand l'Europe déraile* »¹¹, les difficultés qu'il a rencontrées pour entrer dans le jeu des négociations et être pris au sérieux. En devenant lui-même négociateur, il se mettra rapidement à dos, à la fois son gouvernement fédéral, qu'il court-circuite, mais aussi les Canadiens qui ne comprennent pas comment un pays « ami » peut s'opposer de la sorte, et enfin les négociateurs européens qui ont de grandes difficultés à voir dans l'opposition du petit village wallon, une opposition sérieuse. Cependant, lorsque sous pression politique la Commission décide à l'été 2016 de la mixité du CETA, alors cette opposition prend tout son sens et peut réellement faire capoter cet accord si longuement négocié. Fort de cette décision et malgré les pressions politiques importantes auquel il sera soumis, jusque dans son propre camp socialiste, Paul Magnette réaffirmera son refus de signer et appellera à se remettre autour de la table des négociations.

La presse européenne est évidemment au rendez-vous et le sera jusqu'à la signature de l'accord le 30 octobre 2016. En France, on peut ainsi lire dans la presse, « *Qui est Paul Magnette, le nouveau héros des anti-CETA ?* »¹². En effet, salué de la gauche radicale jusqu'à l'extrême droite¹³, le discours de Paul Magnette deviendra le dernier espoir et symbole des opposants au CETA, dont une certaine part d'eurosceptiques et/ou nationaux-souverainistes.

¹¹ Paul Magnette. *CETA quand l'Europe déraile*. Waterloo : Luc Pire, 2017, 156 p.

¹²« Qui est Paul Magnette, le nouveau héros des anti-CETA ? », Céline Boff pour le journal 20 Minutes, 24/10/16 [En ligne] <https://www.20minutes.fr/economie/1948855-20161024-paul-magnette-nouveau-heros-anti-ceta>

¹³ À titre d'exemple, nous pouvons citer le soutien indirect de Marine Le Pen, Présidente du Front national français (aujourd'hui Rassemblement national) via les réseaux sociaux.

Ce sont précisément ces soutiens politiques qui feront de lui un symbole de l'opposition à l'Union et donc un danger à la fois pour l'efficacité et la crédibilité de l'UE, mais aussi une menace pour l'intégration européenne. Et, lorsque que Paul Magnette, soutenu par une quarantaine de chercheurs européens, publie le 16 décembre 2016, sa *Déclaration de Namur*, un appel à réformer la politique commerciale pour favoriser la délibération publique et contradictoire (via, notamment les parlements nationaux/régionaux) et mener une politique commerciale responsable et sociale, un large collectif de juristes européens, au travers d'une déclaration concurrente, « *Trading Together* »¹⁴, voit en cet appel une menace pour l'Union. Interviewé par *La Libre Belgique*, le juriste Pierre D'Argent, l'un des initiateurs de cette déclaration, déclarera :

« Il faut arrêter de faire croire qu'on nous cache des choses et qu'il n'y a pas de contrôle démocratique sur la politique commerciale européenne. [...] Ce que la déclaration *Trading together* veut mettre en avant est que si les procédures européennes sont bien suivies, elles assurent, selon nous, **une participation démocratique suffisante**. Ce qui nous a surtout effrayés dans la *Déclaration de Namur*, c'est la **volonté de détricoter des compétences exclusives qui sont conférées à l'Union européenne** par les traités. [...] On peut toujours améliorer le système, mais nous sommes dans un moment historique extrêmement dangereux pour la construction de l'Union. Le **“take back control” (“Reprenons le contrôle”)**, qui a présidé au Brexit au Royaume-Uni peut résonner ailleurs aussi. »¹⁵

Plusieurs éléments ressortent de cette interview et de la déclaration : 1) La double légitimité électorale du Parlement européen et du Conseil suffirait à légitimer démocratiquement la politique commerciale. 2) L'implication directe des parlements nationaux dans les délibérations, ou la mixité des accords est perçue comme une volonté (ou plutôt, un risque) de

¹⁴ A noter cependant que, tout comme les signataires de la *Déclaration de Namur* ne soutiennent pas tous dans leurs travaux la même vision de l'Union, les signataires de la *Déclaration « Trading Together »* ne défendent pas une vision unique du projet européen et surtout de la politique commerciale que devrait mener l'Union. L'analyse qui suit rend donc davantage compte de ce qui ressort de la déclaration en elle-même et des diverses interviews données par ses initiateurs que de l'ensemble des travaux de ses signataires, évidemment, bien plus complexes que la vision mise en avant ici.

¹⁵ Interview, Pierre D'Argent, par Olivier Le Bussy, « La puissance de négociation de l'UE n'existe que par notre unité », *La LibreEco*, 27-01-17, [En ligne] - <https://www.lalibre.be/economie/placements/la-puissance-de-negociation-de-l-ue-n-existe-que-par-notre-unite-588a40c7cd70e747fb573fbc>

renationalisation de la politique commerciale¹⁶. 3) L'opposition au CETA peut donc être perçue comme une menace réelle à l'intégration et au projet européen et, enfin, 4) cette opposition compromet « *la capacité de l'Union européenne à s'engager efficacement dans les négociations commerciales internationales* »¹⁷. Cette déclaration, d'inspiration visiblement fédéraliste, tendrait ainsi à voir dans la politisation du CETA, quelque chose de risqué¹⁸.

D'une part, la politisation, en favorisant l'émergence de forces protectionnistes ou populistes et de résistances à l'Union, quelles qu'elles soient, pourrait faire échouer les négociations commerciales. De ce point de vue, et s'il l'on exagère le trait ici, il serait alors préférable de mener ces négociations loin du regard du public et, finalement, rester dans le 1^{er} temps des négociations diplomatiques à huis clos. Une telle stratégie s'inquiéterait donc davantage de l'efficacité et la crédibilité de l'Union comme partenaire commercial (donc du résultat) que de sa légitimité aux yeux des citoyens européens.

D'autre part, et cet argument n'a rien de très nouveau, les résistances à l'Union permises par la politisation d'un enjeu européen, seraient nécessairement de l'euroscepticisme voir du nationalisme ou tout le moins, favoriserait l'émergence de ces forces par effet d'entraînement. En « utilisant » les parlements nationaux/régionaux comme vecteur de politisation, l'accusation se fait encore plus grande, cette demande ne pourrait traduire qu'une volonté de renationalisation de la politique commerciale européenne et comprendrait donc un risque de désintégration de l'UE.

Cependant, cette interprétation paraît manquer un élément essentiel, à savoir, que la résistance à l'Europe ne signifie pas nécessairement « antieuropéanisme », mais aussi que la politisation de la politique commerciale et la mise en débat des résistances peuvent également

¹⁶ Il reviendrait aux gouvernements européens d'impliquer eux-mêmes leurs parlements nationaux/régionaux dans les négociations.

¹⁷ Déclaration « Trading Together », version française, « Commercer ensemble : Pour des accords internationaux européens forts et démocratiques », 25 janvier 2017, Bruxelles, p.3

¹⁸ Pour un soutien à la thèse du danger de la politisation pour l'efficacité de la politique commerciale, voir Andreas Dür, Jappe Eckhardt & Arlo Poletti, « Global value chains, the anti-globalization backlash, and EU trade policy: a research agenda », *Journal of European Public Policy*, 27:6, 2020, pp.944-956

répondre en partie au manque de légitimité dont souffre la PCC du fait des derniers transferts de compétences, fruits d'une européanisation rampante¹⁹. C'est sur ce terrain-là que Magnette s'est opposé au CETA. Si cette politisation exceptionnelle donne une voix réelle aux eurosceptiques, qui devraient par ailleurs être prises au sérieux, les soutiens politiques ne font pas le discours et beaucoup, qui n'ont vu en Magnette qu'un homme politique défendant des intérêts politiques²⁰, ont finalement manqué de voir sa seconde casquette d'académique. Une lecture par les intérêts ne peut, selon nous, pas faire l'économie d'une lecture par les idées. Les travaux importants de Magnette sur le sujet permettent d'appréhender de manière plus complète son positionnement vis-à-vis du CETA.

La déclaration de Namur : appel pour une Union transnationale, sociale et durable

Certaines voix ont pu accuser Magnette de vouloir simplement servir ses intérêts politiques par le biais de cette opposition opportuniste. D'autres ont lu dans cette opposition frontale une position anti-européenne, un rejet du projet européen et un soutien aux mouvements anticapitalistes ou nationaux souverainistes. Cependant, cette première lecture tend à occulter le fait que, bien plus qu'un homme politique, Magnette est aussi et surtout reconnu comme un brillant spécialiste de l'UE. Ainsi, un détour par ses travaux nous montre que, loin d'être anti-européenne, la vision défendue par Magnette tend « simplement » à défendre un projet européen différent de celui promu par la Commission européenne et la

¹⁹ Concernant la nature du dernier transfert de compétences commerciales à l'UE, voir, Sophie Meunier, « Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment », *Journal of Common Market Studies*, Volume 55, number 3, 2017, pp.593

²⁰ Si cette lecture par les intérêts nous paraît insuffisante, elle peut cependant apporter quelques éléments de réponse et ne doit pas non plus être oubliée. Nous défendons ainsi l'hypothèse d'un « *three level political game* » - régional, national, européen, joué par Magnette autour du CETA dans, Damestoy M ; & Levrat N., "The mixed nature of the EU-Canada FTA: Between competences distribution and democratic legitimacy", in Nicolas Levrat, Ramses A. Wessel and Yuliya Kaspiarovich (dir.), *The EU & its Member States' Joint Participation in International Agreements*, Hart Publishing, Oxford, (preprint)

majorité politique européenne (également soutenu, au moins pour partie, par la Déclaration « *Trading Together* »)²¹.

La Déclaration de Namur, publiée à la suite de la saga-CETA appelle l'Union à respecter les procédures démocratiques et à assurer une politique commerciale plus sociale, durable et responsable. En la publiant, Paul Magnette et les signataires de cette déclaration tentent de proposer un processus de négociation plus démocratique et ouvert, en donnant un rôle central au contrôle parlementaire, à la publicité et à la délibération. Ainsi, loin d'être une position anti-européenne ou une tentative de renationalisation de la politique commerciale de l'UE, la position défendue par ce collectif académique propose de s'appuyer sur les parlements nationaux pour renforcer le processus démocratique européen autour des accords mixtes et saisir l'opportunité d'une réelle délibération publique et contradictoire sur des accords étendus qui ont le potentiel d'affecter certains choix démocratiques nationaux et le vécu des citoyens européens.

En effet, Magnette considère que l'Union seule — à travers son Conseil et le Parlement européen — n'a pas la légitimité pour négocier des accords de « nouvelle génération » mixtes tels que le CETA. Non parce que l'Union ne serait pas formellement démocratique, mais, plus simplement, parce que ces accords globaux et « vivants » portent sur des compétences partagées qui restent donc, en partie, une question de souveraineté nationale. Si l'Union souhaite légiférer seule dans ce domaine, comme elle pourrait le faire sur la base d'une compétence exclusive, elle doit avoir le consentement de ses États membres et de leurs citoyens : « *Mais les érosions progressives sans véritable délibération, et sans consentement, posent un réel problème de légitimité démocratique* »²². La fin du consensus permissif ne permet plus à la Commission d'avancer progressivement à la faveur d'une européanisation rampante, sans l'accord des citoyens européens, même avec l'approbation du Parlement européen qui ne bénéficie pas encore du même degré d'adhésion démocratique que les

²¹ Cette partie reprend largement la thèse que nous défendons dans, Damestoy M ; & Levrat N., "The mixed nature of the EU-Canada FTA: Between competences distribution and democratic legitimacy", *op. cit.*

²² Entretien semi-directif avec Paul Magnette, Siège du Parti socialiste, Bruxelles, février 2020

parlements nationaux. La thèse néo-fonctionnaliste semble ainsi dépassée ; un débat politique et public semble inévitable si l'Union souhaite négocier des accords aussi larges et si la politisation permet l'expression de résistances, celles-ci doivent être débattues et prises au sérieux. Ainsi, Magnette dira que « *la déclaration de Namur était assez objectivement et assez ouvertement transnationale, voire multinationale, disant qu'il faut revenir à de vrais débats dans les parlements nationaux, si l'on veut négocier sur un large spectre. Sinon, il faut s'en tenir aux compétences qui vous ont été attribuées et ne pas chercher à en conquérir d'autres* »²³.

Finalement, de nature plutôt défensive en raison de la casquette politique de Magnette à ce moment-là, cette Déclaration plaide assez simplement pour un dialogue plus ouvert et transparent en réponse à la « *privatisation du politique européen* ». Néanmoins, si l'on veut aller plus loin, au-delà de cette posture plutôt politique, l'expression théorique ultime visée par cette déclaration et qui s'exprime à travers les travaux de plusieurs de ses signataires (Jean-Marc Ferry et Kalypso Nicolaidis, en particulier), semble être la vision transnationale ou cosmopolitique de l'Union européenne²⁴. Ainsi, Jean-Marc Ferry — ancien professeur de Magnette — a proposé dès 2000, dans *La Question de l'État européen*, une coopération étroite, tant verticale qu'horizontale, entre les parlements nationaux et le Parlement européen²⁵. Ainsi, les parlements nationaux, plus proches des citoyens, pourraient faire valoir les revendications de la société civile, échanger des informations, mener un véritable débat européen multisites, en lieu et place des multiples débats nationaux sur l'Europe. Le Parlement européen serait alors la « caisse de résonance » de l'espace public non institutionnalisé. Réagissant au veto wallon et en soutien à Magnette, Jean-Marc Ferry dira dans *Le Monde* :

« Être efficace en politique, ce n'est pas court-circuiter les processus délibératifs sous l'arrière-pensée qu'ils seraient une perte de temps. C'est déjà une erreur au niveau national et, plus encore, à celui d'une Union d'États cosouverains. L'efficacité politique

²³ *Ibid.* Entretien

²⁴ Évidemment, cette vision transnationale de l'Union n'est pas portée et partagée par l'ensemble des signataires à la Déclaration. Comme pour la Déclaration « Trading Together », nous traduisons simplement ici, l'esprit général de la Déclaration à la lumière des travaux de ses principaux initiateurs.

²⁵ Jean-Marc Ferry, *La Question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, p.282

requiert plutôt la patience démocratique qui consiste à s'assurer chez tous les partenaires d'un accord sans violence de la raison et du vouloir. »²⁶.

Cependant, cette vision ne semble pas être pleinement partagée par les dirigeants européens qui, face au danger d'une politisation qui impliquerait les parlements nationaux et régionaux, ont su montrer une certaine résilience, sur le fond, de la politique commerciale européenne, mais aussi une faible adaptation de leur processus de négociations malgré une tentative certaine de répondre aux critiques qui leur étaient adressées par la société civile organisée.

LA RÉPONSE DU TRILOGUE EUROPÉEN : « BUSINESS AS USUAL »

Si les travaux s'intéressant aujourd'hui à l'impact de la politisation exceptionnelle ayant entouré les négociations CETA (et TTIP) sur la politique commerciale et le *polity européen* sont peu nombreux, ils semblent cependant s'accorder à dire que les changements restent discrets²⁷. Ainsi, dans sa thèse consacrée à la réaction institutionnelle à la politisation de la politique commerciale, Péter Marton conclura :

“The new 'inclusive-executive trade policy is more transparent, and more publicly debate. Yet policy goals remain. The liberal consensus is maintained.”. Il relèvera alors trois résultats ou effets de la politisation sur la politique commerciale :

- « *Commitment to pursue EU only trade agreements*
- *Formalization of input channels for civil society*
- *No substantive change in policy objective of trade policy »²⁸*

Souscrivant à ces résultats, nous montrerons dans cette deuxième partie, au travers de l'analyse des communications de la Commission et des changements notables de politiques,

²⁶ Jean-Marc Ferry « Non à la privatisation du politique européen », *Le Monde*, 7/11/2016

²⁷ Contrairement à cette hypothèse, les travaux de Ferdi De Ville & Niels Gheyle soulignent des changements significatifs de *politic* et *polity* qui, selon eux, rendront difficile, voire impossible, une telle politisation des accords de libre-échange à l'avenir. Ferdi De Ville & Niels Gheyle, « The Unintended Consequences of the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations », *The International Spectator*, 54:1, 2019, pp.16-30

²⁸ Marton Péter, *Reacting to uncertainty: Institutional responses to the politicisation of EU Trade Policy*, Central European University, Budapest, 2020, p.91 (tableau)

comment cette dernière, soutenue par une majorité politique au Conseil et au Parlement européen, n'a finalement engagé que quelques changements à la marge en réaction à la politisation du CETA et du TTIP et développé, sans le dire, une stratégie de contournement des parlements nationaux (canaux centraux de la politisation) pour mener, « *business as usual* » sa politique commerciale et ainsi éviter résistances et débat public autour du sens à donner au projet européen.

« *Trade for all* » : une nouvelle stratégie pour l'Union ?

Le 1^{er} novembre 2014 alors qu'un accord politique a été trouvé entre l'Union et le Canada et que la mobilisation de la société civile organisée s'intensifie en Europe, la nouvelle Commission européenne prend ses fonctions et la Suédoise Cecilia Malmström remplace le libéral belge Karel De Gucht à la tête de la DG Trade. La nouvelle Commission se donne alors pour objectif de trouver un accord responsable et équilibré avec les États-Unis qui ne menace pas les standards européens et appelle la commissaire à mener ces négociations en toute transparence vis-à-vis de la société civile et du Parlement européen et ce, à tous les stades de négociations²⁹. C'est ainsi qu'en 2015, en réponse directe aux débats entourant la politique commerciale depuis plus de 2 ans et à l'intérêt accru du public pour cette dernière, que la Commission publie une nouvelle stratégie commerciale, « *Le commerce pour tous : Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable* » (ou « *Trade for all* »)³⁰. Par cette réponse aux critiques et au manque de confiance des citoyens européens, la Commission (et plus largement, l'Union européenne — cette stratégie ayant été largement saluée par le Conseil et le PE) entend défendre une politique commerciale qui soit plus responsable, efficace et transparente, basée sur les « valeurs européennes » et sauvegardant ainsi le modèle social et réglementaire européen. Cette communication de la Commission met alors l'accent sur la nécessité de renforcer la collaboration avec les États membres, le Parlement européen et la société civile, d'accentuer la transparence des négociations pour renforcer la légitimité de sa

²⁹ Lettre de Mission de Jean-Claude Juncker à la Commissaire DG Trade, Bruxelles, 1^{er} novembre 2014

³⁰ Commission, "Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy, COM (2015) 497final, 14 Octobre 2015.

politique et regagner la confiance du public. Elle rappelle que « *Le commerce n'est pas une fin en soi, mais un outil au bénéfice des citoyens.* »³¹. Elle tente ainsi de répondre aux inquiétudes formulées autour de l'arbitrage en rappelant le droit des États à réguler librement et rassure en précisant que tous les futurs accords contiendront désormais des clauses de soutien aux droits de l'Homme, au développement durable, à la protection de l'environnement ou contre la corruption. À partir de cette stratégie, la commissaire n'aura de cesse de tenter de répondre aux inquiétudes du public en rappelant la nécessité de mettre fin au secret pour regagner sa confiance, mais aussi lutter contre la désinformation. En 2019, elle ira alors jusqu'à exprimer sa fierté de « *pouvoir dire que l'UE est actuellement le négociateur commercial le plus transparent au monde.* ».

À première vue, cette stratégie développée entre 2014 et 2019 peut être lue comme une réelle rupture avec la stratégie du mandat précédent qui, tentant de répondre à la crise économique sans précédent que traversait alors l'UE, plaidait pour une Union compétitive ouverte apte à favoriser la croissance et la création d'emplois. Cependant, l'étude attentive des différentes communications, mais aussi du contenu des accords récemment négociés par l'Union pousse à nuancer l'effet de cette politisation exceptionnelle sur l'orientation de la politique commerciale européenne. Ainsi, de l'analyse comparative des communications de l'Union post-TTIP (2015-2017³²) et pré-TTIP (2010³³), le politiste Alasdair R. Young conclura :

*"The EU's "balanced and progressive" trade strategy, therefore, represents **more continuity than change**. In many cases this continuity extends back well before the politicization of trade policy: protecting EU regulations; promoting European norms; and improving the effectiveness of trade defence instruments. These policies were not sufficient to prevent the politicization of trade policy and, therefore, hold out little promise for containing it. Other proposals reflect normalizing policies and practices developed in response to public opposition to TTIP."*³⁴

³¹ *Ibid.* p.40

³² Essentiellement des communications « *Trade for all* » et de la communication plus récente, « *Une politique commerciale équilibrée et novatrice pour maîtriser la mondialisation* », COM (2017) 492final, 13 septembre 2017, qu'il appelle « *EU's balanced and progressive trade strategy* ».

³³ Commission européenne, « Commerce, croissance et affaires mondiales : La politique commerciale au Cœur de la Stratégie Europe 2020 », COM (2010) 612, 9 novembre 2010.

³⁴ YOUNG, A. R., « Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy », *Journal of European Public Policy*, 26(12), 2019, p.1895.

En effet, le discours de l'Union autour de la défense du climat, de l'environnement, de la défense des normes européennes, mais aussi de la transparence, de la voix nouvelle à donner au Parlement européen ou l'engagement à consulter les parties intéressées et la société civile sont déjà des éléments de discours présents dans la stratégie de l'UE en 2010 et font finalement écho aux changements induits par le Traité de Lisbonne. Même s'ils ne sont pas les éléments de discours essentiels ou les plus mis en avant par la Commission, ils sont néanmoins déjà présents avant la politisation de la politique commerciale au travers du TTIP et du CETA.³⁵ Sur le fond, les nouveaux accords négociés par l'Union (Japon, Vietnam, Chine...) se basent sur les dispositions du CETA. Le système arbitral rejeté par la société civile reste présent dans les nouveaux accords d'investissement. Les chapitres « Commerce et développement durable » « Commerce et travail » et « Commerce et environnement », s'ils ont le mérite d'exister dans la majorité des nouveaux accords, ne sont toujours pas soumis au même système de sanction (ou contrainte) que le reste de l'accord³⁶. Aussi, le poids des formulations choisies pour pousser les partenaires à respecter leurs engagements internationaux en matière sociale, environnementale ou du travail, varie largement selon les accords et les partenaires. On peut par exemple citer la faiblesse en la matière du premier accord de principe trouvé récemment entre l'UE et la Chine sur l'investissement et qui prévoit simplement que, « *Each Party shall make continued and sustained efforts on its own initiative to pursue ratification of the fundamental ILO Conventions No 29 and 105*³⁷ »³⁸. Ainsi, la multiplication des accords de

³⁵ A noter cependant que Young considère la continuité de la politique commerciale européenne comme étant une réponse « normale » de la Commission à une politisation de la PCC qu'il estime largement exagérée et très propre au TTIP. Nous ne partageons pas ce constat quant à la politisation de la PCC que nous estimons réelle et importante et qui aurait donc pu marquer une rupture dans la stratégie commerciale européenne.

³⁶ A noter cependant que, dans le cadre de l'ALE UE-Corée du Sud, jugeant, notamment, que la Corée n'avait pas fait suffisamment d'efforts en vue de la ratification des conventions fondamentales de l'OIT comme l'y obligeait l'article 13.4.3 de l'accord, l'Union a engagé en juillet 2019 une procédure de règlement des différends contre la Corée et demandé à un panel d'experts de statuer sur le différend. Dans une décision du 20 janvier 2021, le panel d'experts a alors rappelé le caractère obligatoire du chapitre 13 « Commerce et développement durable » et donc de la ratification de ces conventions. Cette première décision, si elle est suivie d'effets concrets pourrait ainsi changer la donne.

³⁷ Conventions de l'Organisation mondiale du Travail sur l'abolition du travail forcé.

³⁸ Article 4—Section IV “Investment and sustainable development”, EU—China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), Agreement in principle, Bruxelles, 22 janvier 2021

libre-échange et d'investissements et la régularité dans leur contenu malgré les contestations exprimées tendent à montrer une certaine résilience (si on le perçoit de façon positive) de la politique commerciale européenne.

Certains s'interrogent par ailleurs sur la nature stratégique de la communication « *Trade for all* », à l'image du politiste Sebastian Dullien qui écrira, « *Yet, even though these individual goals are laudable, the strategy has a serious shortcoming—by all usual definitions, it is not really a strategy at all, but just a list of principles. Management textbooks usually underline that a strategy in economic or business environments consists of defining a clear long-term goal and then identifying a set of rules which can help reach this goal.* »³⁹

En tentant de répondre à la politisation du TTIP et du CETA, la Commission dresse finalement un *listing* de mesures qui semblent davantage viser à donner confiance aux citoyens et justifier et expliquer les bienfaits de la politique commerciale telle qu'elle est aujourd'hui menée par l'Union plutôt qu'à réformer sincèrement son orientation et ses objectifs. Sans préjuger des intentions réelles de la Commission européenne (et des institutions qui la soutiennent) et en nous basant seulement sur le discours et les changements notables du processus de décision et des accords de libre-échange récemment négociés par l'Union, nous soutenons donc que, plus qu'une réelle rupture, cette nouvelle « stratégie » de la Commission transcrite en actes marque davantage, une continuité à la fois avec la manière de négocier de l'Union, mais aussi avec ce qu'elle négocie au nom de l'Union et de ses États. Elle peut, pour cela, s'appuyer sur un consensus libéral au sein du trilogue européen.

Des adaptations à la marge : vers un renforcement de l'Europe des experts

Ainsi, tentant de répondre aux critiques et demandes que lui formulaient la société civile organisée, à savoir, plus de transparence, un meilleur contrôle parlementaire et une consultation plus équilibrée des intérêts, l'Union européenne a décidé 1) de renforcer le rôle et

³⁹ Sebastian Dullien, "The EU trade strategy: Where is the 'strategic' part?", ECFR, 17 mars 2016 - https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_trade_strategy_where_is_the_strategic_part6030/

contrôle du Parlement européen dans les négociations commerciales et 2) de développer ses outils de participation en direction de la société civile (organisée). Cette réaction, *a priori* en adéquation avec les demandes formulées, est finalement une réaction assez classique de l'Union lorsqu'elle est accusée de « déficit démocratique » ou que sa légitimité est mise en cause et ne marque donc pas de réelle rupture avec « l'ancien modèle ».

Dès le lancement des négociations CETA, fort des nouvelles compétences d'approbation que lui confère le Traité de Lisbonne tout juste mis en œuvre, le Parlement européen s'est attaché à suivre du mieux possible l'avancée des négociations et a pris en ce sens, un certain nombre de résolutions informant le Conseil et la Commission de sa position. Ainsi, l'étude de la dizaine de résolutions votées par le Parlement entre 2009 et 2017 relatives à la politique commerciale européenne, démontre un soutien fort de la majorité parlementaire à la contestation des organisations de la société civile, un appel continu à la Commission et au Conseil pour une plus grande transparence des négociations commerciales et la participation équilibrée de la société civile, mais aussi un appel, dès 2010, à une réforme de l'ISDS et enfin, un soutien à une politique plus durable et équilibrée qui prenne en compte les droits de l'Homme, l'environnement et respecte les standards européens en matière sanitaire⁴⁰. De ces diverses résolutions et du travail de nombreux eurodéputés, le Parlement européen a finalement obtenu plusieurs avancées de la part de la Commission et du Conseil. La première et sans doute la plus significative a été la réforme du système de règlement des différends entre investisseurs étrangers et États (ISDS) tant contesté. Le passage à un système de règlement (ICS) plus ouvert, public, comportant davantage de garanties d'indépendance quant à la nomination de ses arbitres et contenant une cour d'appel, est sans aucun doute (de l'aveu même des fonctionnaires de la Commission), une victoire permise par la mobilisation des eurodéputés sur ce dossier. Si certains chercheurs ont ainsi pu voir dans le renforcement des pouvoirs du Parlement européen un vecteur important de politisation de la politique commerciale européenne, un œil plus attentif au positionnement de ce dernier dans les négociations CETA/TTIP permet finalement de mettre en doute ce bilan optimiste.

⁴⁰ A titre d'exemple, voir, Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les relations commerciales UE-Canada, P7_TA (2011) 0257

En effet, en soutenant la mobilisation civile, le Parlement européen a lui-même gagné en compétences et pouvoir de contrôle sur la politique commerciale et son soutien semble avoir faibli une fois acquises ces nouvelles compétences. Ainsi, sur le fond, la majorité parlementaire a, durant toute la législature, soutenu et validée *in fine* la politique commerciale menée par la Commission et le Conseil en approuvant largement l'ensemble des accords de libre-échange négociés et pourtant rejetés par les mouvements contestataires qu'elle disait soutenir⁴¹. Sur la forme, la demande de transparence lui a permis durant les négociations CETA/TTIP d'accéder lui-même aux documents de négociations auquel il n'avait jusqu'ici qu'un accès limité et donc de renforcer son propre contrôle. Des travaux récents s'intéressant à l'approche des institutions vis-à-vis de la transparence dans les négociations internationales tendent à confirmer cette interprétation en considérant que, « [...] *Practice suggests that the EP uses its increased powers for access to information in order to affirm its institutional role. [...] Yet, with the empowerment of the EP we have also seen a decline in its support for public access to documents.* »⁴². Ainsi, les résolutions montrent finalement, en creux, un discours très proche de celui défendu par la Commission (et les signataires de la déclaration *Trading Together*), à savoir, une faible place donnée aux parlements nationaux dans les négociations (implication via leurs propres gouvernements), une demande de renforcement du contrôle parlementaire et une demande d'adoption rapide et efficace des accords en cours de négociation. Ainsi, le Parlement européen refusera par exemple de saisir la CJUE sur la compatibilité du CETA avec les traités européens, mais aussi, et surtout, de tenir un débat public à cet égard à l'occasion du vote de la résolution en plénière.

Alors que le Parlement européen pourrait et devrait être une instance de délibération favorisant la politisation des enjeux européens, les négociations CETA et TTIP ont traduit

⁴¹ Peu de travaux s'intéressent aujourd'hui au positionnement du PE sur ces accords, or, il est intéressant de constater que la politisation du CETA, loin d'avoir renforcé la polarisation gauche-droite du PE a plutôt fait exploser cette dernière sur la base de lignes nationales. En ce sens, la division nette du groupe social-démocrate est très parlante.

⁴² ABAZI, V., & ADRIAENSEN, J., « Allies in transparency? Parliamentary, judicial and administrative interplays in the EU's international negotiations », *Politics & Governance*, 5(3), 2017, pp. 80–83

finalement une utilisation de la politisation à son propre bénéfice et, une fois fait, la mise en place d'une stratégie de dépolitisation visant à valider rapidement la politique commerciale menée par la Commission et le Conseil. C'est ce constat qui amènera, Péter Marton à conclure : « *In trade, [...] the EP leveraged its role in amplifying public contestation to gain more institutional power over negotiations during the CETA and TTIP negotiations. However, as the dust settled, the center-left—center-right coalition in the 2014–2019 legislature proved to be just as reliable an ally in forwarding the in-group specific trade agenda as in other policy areas. One might almost say that the EP leveraged its position as an 'input legitimizer' to gain more institutional standing and become a part of the trade élite.* »⁴³

La seconde réponse institutionnelle à la politisation du CETA et du TTIP, en partie due à l'arrivée de la Suédoise Malmström à la DG Trade, a été de renforcer 1) la transparence des négociations et 2) l'utilisation d'outils de participation démocratique (consultations publiques, groupes d'experts et dialogue avec la société civile).

Nous venons de le voir, à son arrivée à la DG Trade, la Commissaire Malmström a mis beaucoup d'énergie à faire de la politique commerciale ou plutôt du TTIP, un accord plus transparent et répondre aux critiques. Critiques soutenues par la médiatrice européenne Emily O'Reilly qui dès 2014 lança une grande consultation publique autour de la transparence du TTIP. Ces efforts conjoints ont finalement amené la Commission et le Conseil à publier peu à peu les mandats de négociations du TTIP, puis du CETA (tous deux ayant par ailleurs déjà fuité depuis longtemps), à permettre aux parlementaires (européens comme nationaux) de consulter un certain nombre de documents de position dans le cadre de salles de lecture aux règles strictes et à publier un nombre conséquent de mémos, notes explicatives et *briefings* visant à expliquer au public les accords qu'elle négociait en son nom. Cependant, quelques années après la signature du CETA et l'abandon du TTIP, certaines ONGs ont rapidement constaté un recul dans cette politique de transparence. Alors que les membres du Conseil avaient annoncé une publication systématique des futurs mandats de négociation, ils sont

⁴³ MARTON Péter, *op. cit.*, p.20

finalement revenus rapidement à une publication « au cas par cas »⁴⁴ — à noter cependant que la Commission publie désormais ses propositions de directives au Conseil et pousse à leur publication systématique par le Conseil.

Cet effort d'information s'est également traduit par l'organisation de plusieurs consultations publiques par la Commission européenne afin de recueillir l'avis des citoyens européens sur divers aspects de sa politique commerciale. Ainsi, elle lancera à l'été 2014, une grande consultation publique sur le chapitre ISDS contenu dans le TTIP. Cette dernière a reçu, un nombre record, de près de 150 000 réponses montrant une opposition radicale au système de règlement des différends perçu comme une menace à la démocratie et aux politiques publiques et a permis, nous l'avons vu avec l'appui du PE, de réformer le système.

Enfin, la demande de participation des organisations de la société civile aux négociations s'est traduite au début de l'année 2014, par la création d'un groupe d'experts dédié spécifiquement au TTIP. Ce groupe a été très favorablement accueilli par ces organisations qui ont ainsi pu avoir accès aux documents de position de la Commission, mais aussi formuler des critiques sur ces derniers avant le lancement des différents *rounds* de négociations. Cependant, une fois encore, ce mécanisme semble avoir été une simple exception au TTIP, car, si en 2017, un groupe d'experts est finalement créé pour le suivi de l'ensemble des accords commerciaux en cours, la transparence y est plus faible et il ne sera finalement pas reconduit en 2020, laissant les organisations de la société civile, sur le banc de touche.

Si la politisation du CETA et du TTIP a amené la Commission à revoir largement sa politique en matière de transparence et à renforcer le contrôle public par l'implication du Parlement européen et de la société civile européenne organisée dans les négociations, nous

⁴⁴ Entretien avec Léa Auffret, Senior Trade Policy Officer, Team Leader BEUC, *loc. cit.* et, information confirmée lors d'un entretien avec Benjamin Guichard-Sulger, Secrétaire général des affaires européennes, RELEX – Politique commerciale de l'UE, 28 janvier 2020. A noter par exemple la relative opacité des négociations avec le MERCOSUR, mais l'extrême ouverture des négociations du BREXIT.

soutiendrons que, bien plus qu'une rupture, cette réaction européenne marque finalement une certaine continuité dans la mise en œuvre par la Commission (soutenue par le Conseil) d'une démocratie des experts ou technocratique qui laisse davantage de place à l'efficacité des résultats (adoption d'un accord rapide) qu'à la légitimité et l'efficacité politique.

Tout d'abord, la double légitimité électorale fournie par le Parlement européen et le Conseil et mise en avant par la Commission semble insuffisante pour légitimer le processus aux yeux des citoyens européens. La relative opacité du Conseil et le faible taux de participation aux élections du Parlement européen rendent la légitimation électorale, seules, peu effective au niveau européen. Dans ce sens, de nombreux travaux de recherche ont montré l'échec de la parlementarisation de l'UE comme remède au déficit démocratique⁴⁵.

Aussi, en faisant de la démocratie participative l'idéal à atteindre ou à suivre, la Commission tend à instrumentaliser la participation de la société civile à des fins de légitimation démocratique. Elle crée ainsi toute une série d'outils procéduraux censés répondre à la demande, mais qui donnent l'illusion d'une démocratie participative qui fonctionne sur l'auto-exclusion de la grande majorité des citoyens. Ces outils ne s'inscrivent pas non plus dans une démocratie délibérative, car ils génèrent des microdébats dans des cercles très professionnalisés, et non un débat d'intérêt général au niveau de l'ensemble des sociétés européennes. Il suffit de regarder le détail de la consultation de 2014 sur l'ISDS pour s'en convaincre, près de 97 % des réponses à la consultation (sur 150 000 réponses) ont été soumises collectivement via des plateformes en ligne contenant des réponses prédéfinies⁴⁶. Les processus de consultation et de participation sont donc très facilement « noyautés » par la société civile organisée (ONGs, syndicats) et ne sont souvent qu'à leur destination, or, leur

⁴⁵ Pour quelques exemples, Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 4e édition mise à jour et augmentée, 2017, p.235, ou, LEVRAT Nicolas, *La construction européenne est-elle démocratique ?* Paris, La Documentation française, 2012, p.22 ; FOLLESDAL A. and HIX S., "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, p. 533–562

⁴⁶ Commission Staff Working Document "Report Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)", Brussels, 13.1.2015 SWD(2015) 3 final, p.3

légitimité et leur représentativité posent plus de questions encore que celle des institutions européennes. En bref, la participation telle qu'elle est conçue de manière procédurale, si elle répond en partie aux critiques et va dans le sens d'une plus grande publicité, tend cependant à créer une Union technocratique qui ne parvient plus à acquérir de légitimité politique aux yeux des citoyens⁴⁷.

Cette conclusion assez pessimiste semble confirmée par quelques travaux consacrés à l'étude de la réponse fournie par la Commission à la demande de transparence. Ainsi, Gheyle et De Ville⁴⁸ montreront, à travers l'étude des réponses de la société civile à la consultation « transparence TTIP » menée par la médiatrice européenne en 2014, un décalage important entre la demande de transparence formulée par les ONGs et son interprétation par la Commission, expliquant ainsi l'échec des efforts de transparence menée par cette dernière en réponse aux critiques. En effet, alors que la société civile organisée attendait de la transparence et la diffusion des documents de négociations un moyen de participer directement aux délibérations et ainsi légitimer le processus de négociation par leur représentativité, la Commission, considérant la légitimité parlementaire suffisante, entendait quant à elle « utiliser » la transparence pour expliquer sa stratégie commerciale au public et ainsi regagner sa confiance (ou en tout cas, essayer). Ses efforts de transparence seront alors davantage tournés vers une plus forte implication du Parlement européen, mais la « simple information » des organisations civiles. Cette déconnexion explique ainsi que les critiques formulées autour de la transparence des négociations n'aient finalement pas cessé suite aux mesures prises par la Commission pour y répondre. En soutien à cette thèse, l'analyse des documents internes à la Commission autour de la transparence du TTIP permettra à Luděk Stavinoha de relever la méfiance des politiques et bureaucrates européens vis-à-vis de l'espace

⁴⁷ Sur les limites des outils participatifs développés par l'Union, voir les réflexions récentes de Alberto Alemanno appelant à l'émergence d'un réel lobbying citoyen, « Pour bâtir l'Europe, nous avons besoin de citoyens lobbyistes », *La Tribune*, publié en ligne le 8 novembre 2017 - <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/pour-batir-l-europe-nous-avons-besoin-de-citoyens-lobbyistes-757185.html> Ces travaux tendent par ailleurs à nuancer le soutien des signataires de la déclaration « *Trading together* » dont il fait partie, au processus de décision européen tel qu'il existe actuellement.

⁴⁸ Gheyle & De Ville, « How Much Is Enough? Explaining the Continuous Transparency Conflict in TTIP », *Politics and Governance*, Volume 5, Issue 3, 2017, pp.16-28

public et la délibération publique. Il soulignera alors que : *‘the political contestation over TTIP is much more than a contest over its distributive consequences but a conflict between fundamentally irreconcilable conceptions of legitimation where the “public” is seen either as a passive object of strategic political communication or an active subject of political decision-making’*⁴⁹. L’étude de la réaction européenne menée dans cette partie, nous permet de souscrire à la conclusion de l’auteur, à savoir que, *‘what emerges from this close reading of “backstage texts” [...] is an information policy underpinned by a Schumpeterian, elitist conception of democracy, which accords only a minimal role to citizens and civil society in setting the EU’s trade agenda.’*⁵⁰.

Si la réponse institutionnelle de l’Union européenne semble aller dans le sens des demandes formulées par la société civile organisée, à savoir, une plus grande transparence, un meilleur contrôle et une consultation plus équilibrée des intérêts, elle ne s’est cependant pas accompagnée d’un changement sur le fond de la politique commerciale, attente principale de ces organisations et des citoyens mobilisés. Ainsi, plus qu’une rupture, la politisation du CETA a mené la Commission à s’enfermer, en réponse aux accusations formulées contre elle, dans un modèle de légitimation qu’elle soutenait déjà et ne s’est pas accompagnée d’un débat public autour de la stratégie commerciale de l’Union qui aurait sans doute permis à cette dernière de marquer une rupture avec son ancienne stratégie décriée aujourd’hui par toute une partie de la société européenne. Or, en développant, nous le verrons, une stratégie de contournement de la politisation des futurs accords, l’UE tend à repousser plus encore l’horizon d’un débat public sur l’orientation à donner à son projet.

Une dépolitisation en règle pour une Union technocratique efficace et crédible

⁴⁹ Stavinoha Luděk, “Selling TTIP: The European Commission’s information policy and the spectre of public opinion”, *European Journal of Communication*, 2020, p.4

⁵⁰ *Ibid*, p.11

Le changement le plus notable dans la manière dont l'Union mène sa politique commerciale depuis l'épisode CETA et qui vise tout simplement à éviter que celui-ci se reproduise est la décision prise par la Commission et approuvée par le Conseil, de mettre fin à la signature d'accords mixtes en négociant de manière séparée accords de libre-échange et accords d'investissement.

Si l'opposition wallonne a eu autant d'écho sur la scène politique et médiatique pendant plus d'un an, c'est essentiellement du fait de la mixité du CETA et l'étendue nouvelle des domaines concernés par cet accord. Or, la décision politique prise par la Commission à l'été 2016 de faire du CETA un accord mixte, contre l'avis de ses juristes et sa volonté, a été confirmée presque un an après par la CJUE. Dans son avis 2/15 rendu le 16 mai 2017, la Cour a conclu, après examen de l'accord de libre-échange UE-Singapour, que *« les engagements contenus dans la section A du chapitre 9 de l'accord envisagé relèvent de la politique commerciale commune de l'Union européenne et, par conséquent, de la compétence exclusive de cette dernière [...] dans la mesure où ils concernent les investissements étrangers directs de ressortissants singapouriens dans l'Union européenne et vice versa. En revanche, ces engagements relèvent d'une **compétence partagée** entre l'Union européenne et les États membres [...], dans la mesure où ils concernent d'autres types d'investissements. Il s'ensuit que la section A du chapitre 9 de l'accord envisagé **ne peut être approuvée par la seule Union européenne** »*⁵¹. Cette formulation utilisée par la CJCE a conduit une partie de la doctrine à conclure que les accords internationaux dans ces domaines devraient être conclus sous la forme d'accords mixtes. Cependant, la juriste Marise Cremona soulignera, à juste titre, que la décision finale de mixité revenant aux États est une décision politique plus que juridique, ces derniers étant libres — malgré la présence de matières de compétences partagées —, de laisser à la Commission la possibilité de négocier ces accords comme des accords « EU-only ». Ainsi, Cremona conclura : *« But where the EU possesses competence over the whole agreement albeit shared (in whole or part) with the member states, then mixity is a matter of political*

⁵¹ CJUE, 16 Mai 2017, Avis 2/15, § 244

choice and will depend on many factors, including the political importance of the agreement. »⁵²
 Dans l'affaire UE-Singapour, la conclusion de la CJUE tient ainsi compte de la position exprimée par les États sur ce dossier en faveur de la mixité⁵³.

Même si la CJUE tranchait par cet avis en faveur de la mixité des accords « nouvelle génération » et redonnait ainsi espoir aux mouvements de contestations qui y ont vu une confirmation du rôle nouveau des parlements nationaux/régionaux dans la politique commerciale et une voie pérenne de politisation, la décision entourant la mixité de ces accords restait donc un choix hautement politique qui devait être tranché par le Conseil et la Commission. Ainsi, les espoirs des opposants ont rapidement été éteints par la Commission qui, se basant sur l'avis de la CJUE, recommandera au Conseil « *de scinder dans des accords séparés les dispositions relatives aux investissements, qui devraient être approuvées par l'UE et l'ensemble de ses États membres, et les autres dispositions commerciales relevant de la compétence exclusive de l'UE.* »⁵⁴

En scindant ainsi les accords « nouvelle génération » en deux accords séparés d'investissement et de libre-échange, la Commission, dont la stratégie est indirectement validée par le Conseil qui récupère à cette occasion la main sur sa compétence « investissement indirect », permet à l'Union de négocier « comme avant », des accords de libre-échange étendus, sans risquer de les voir échouer suite au veto d'un parlement national ou régional comme cela a failli être le cas pour le CETA. De cette façon, les parlements nationaux sont renvoyés sur le banc de touche et redeviennent pleinement tributaires de leur propre gouvernement pour être informés et influents sur cette nouvelle politique commerciale. Or, si certains États ont pris peu à peu conscience de la nécessité de mener un débat public (national) sur cet enjeu européen — à l'exemple de la France qui a rapidement créé des comités de suivi de la politique commerciale européenne — d'autres parlements ont aujourd'hui encore très

⁵² Marise CREMONA, "Shaping EU trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017", *European Constitutional Law Review*, 14/1, 2018, p. 16

⁵³ Hypothèse défendue dans, Damestoy M. & Levrat N., 2020, *op. cit.*, p.16 (*preprint*)

⁵⁴ Communiqué de presse, Conseil de l'Union, « Le Conseil adopte une nouvelle approche pour la négociation et la conclusion des accords commerciaux de l'UE », 266/18, 22 mai 2018

peu d'influence sur les affaires européennes. Cette stratégie, en renvoyant le débat au cadre strictement national, peut tendre, selon nous, à l'effet inverse de ce qui était escompté, à savoir, un renforcement de la défiance des citoyens vis-à-vis de la politique menée à Bruxelles et la cristallisation des oppositions autour d'intérêts nationaux seulement.

Dans l'un des rares travaux consacrés à l'impact de la politisation sur la politique commerciale, le politiste Aladstair Young, nous l'avons vu plus haut, tend à confirmer l'hypothèse d'une continuité de la politique commerciale européenne qui n'entend pas et n'efface pas non plus les contestations et souligne surtout, l'effet dépolitisant de la division des accords commerciaux : « *The most dramatic change from (recent) past practice was the decoupling of investment from trade agreement, but this proposal was motivated by a desire to reduce the policy implications of politicization rather than to reduce the politicization itself, although it may have that effect.* »⁵⁵

CONCLUSION : POUR UNE UNION (COSMO) POLITIQUE : SOUTIEN À L'ÉMERGENCE D'UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN

L'analyse des discours et communications publiques des différents acteurs aux négociations CETA, ont permis de démontrer comment la Commission (appuyée politiquement par le Conseil et le Parlement), considérant la légitimité de son action déjà acquise du fait de la double légitimité élective du Conseil et du Parlement européen, a répondu à la politisation de sa politique commerciale en renforçant le rôle du Parlement et ses outils de participation comme elle a coutume de le faire lorsque sa légitimité est en cause. Mais aussi, en modifiant la manière de négocier ces accords afin de contourner les potentiels effets négatifs de la politisation et ainsi gagner en efficacité et en crédibilité aux yeux de ses partenaires commerciaux.

⁵⁵ YOUNG Alasdair R., "Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy", *Journal of European Public Policy*, 26:12, 2019, p.1895

Cette réaction et les craintes exprimées par les institutions quant aux possibles effets destructeurs d'une politisation non maîtrisée pour l'Union, traduisent le soutien de la Commission, mais aussi, nous l'avons vu, d'une partie des chercheurs s'étant intéressés à ces négociations, à une forme d'Union fédérale, qui pensée par la Commission, se traduit par une Union technocratique misant sur l'efficacité de son action pour gagner le soutien de ses citoyens. Finalement, les tenants d'un fédéralisme européen qui soutenaient la nécessaire politisation de l'Union européenne semblent avoir, pour partie, basculé vers un fédéralisme de type néo-fonctionnaliste plus technocratique pour éviter l'émergence des résistances à l'Union et les dangers de la politisation active pour l'intégration européenne.

Or, la déconnexion existante entre lieu effectif et lieux symboliques du politique parfaitement illustré par Vivien Schmidt⁵⁶ lorsqu'elle affirme que « *in the Member States, we have politics without policies, while at the EU level we have policies without politics* »⁵⁷ impose à l'Union, si elle souhaite regagner confiance et adhésion de ses citoyens, d'opérer un rattrapage politique de son intégration économique déjà très avancée. À cette fin, elle doit soutenir une politisation active qui mette sérieusement en arène les contestations et divergences au projet européen, l'Union favoriserait ainsi l'élévation de « publics nationaux » au « statut de citoyens »⁵⁸. Car, paradoxalement, sa stratégie de dépolitisation visant à taire les mouvements contestataires n'aurait finalement que pour résultat de les alimenter. Pour être efficace, la politisation ne devrait pas seulement s'appuyer sur le développement de partis transnationaux, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ou encore l'émergence d'un gouvernement de l'Union (bases d'une Union fédérale). Mais plutôt, passer de négociations privées entre élites européennes à la délibération publique dans un espace public européen constitué qui fasse aussi place aux parlements nationaux (une Union plus

⁵⁶ Schmidt, V. A., *Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2006

⁵⁷ Communication Paul Magnette, « Europe et démocratie : Peut-on éviter que l'Europe se désintègre ? », Conférence Chaire de philosophie de l'Europe, Nantes, 27 octobre 2017 – (en ligne) https://www.youtube.com/watch?v=Fao88iSzzQ8&list=PLbpbLHpp_anPrQS6WKqaldLLNzUZURWep&index=3

⁵⁸ Ferry Jean-Marc, « L'Europe politique : un changement de paradigme », Communication, Section thématique 29 : « Pour une théorie politique appliquée à l'intégration européenne. État des lieux d'un champ de recherche en construction », Congrès AFSP, Aix-en-Provence, 2015, p.4

transnationale ou cosmopolitique). L'option envisagée et qui fait écho aux débats CETA et à l'implication de Magnette et de la Wallonie rappelle que l'implication des parlements nationaux/régionaux ne signifie pas nécessairement une renationalisation de la politique européenne, pas dans le sens demandé par Magnette et sa déclaration de Namur. En plaidant ainsi pour l'émergence d'un espace public européen au sein duquel les parlements nationaux/régionaux auraient toute leur place, nous mettons finalement en avant, une option de « patience démocratique »⁵⁹ visant à débattre publiquement du sens du projet européen dans la mondialisation et regagner de la crédibilité et de la légitimité aux yeux des citoyens, et ce, avant la crédibilité aux yeux des partenaires commerciaux.

⁵⁹ Jean-Marc Ferry, « *Non à la privatisation du politique européen* », *loc.cit.*