



METTRE LE  
**COMMERCE**  
AU SERVICE DE  
**LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOCIALE**

**37 PROPOSITIONS POUR RÉFORMER  
LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE**

OCTOBRE 2019



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques





# ÉDITO DE NICOLAS HULOT & PHILIPPE FRÉMEAUX

Les feux de l'été 2019 en Amazonie ont provoqué stupeur, tristesse et désolation un peu partout dans le monde. Voir le poumon de la Terre partir en fumée a ému, entendre la détresse des chefs indiens et des peuples indigènes a ému, mais quand l'émotion s'éloigne, que reste-t-il ? Les bons sentiments ne suffisent plus. Tout drame écologique majeur doit impérativement nous amener à interroger notre propre responsabilité, voire notre complicité. Nos modes de consommation et nos politiques commerciales contribuent-ils à la destruction de l'Amazonie ? Nous devons aujourd'hui admettre qu'ils n'y sont pas étrangers.

Regardons la réalité en face : un libre-échange débridé est dévastateur. Les règles du commerce international, ou plutôt de l'absence de règles contraignantes en matière sociale et environnementale, ont poussé un certain nombre d'entreprises à quitter l'Union européenne pour aller produire là où les coûts de productions sont les moins élevés, en d'autres termes là où les salaires et les règles environnementales sont les plus bas. Résultat : si les émissions de gaz à effet de serre ont baissé en France depuis le milieu des années 1990, les émissions générées par les produits importés ont doublé faisant ainsi augmenter l'empreinte carbone des français. Nous avons donc simplement délocalisé nos émissions et les pollutions induites dans les pays du Sud, et la mondialisation s'est traduite par une course au moins disant, social, fiscal et environnemental.

Amplifier encore et toujours ce phénomène par des accords de commerce vides de sens ne fait qu'aggraver la situation sociale et écologique globale. Ces accords ajoutent aujourd'hui des obstacles supplémentaires sur le chemin de la transition en contribuant en effet à réduire les marges de manœuvre des États et des collectivités locales dans de nombreux domaines. Comment être au rendez-vous de l'histoire si des politiques d'intérêt général, démocratiquement élaborées peuvent être contestées à travers une justice d'exception au nom de leur impact sur l'activité économique ? Comment convaincre les producteurs européens de continuer à transformer nos modes de production si nous n'exigeons pas que les produits importés sur notre marché soient soumis aux mêmes exigences ?

Le secteur agricole fournit ainsi l'une des illustrations les plus explicites à cet égard. Les accords de commerce – dont une vingtaine sont en cours de négociation par l'UE – mettent en concurrence directe des systèmes agricoles – et donc des agriculteurs.trices – aux contextes économiques et sociaux très différents. La diversité climatique, géogra-

phique, technique, institutionnelle et réglementaire ... annihile toute possibilité de juste concurrence. Ainsi, par exemple, le Canada autorise 46 substances pesticides aujourd'hui interdites en Europe ou encore l'utilisation des farines animales pour l'élevage. Et le CETA encourage les exportations des produits agricoles y compris ceux élaborés dans de telles conditions... Dans ce contexte, une mise en concurrence directe des agriculteurs français et canadiens est-elle juste ? Non. Encourage-t-elle un mieux-disant environnemental et social ? Non.

Ne nous trompons pas de débat. Mettre le doigt sur les limites des règles commerciales actuelles ne signifie pas vouloir mettre fin au commerce et aux échanges. C'est identifier non seulement les corrections à y apporter mais aussi les potentiels d'une diplomatie commerciale au service de la transition écologique. Ne sous-estimons pas la capacité de l'Union européenne, avec son marché de 500 millions de consommateurs, d'imposer un haut niveau de normes à toutes les entreprises qui souhaitent accéder au marché unique.

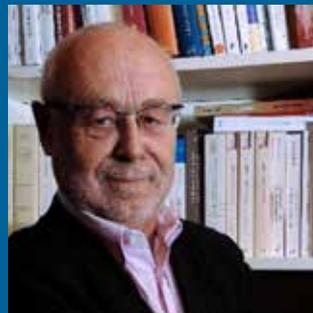
C'est dans cet esprit que la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme et l'Institut Veblen ont construit ce rapport, qui met en évidence les impacts des politiques commerciales européennes et formule des propositions à l'attention des décideurs français et européens. Entre le protectionnisme de rétorsion inefficace, source de guerre commerciale, et le libre-échange insuffisamment encadré qui prévaut aujourd'hui, il existe une voie alternative à inventer. L'objectif de promotion des échanges ne saurait être érigé en totem et primer sur la protection de la planète ou la défense des droits humains.

L'Europe, comme ses Etats membres, dont la France, doivent désormais s'engager à repenser la politique commerciale afin qu'elle ne soit plus confisquée aux citoyen.ne.s et leur bénéficie directement. Il s'agit enfin de faire en sorte que le commerce ne soit plus l'accélérateur des désordres écologiques et sociaux mais bien un levier structurant de la transition écologique et d'une diplomatie au service des vies humaines.

**Nicolas Hulot,**  
Président d'Honneur  
de la Fondation  
Nicolas Hulot pour  
la Nature et l'Homme



© Pierre-Emmanuel Rostoin



© DR

**Philippe Frémeaux,**  
Président de  
l'Institut Veblen



# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>08</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>10</b>
<b>1. L'IMPASSE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ACTUELLE</b> .....	<b>14</b>
1.1. Les angles morts du commerce international .....	15
1.1.1. Impact social et inégalités.....	15
1.1.2 Impact écologique.....	19
1.1.2.1 Commerce et changement climatique .....	19
1.1.2.2 Commerce et biodiversité .....	24
1.1.3 Crises sociale et environnementale : des effets conjugués .....	26
1.2 Des règles qui nuisent gravement à la démocratie.....	27
1.2.1 Un rétrécissement des capacités d'intervention des États.....	27
1.2.2 Une mise en concurrence des règles nationales et des systèmes de redistribution .....	27
1.2.3 Une montée en puissance des entreprises face aux États.....	28
1.2.4 Une dilution des responsabilités.....	30
1.3 Une politique commerciale dévoyée .....	31
1.3.1 L'opacité des négociations.....	31
1.3.2 Des règles institutionnelles trop vagues.....	33
1.3.3 Une politique commerciale capturée par des intérêts privés.....	34
1.3.4 Le ressort cassé de la politique commerciale ?.....	34
<b>2. CHANGER LES RÈGLES COMMERCIALES : LA RESPONSABILITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	<b>36</b>
2.1 Une nécessaire mais difficile refonte des institutions internationales.....	37
2.2 Une réforme urgente de la politique commerciale européenne .....	38
2.2.1 L'inclusion du développement durable dans la politique commerciale : passer du discours aux actes.....	38
2.2.2 L'UE a les moyens d'initier ce changement .....	39
2.2.3 L'inaction expose l'UE à un risque majeur .....	40
<b>3. PROPOSITIONS POUR METTRE LE COMMERCE INTERNATIONAL AU SERVICE D'UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DÉMOCRATIQUE</b> .....	<b>42</b>
3.1 Un préalable : revenir à la transparence et à un contrôle démocratique de la politique commerciale.....	43
3.2 Assujettir le droit commercial aux règles internationales sociales, environnementales et fiscales .....	46
3.3 Préserver la capacité des États à réguler.....	57
3.4 Réformer le régime de protection des investisseurs et de l'arbitrage.....	64
3.5 Réserver un traitement spécial à l'agriculture .....	73

# AVANT-PROPOS

L'état des lieux et les propositions présentés dans ce rapport sont le fruit de presque quatre années de travail conjoint entre l'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot sur les questions commerciales. Loin d'être exhaustif, ce chantier a vocation à être enrichi encore grâce aux échanges réguliers menés avec une grande diversité d'acteurs (Commission européenne, gouvernement français, administrations, députés, sénateurs, parlementaires européens, membres de l'OMC, économistes, juristes, agronomes, représentants syndicaux et du patronat et membres de la société civile).

**Le constat est relativement simple : non seulement les règles commerciales actuelles contribuent au développement d'un modèle économique insoutenable mais elles constituent un frein à la transition écologique et sociale en réduisant les marges de manœuvre des États dans de nombreux domaines.**

La réforme de la politique commerciale reste pour autant un sujet assez peu exploré et très difficile à inscrire à l'agenda politique tant le débat est posé en de mauvais termes. **Le libre-échange apparaît au sein de l'Union européenne comme un dogme indépassable.** Il constitue l'un des principaux fondements de la construction du marché commun à l'origine de l'Union européenne. De ce point de vue, la politique commerciale n'est qu'une forme de prolongement de cette approche appliquée aux relations extérieures de l'Union. Cet héritage contribue à traiter le commerce comme une fin en soi, peu important ses effets sur l'ensemble de la société.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les DG Marché intérieur et Concurrence sont si puissantes, les États ayant souhaité conserver, comme support de leur légitimité, la quasi-totalité de leurs compétences en matière de production de biens publics et de protection sociale. Mais les politiques suivies dans ces domaines sont désormais fortement impactées par les disciplines imposées par les règles qui organisent le marché unique comme les relations commerciales avec le reste du monde.

Dès lors, toutes les propositions alternatives à la politique menée par l'Union européenne qui ne vont pas dans le sens d'un effort accru de libéralisation du commerce sont disqualifiées au nom de la lutte contre le protectionnisme. Le contexte international marqué par la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine tend à rendre les discussions encore plus stériles.

**Le défi est pourtant immense pour réformer les règles existantes et mettre véritablement la politique commerciale au service de la transition écologique et sociale dans les plus brefs délais afin de répondre à l'accélération de la crise écologique et climatique.**

Mais nos efforts ne semblent pas complètement vains. Quelques faits récents témoignent d'une légère inflexion du débat en France.

- **Premièrement, la France a demandé l'arrêt des négociations du TTIP**, connu sous le nom de TAFTA, avec les États-Unis, à l'été 2016, sous la pression de la mobilisation citoyenne – sans pour autant refuser la signature du CETA avec le Canada.
- **Deuxièmement, lors de l'entre deux tours de la présidentielle, Emmanuel Macron, a pris l'engagement de demander une étude d'impact du CETA sur les aspects sanitaires et environnementaux.** En réponse à la publication du rapport critique des experts mandatés par le Gouvernement, ce dernier a publié en octobre 2017, un plan d'action pour la mise en œuvre du CETA et la réforme de la politique commerciale.

- **Troisièmement**, alors que le Ministère de l'environnement, devenu Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) n'était pas associé aux négociations commerciales, aujourd'hui la Secrétaire d'État Brune Poirson participe au comité de suivi de la politique commerciale qui réunit les parties prenantes françaises et le MTES a créé une petite équipe dédiée à ces sujets.
- **Quatrièmement**, pour la première fois, **la France a accepté d'être mise en minorité au Conseil sur les questions commerciales et a voté contre la validation de deux nouveaux mandats de négociations avec les États-Unis**, en invoquant leur volonté affichée de sortir de l'Accord de Paris sur le climat. Si la portée de ce vote reste à ce stade essentiellement symbolique, faute d'avoir su trouver des États membres alliés dans ce combat, nous espérons qu'il marque une étape vers une refonte de la doctrine commerciale de la France.
- **Cinquièmement, la nouvelle Présidente de la Commission européenne, Ursula Von Der Leyen a annoncé sa volonté de mettre en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** dans son discours devant le Parlement européen en juillet 2019.
- **Sixièmement**, si l'Assemblée Nationale a voté en faveur de l'adoption du CETA le 23 juillet 2019, tous les partis d'opposition se sont unis pour dénoncer cet accord et ce texte reste à ce jour celui qui a le plus divisé au sein même de la majorité En Marche ! (9 votes contre et 52 abstentions).
- **Septièmement, la France, l'Irlande et le Luxembourg ont demandé, en marge du sommet du G7 d'août 2019, la suspension du processus de ratification de l'accord commercial conclu avec les pays du Mercosur** en réponse à la politique environnementale menée par le Gouvernement brésilien de Jair Bolsonaro.

Étant donné que les accords de commerce négociés aujourd'hui fixent le cadre des échanges économiques pour les décennies à venir, l'heure n'est plus au simple verdissement progressif de tel ou tel chapitre. **Il est urgent de transformer la politique commerciale de fond en comble : de la manière dont sont négociés les accords jusqu'à leur finalité, en passant par le choix des partenaires et les outils mis en place.** La conduite d'une telle réforme suppose de suspendre la ratification des accords tout juste finalisés et de décréter immédiatement un moratoire sur la vingtaine de négociations en cours pour ouvrir un processus de redéfinition complète de la politique commerciale. **Ce document vise à apporter une contribution pour faire de la politique commerciale un levier pour la transition écologique et sociale, à travers 37 propositions concrètes.**

# SYNTHÈSE

Depuis quelques années, la négociation de méga accords de commerce régionaux (TAFTA – partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, TPP – accord transpacifique et RCEP – accord entre la Chine et ses voisins) et plus récemment le bras de fer commercial qui oppose les États-Unis et la Chine occupent le devant de la scène en matière de politique commerciale. Ces événements faussent les termes du débat et dissimulent les véritables enjeux liés à la politique commerciale et ses liens avec les crises multiples auxquelles nous sommes confrontés :

- **L'urgence écologique** qui se manifeste par un dérèglement climatique en phase d'entraîner des impacts irréversibles pour les écosystèmes et l'humanité<sup>1</sup>, une empreinte écologique toujours plus grande de l'activité humaine via une ponction des ressources au-delà des limites physiques de la planète et un effondrement de la biodiversité qui mène à la 6<sup>e</sup> extinction de masse.
- **L'urgence sociale** avec 10% de la population mondiale sous le seuil d'extrême pauvreté, 2,1 milliards de personnes en situation de relative pauvreté par rapport à la société dans laquelle elles vivent<sup>2</sup>, et la croissance des inégalités depuis 1980 dans presque tous les pays (Amérique du Nord, Chine, Inde, Russie mais aussi Europe, quoique de manière plus modérée)<sup>3</sup>.



*« Les pressions immédiates s'intensifient autour de l'escalade des droits de douane et de la volatilité des flux financiers, mais derrière ces menaces pour la stabilité mondiale se cache un échec plus large, depuis 2008, à corriger les inégalités et les déséquilibres de notre monde hyperglobalisé »,* Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement<sup>4</sup>.

Ces crises mettent en lumière les limites de notre système économique mondialisé fondé sur un modèle de croissance du PIB alimenté par le consumérisme et le productivisme.

**Or, si les appels se multiplient pour inviter à repenser de fond en comble nos modes de production et de consommation, nos modes d'échanges et la politique commerciale qui les régit restent un impensé de la transition écologique et sociale.** Les règles commerciales jouent pourtant un rôle structurant dans l'organisation des activités économiques internationales et faute d'intégrer la dimension écologique, elles encouragent un modèle insoutenable et favorisent le développement d'activités très polluantes. En matière climatique, les émissions de gaz à effet de serre liées au transport international constituent la partie émergée de l'iceberg. Si ces dernières commencent à être prises en compte, l'impact plus général de la structuration des échanges est lui encore complètement nié.



*« Tout cet argument selon lequel il [le commerce international] a un impact sur l'environnement, je veux bien être corrigé si je me trompe, mais je n'ai pas vu une seule étude crédible qui le prouve. »*

Roberto Azevedo, Secrétaire Général de l'OMC, en réponse à une question sur l'impact environnemental du commerce, au Forum économique mondial de Davos 2019<sup>5</sup>.

1. Toutes les études convergent pour montrer que même si les engagements pris par les États dans leur contributions nationales en application de l'Accord de Paris étaient respectés, ils mèneraient néanmoins à une hausse des températures globales de plus de 3°C d'ici à 2100 qui continuerait à s'amplifier par la suite. Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, « Thermomètre des engagements et des financements », 23/10/2015, et rapport de 2018 des Nations Unis sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « Emission Gap Report 2018 »), résumé analytique : [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018\\_ESFR.pdf?sequence=17](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESFR.pdf?sequence=17).

2. Banque mondiale, « Poverty and shared prosperity 2018. Piecing together the poverty puzzle », 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>

3. World Inequality Lab, « Rapport sur les inégalités mondiales 2018 », 2018

4. UNCTAD, « Trade and Development report 2018, Power, platforms and the free trade delusion », 2018

5. Climate Home News, « WTO chief is in denial over climate impact of trade », 30/01/2019

La politique commerciale internationale actuelle mène en effet à une double impasse :

→ **Le droit commercial international a été placé au-dessus de toutes les autres règles, établissant une hiérarchie de fait par rapport aux autres domaines de régulation.**

Pour faciliter les échanges et promouvoir les investissements, les États ont consenti à adopter des règles commerciales internationales contraignantes, définies dans des accords multilatéraux dans le cadre de l'OMC ou dans des accords régionaux ou bilatéraux. La multiplication des accords de commerce portant désormais sur des domaines de plus en plus vastes contribue à consolider et approfondir cet édifice juridique. Or, dans le même temps, les règles environnementales, sociales ou fiscales restent essentiellement définies à l'échelle nationale et les États rechignent à se doter de règles internationales ambitieuses et véritablement contraignantes dans ces domaines. C'est pourquoi le respect effectif de l'Accord de Paris sur le climat et des autres accords multilatéraux sur l'environnement ou des standards internationaux de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et des Nations Unies reste une gageure. Sans compter que les pays cherchent systématiquement à limiter l'impact des normes sociales et environnementales sur l'activité économique. Ainsi les États, à commencer par ceux de l'Union européenne, se sont volontairement abstenus de prendre dans l'Accord de Paris toute forme d'engagement qui aurait pu avoir un effet négatif sur le commerce.

→ **Le commerce est devenu une fin en soi, ce qui signifie que la politique commerciale est menée de façon autonome, souvent en contradiction avec les autres politiques publiques.**

Les accords de commerce et d'investissement qui se multiplient, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne, contribuent à enfermer nos sociétés dans un modèle économique socialement et écologiquement insoutenable. Et plus grave encore, les règles de discipline auxquelles souscrivent les États à travers eux viennent limiter leur capacité d'action pour conduire la transition écologique et sociale dont nous avons besoin.

Par conséquent, les politiques commerciales menées depuis plusieurs décennies ont contribué à aggraver les crises sociales et environnementales. Cette situation, couplée à l'absence de débat démocratique transparent sur le contenu des règles du commerce international, alimente méfiance et frustrations d'une partie croissante de la population qui se traduisent dans les urnes par une montée des candidats qui proposent de freiner le commerce international au moyen de mesures protectionnistes empreintes de nationalisme. Les enjeux commerciaux ont ainsi été largement abordés dans le cadre de l'élection de Donald Trump ou du référendum sur le Brexit ; deux événements qui auraient dû servir d'électrochoc à l'Union européenne. Au contraire, la Commission européenne poursuit et accélère sa stratégie de multiplication des accords de commerce et d'investissement tous azimuts dans une dangereuse fuite en avant, sans pouvoir prouver leur pertinence économique, écologique et sociale. Et malgré une inflexion récente dans les discours des décideurs français et européens sur la nécessité de mener des politiques plus inclusives et durables, les derniers accords dit de « nouvelle génération » négociés par l'Union européenne, se fondent toujours sur le principe de suprématie absolue du commerce international sur toutes les autres règles.

**Il importe pourtant d'entendre les critiques légitimes des citoyens et des experts à l'égard de la politique commerciale et de ses effets sur la société et l'environnement pour développer des réponses adaptées.**

La politique commerciale fait bien sûr partie d'un ensemble de règles plus complexes. La compétitivité relative d'une entreprise dans la compétition économique mondiale est liée à de nombreux facteurs parmi lesquels on retrouve par exemple les parités monétaires, la fiscalité, le niveau de réglementations, l'ensemble des politiques publiques dont elle bénéficie (qualité des infrastructures, de la formation et du système de santé, subventions publiques, etc.) ou dont elle supporte le coût (via les contributions sociales notamment). Les règles commerciales ne peuvent être le seul outil de régulation pour répondre

à tous ces enjeux et assurer un niveau de vie digne à tous les citoyens et la protection de nos écosystèmes. Mais pour autant, elles pèsent fortement sur la capacité des États de réguler, et *a fortiori* encore davantage maintenant que les négociations commerciales portent essentiellement sur les obstacles non tarifaires au commerce, c'est-à-dire sur les divergences réglementaires. Dès lors que les règles commerciales peuvent contribuer à entraver ou au contraire renforcer des réglementations sociales ou environnementales à l'échelle nationale, il apparaît indispensable de s'y intéresser de plus près.



*« Pour résister efficacement à l'isolationnisme, il faut reconnaître que bon nombre des règles adoptées pour promouvoir le « libre-échange » n'ont pas réussi à faire évoluer le système dans une direction plus inclusive, participative et favorable au développement ».*  
Rapport annuel CNUCED 2018.

Ces réponses ne sauraient reposer ni sur un simple effort de libéralisation accrue, ni sur un repli sur soi derrière des frontières nationales. Elles passeront par la promotion de règles internationales contraignantes et ambitieuses en matière sociale, environnementale et fiscale et une révision du droit commercial et de l'investissement en conséquence pour mettre fin à sa suprématie sur les autres règles<sup>6</sup>. Cette condition est indispensable pour engager une véritable transition économique, énergétique, écologique, démocratique et sociale.

C'est dans cette perspective que l'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot appellent à repenser la politique commerciale et encouragent l'Union européenne à engager un dialogue ouvert et innovant à ce sujet. Afin de prendre le temps de conduire un tel processus, **il apparaît nécessaire de poser un moratoire sur les accords en cours de négociation ou de ratification dont le CETA et de procéder à une renégociation des accords déjà en application, y compris les plus récents comme le JEFTA.**

Un tel processus permettrait tout à la fois de répondre aux attentes des citoyens et de retrouver une cohérence avec l'ambition affichée d'utiliser les accords de commerce pour protéger et promouvoir les normes et standards européens.

Après avoir analysé les limites sociales, environnementales et démocratiques de la politique commerciale actuelle, cette note propose des recommandations concrètes et pragmatiques pour faire de la politique commerciale de l'Union européenne un levier pour accélérer la transition écologique de manière juste et démocratique.

Pour cela, un prérequis est de repenser la manière dont sont négociés ces accords en mettant en place des règles de transparence et un contrôle démocratique accru. Il importe ensuite de redéfinir les grands principes qui devront guider les (re)négociations futures : s'assurer que les règles sociales et environnementales priment bien sur les intérêts commerciaux, redonner aux États des marges de manœuvres pour conduire cette transition écologique, restaurer la primauté de l'intérêt général sur les règles de protection des investissements et réserver un traitement spécial à l'agriculture qui ne constitue pas un secteur d'activité comme les autres.

**Convaincus de la nécessité de passer du libre-échange au juste-échange, l'objectif de cette démarche est de démontrer qu'entre le protectionnisme égoïste prôné par l'extrême droite et le libre-échange aveugle défendu actuellement par la Commission européenne, il existe une voie alternative source de progrès social pour chacune et chacun.**

6. La Charte de la Havane de mars 1948 visait précisément à instaurer une organisation internationale du commerce en relation avec le Conseil économique et social de l'ONU et ayant pour mandat la promotion de l'emploi et du développement. Ce n'est qu'en raison du refus par les États-Unis de signer la Charte que le commerce international s'est totalement autonomisé de autres champs de la politique internationale (social et environnemental notamment).

# 5 PROPOSITIONS CLÉS

- **Faire du commerce international un levier de diplomatie climatique, de coopération fiscale et de protection des droits humains** : il faut prévoir des **sanctions commerciales à l'encontre des pays qui commettent des violations** sévères à l'égard de l'environnement et des droits humains et qui ne s'engagent pas contre l'évasion fiscale. A l'inverse, les accords bilatéraux doivent permettre de **favoriser les échanges de produits vertueux avec les pays résolument engagés** dans la mise en œuvre des engagements internationaux.
- **Inclure dans tous les accords commerciaux bilatéraux futurs des clauses de suspension des avantages commerciaux en cas de non respect des engagements internationaux climatiques, sociaux et fiscaux à évaluer sur la base de critères précisément définis ; ouvrir des négociations pour amender en ce sens les accords déjà en vigueur.** Concrètement, si un partenaire commercial décidait de sortir de l'Accord de Paris, l'UE doit pouvoir suspendre l'ensemble de son accord de commerce avec lui. Et si ce dernier dévie de sa trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre, la suspension pourrait être partielle le temps qu'il revienne sur la bonne trajectoire. En outre, l'UE doit pouvoir prendre des mesures assurant que la facilitation du commerce et des investissements ne soit pas pervertie pour échapper à des réglementations climat contraignantes.
- **Mettre en place une exception agri-culturelle et reconnaître que les biens agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Et refuser l'accès au marché européen aux denrées agricoles qui sont produites selon des pratiques interdites dans l'UE**, par exemple la viande nourrie aux farines animales ou des céréales traitées avec des pesticides dont l'utilisation est prohibée en Europe.
- **Mettre en place une taxe carbone aux frontières ou tout dispositif à effet équivalent** afin de pouvoir rehausser le niveau d'ambition des instruments utilisés dans l'UE pour lutter contre le dérèglement climatique tout en assurant des conditions équitables pour les producteurs européens et limiter les risques de « fuites » carbonées. **Les émissions de GES importées doivent baisser et leur suivi devenir un indicateur clé dans la conduite de la politique commerciale.**
- **Supprimer les tribunaux d'arbitrage** qui permettent aux multinationales d'attaquer les Etats quand ces derniers adoptent des législations qui nuisent à leurs intérêts et **instaurer des règles contraignantes en matière de respect des droits humains**, notamment dans le cadre du traité onusien en cours de négociation sur les entreprises et les droits humains.





# 1 L'IMPASSE DE LA **POLITIQUE COMMERCIALE ACTUELLE**

La politique commerciale conduite par la direction générale du commerce de la Commission européenne dite « DG Commerce » (ou « DG Trade » en anglais) vise à stimuler la croissance et la création d'emplois par l'ouverture de nouveaux marchés. Selon la Commission, la promotion des échanges et des investissements devrait en effet permettre d'arrimer l'UE à la croissance mondiale dont le FMI estime qu'elle sera générée à 90 % par les pays tiers, à l'horizon 2020<sup>7</sup>. Dans son document stratégique « Trade for all »<sup>8</sup>, la Commission insiste sur les nombreux bienfaits du commerce : diffusion d'innovations, diversification de l'offre et amélioration du pouvoir d'achat, qui devraient profiter aux PME et aux consommateurs. Depuis plusieurs années, elle met également en avant la contribution de la politique commerciale au développement durable.

C'est sur ces paris que repose l'ensemble de la stratégie commerciale actuelle de l'Union européenne, consistant à multiplier les accords de commerce international au périmètre de plus en plus large avec des États et régions tiers<sup>9</sup>.

Mais faute de garde-fous démocratiques, d'effort de cohérence avec les autres politiques de l'Union européenne et de mécanismes efficaces de redistribution, les résultats de cette politique menée de longue date n'ont pas coïncidé avec les effets annoncés. Sans compter que la seule croissance du PIB apparaît comme un bien piètre indicateur pour guider la décision publique, surtout dans les conditions actuelles d'absence de découplage (ou autrement dit de réduction de son intensité carbone).

## LES FRANÇAIS ET LA MONDIALISATION

- 60 % des sondés ont une mauvaise, voire très mauvaise opinion de la mondialisation<sup>10</sup>. Pour respectivement 64 et 65 % des personnes interrogées, la mondialisation a des conséquences néfastes sur l'emploi et les salaires et pour 55 % sur la préservation de l'environnement.
- 60 % des sondés pensent que la lutte contre le changement climatique est incompatible avec la poursuite de la mondialisation.
- 66 % des sondés considèrent qu'il faudrait imposer des normes plus strictes sur les produits entrants et sortants. A l'inverse, seuls 19 % souhaitent maintenir et appliquer les accords actuels sur les échanges commerciaux et 13 % souhaitent voir supprimer les obstacles pour faciliter les échanges.

## 1.1. LES ANGLES MORTS DU COMMERCE INTERNATIONAL

### 1.1.1. IMPACT SOCIAL ET INÉGALITÉS

Toute une partie de la théorie économique essaie de montrer que la croissance du commerce international entraînerait un tassement des inégalités et l'émergence d'une classe moyenne dans des pays en développement (PED).

Selon cette théorie, la hausse de la demande relative en main d'œuvre faiblement qualifiée dans les

7. International Monetary Fund, "Growth Resuming, Dangers Remain", World economic outlook, April 2012 cité dans de nombreux documents publiés par la Commission européenne sur sa politique commerciale.

8. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », p.19, 14 octobre 2015, COM/2015/0497 final : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0497&from=fr>

9. Le tableau des négociations en cours, régulièrement mis à jour est disponible au lien suivant : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

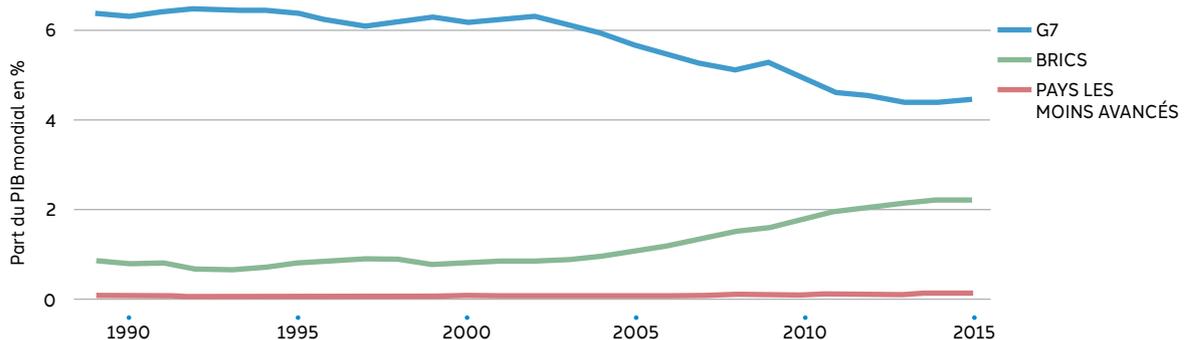
10. Sondage Opinion way pour le Printemps de l'Économie 2018, <https://drive.google.com/file/d/1HhGehZNY2Z3NDbU9Ax4hhMP50UZBsmyh/view>

PED et en main d'œuvre hautement qualifiée dans les pays riches devrait générer une augmentation plus rapide des bas salaires au Sud. Le commerce international favoriserait ainsi non seulement la réduction des inégalités au Sud mais également le rattrapage économique des PED par rapport aux pays les plus développés – au sein desquels on observerait par contre un creusement des inégalités du fait d'un mouvement inverse avec une forme de prime de compétence (c'est-à-dire une augmentation des salaires pour les emplois qualifiés)<sup>11</sup>.

## Un bilan contrasté sur la pauvreté

Si dans la pratique, l'intensification des échanges internationaux initiée après la chute du mur de Berlin a bien coïncidé avec un certain rattrapage économique entre les pays et une réduction de la part des pays du G7 dans le PIB mondial (de 60% au début des années 90 à 50% en 2015)<sup>12</sup>, celle-ci a néanmoins essentiellement profité aux pays émergents sans profiter aux pays les moins avancés. Mais surtout, le succès de l'insertion commerciale d'un pays comme la Chine a reposé sur une stratégie prudente combinant une politique industrielle volontariste, avec une libéralisation sélective et progressive des importations et un contrôle des capitaux, comme le rappelle Dani Rodrik<sup>13</sup>.

### Les PMA : grands perdants de la mondialisation



Source : Institut Veblen basé sur les données de la Banque Mondiale

En outre, le niveau de pauvreté dans le monde reste très important : **si la population mondiale vivant en situation d'extrême pauvreté s'est fortement réduite de 43 % en 1981 à 10 % en 2015<sup>14</sup>, une part importante reste sous le seuil de pauvreté.** Plus d'un quart de la population mondiale vit ainsi avec moins de 3,2 dollars par jour et près de la moitié de la population mondiale avec moins de 5,5 dollars par jour, des montants qui correspondent respectivement aux seuils de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et supérieure<sup>15</sup>. Selon une autre méthode, la Banque Mondiale comptabilise en 2015 2,1 milliards de personnes relativement pauvres par rapport à la société dans laquelle ils vivent.

11. Nina Pavcnik, "Making Globalization socially responsible - Globalization and within-country income inequality", OMC & OIT, 2011, p.233, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/glob\\_soc\\_sus\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf)

12. Richard Baldwin, "The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization", Cambridge MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 2016

13. Dani Rodrik, "Straight talk on trade", Princeton University press, 2018

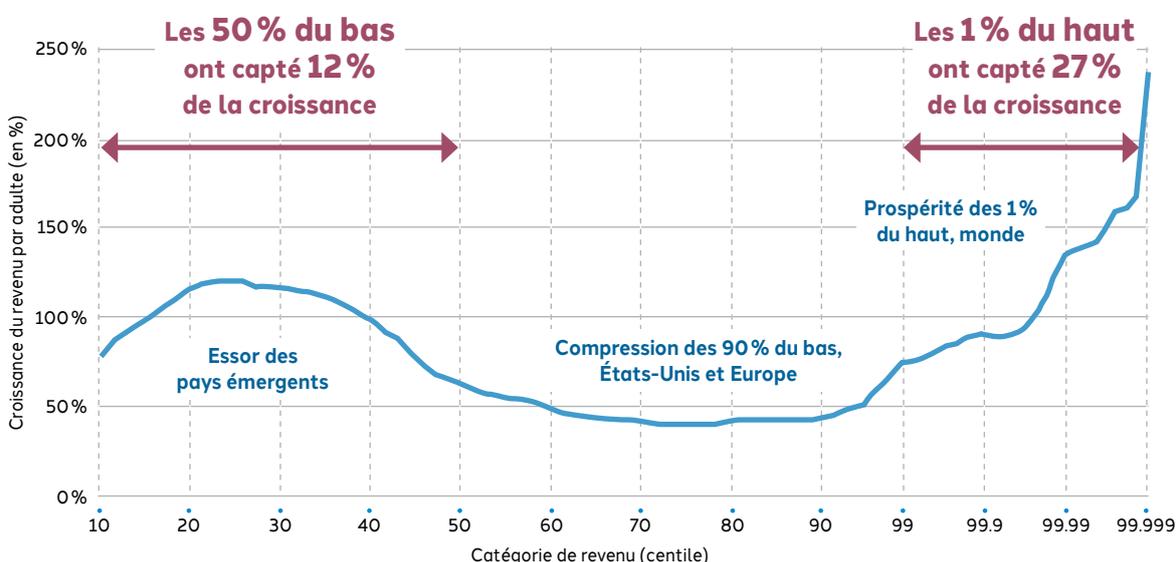
14. Banque mondiale (2018), op. cit

15. Ibid

## Creusement des inégalités

A l'échelle internationale, de nombreux indicateurs témoignent par ailleurs d'un creusement des inégalités de revenus sur la même période dans presque tous les pays (en Amérique du Nord, en Chine, en Inde, en Russie et dans une moindre mesure en Europe)<sup>16</sup>. Ainsi, les 1% les plus riches dans le monde ont capté deux fois plus de croissance que les 50% d'individus les plus pauvres. Et si ces derniers ont pu partiellement bénéficier de cette croissance, la classe moyenne mondiale a quant à elle été confrontée à une compression de son revenu. **Dans les pays de l'OCDE, le revenu des 10% les plus riches est aujourd'hui près de 10 fois supérieur à celui des 10% les plus pauvres, alors que l'écart n'était que de 1 à 7 en 1980**<sup>17</sup>. Sans surprise, les inégalités de patrimoine ont également connu un rebond depuis les années 1980. En moyenne, dans l'OCDE, les 10% les plus riches concentrent 24% du revenu national et 52% du patrimoine<sup>18</sup>.

### Inégalités mondiales et croissance: la courbe de l'éléphant, 1980-2016



Source : WID.world (2017). Voir [www.wid.world](http://www.wid.world) pour les séries et les notes.

Sur l'axe des abscisses, la population mondiale est divisée en cent groupes de taille égale et classés de gauche à droite par ordre croissant de revenus. Le centile supérieur a été divisé en dix groupes, le plus riche d'entre eux a à son tour été divisé en dix groupes, et de nouveau pour le fractile supérieur. L'axe des ordonnées indique la croissance totale du revenu d'un individu appartenant à chaque groupe entre 1980 et 2016. Pour le millième 99-99.1 (les 10% les plus pauvres parmi les 1% les plus riches de la planète), la croissance a été de 74%. Collectivement, les 1% des plus hauts revenus dans le monde ont capté 27% de la croissance totale. Les estimations de revenus tiennent compte des différences de coût de la vie entre les pays. Les valeurs sont nettes d'inflation.

La courbe de l'éléphant est le fruit du travail de Branko Milanovic<sup>19</sup>, économiste et professeur à la New York University, sur l'impact de la mondialisation sur la distribution des salaires : « les plus gros gains de la mondialisation sont retombés entre les mains d'une petite élite de plus en plus riche dans les pays industrialisés et de la classe moyenne asiatique, de plus en plus importante. À l'inverse, les plus grands perdants sont les personnes à faible revenu dans les pays développés » (sans compter les individus les plus pauvres situés tout à gauche du graphique).

16. World Inequality Lab (2018), op.cit.

17. DG Trésor, « Entretiens du Trésor, ouverture commerciale, croissance et inégalités », janvier 2017, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/06fa4c03-dee4-454a-9c47-9790f31ba46d/files/fbd045ca-9d68-4e13-a541-025099528e10>

18. OECD, "Society at a glance 2016. OECD Social Indicators", 2016

19. Branko Milanovic, "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys", World Bank Policy Research Working Paper, 2002, p13. [http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Papers/Milanovic\\_Globalization\\_IncomeDistribution\\_WBER.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Papers/Milanovic_Globalization_IncomeDistribution_WBER.pdf)

Selon les travaux de la CNUCED, la forte progression de la rentabilité des plus grandes entreprises multinationales qui dominent le commerce international et leur concentration croissante ont joué aussi un rôle majeur dans la baisse de la part du revenu du travail mondial, aggravant ainsi l'inégalité des revenus. D'après les données disponibles, en 2014, 1% des entreprises exportatrices représentaient en moyenne 57% des exportations nationales de marchandises non pétrolières, à l'échelle internationale.



© Adrien Catalin Lazarri/Stock

**Cette répartition très inégale des exportations au profit des plus grandes entreprises, a eu tendance à accroître leur pouvoir de négociation, au détriment des autres entreprises et des salariés.**

Enfin, dans les pays en développement, la prolifération de régimes commerciaux spéciaux et de zones franches d'exportation, qui subventionnent les activités du bas des chaînes de valeur mondiales, avec des retombées faibles pour les économies locales, a également contribué au renforcement des inégalités<sup>20</sup>.

### Minimisation des impacts sociaux

Les résultats semblent donc beaucoup plus contrastés que les effets annoncés par les théories économiques citées ci-dessus. **Sans compter que les discours politiques accompagnant la mise en place de nouveaux accords de commerce tendent souvent à exagérer les gains attendus et à passer sous silence les autres effets à prévoir.**



*« Les économistes du courant dominant portent leur part de responsabilité dans la situation actuelle. Ignorant leurs propres subtilités théoriques et les nuances de l'histoire économique, ils continuent de promouvoir de façon biaisée et sans réserve le libre-échange lorsqu'il s'agit de communiquer avec les décideurs politiques et un public plus large. Le discours dominant présente l'«avantage comparatif» comme un stimulant «gagnant-gagnant» de l'efficacité économique et du bien-être social, sans préciser les conditions dans lesquelles de tels résultats bénéfiques peuvent se produire ou comment les effets négatifs peuvent être réduits ». Rapport CNUCED 2018.*

La minimisation politique des impacts négatifs et l'absence de volonté de les compenser débouchent sur un défaut d'accompagnement des perdants de la mondialisation. Ce différentiel entre les effets annoncés et ressentis alimente une perception négative et une défiance croissante vis-à-vis des instances politiques.

### Vers une meilleure prise en compte ?

Depuis quelques années, le débat évolue un peu, notamment après les chocs du Brexit et de l'élection de Donald Trump. Paul Krugman a ainsi admis que les économistes avaient minimisé les effets redistri-

20. UNCTAD (2018), op. cit.

butifs du commerce qui peuvent être très forts au niveau micro<sup>21</sup>. Dani Rodrik, plus critique en général à l'égard des accords de commerce, a déclaré en 2018 que les accords commerciaux avaient déchiré les tissus sociaux, soulignant ainsi que les perdants pouvaient devenir des laissés-pour-compte sur le long terme<sup>22</sup>. En 2017, un article de la Banque Centrale d'Angleterre revenait sur les effets après plusieurs décennies de la concurrence des pays émergents sur certaines régions industrielles textiles, jadis dynamiques, et qui apparaissent aujourd'hui parmi les plus démunies<sup>23</sup>. L'année suivante, un article de la Banque de France sur les effets des importations chinoises sur l'industrie française, montrait également que si l'impact macroéconomique est faible, les incidences locales peuvent se révéler très fortes<sup>24</sup>. Enfin, un document de travail du FMI sur les impacts sociaux du libre-échange<sup>25</sup>, décrit les rendements décroissants de l'intégration internationale et une répartition des gains au profit des plus riches, accroissant les inégalités.

Certes, les études aujourd'hui tendent à mieux reconnaître l'existence de gagnants et de perdants au sein même des pays. Mais l'identification précise des différents groupes s'avère être un exercice difficile<sup>26</sup> et la faiblesse des réponses politiques ainsi que le retard pris pour les mettre en œuvre fragilisent encore fortement les politiques commerciales. A titre d'exemple, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation<sup>27</sup> créé seulement en 2007 apparaît largement sous dimensionné et difficile d'accès.

## 1.1.2 IMPACT ÉCOLOGIQUE

La protection de l'environnement reste la grande perdante des accords de commerce et de la mondialisation telle qu'elle est aujourd'hui organisée. Or, concernant le changement climatique, l'effondrement de la biodiversité, dégradation des sols, etc. tous les indicateurs sont déjà au rouge. **L'humanité consomme davantage de ressources que la planète ne peut renouveler chaque année. En 2018, le « budget écologique » a ainsi été épuisé le 1<sup>er</sup> août.** Et la tendance n'est pas à l'amélioration puisque cette date ne cesse d'avancer chaque année<sup>28</sup>. Global Footprint Network estime ainsi qu'il faudrait 1,7 planète pour satisfaire notre consommation mondiale de ressources.

### 1.1.2.1 COMMERCE ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'Accord de Paris est le fruit d'un véritable bras de fer et il représente une avancée diplomatique d'importance. Malgré tout, les engagements qu'il contient ne constituent qu'un premier pas. Toutes les études convergent en effet pour montrer que les engagements pris par les États dans leurs contributions nationales en application de l'Accord de Paris, même s'ils étaient respectés par chacun d'entre eux, mèneraient à une hausse des températures moyennes de plus de 3°C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à la fin du siècle<sup>29</sup>.

21. Paul Krugman, "Globalization: what did we miss?", 2018

22. Dani Rodrik, "Globalization Has Contributed to Tearing Societies Apart", Pro-Market, 29 mars 2018

23. Ben Broadbent, « Winners from Globalisation », Banque d'Angleterre, juillet 2017

24. Clément Malgouyres, « Les effets de la concurrence des importations chinoises sur la structure locale de l'emploi et des salaires », Rue de la Banque n°57, Février 2018

25. Valentin F. Lang and Marina Mendes Tavares, "The Distribution of Gains from Globalization", IMF Working Paper, March 2018

26. Matthieu Crozet and Gianluca Orefice, "Trade and Labor market :what do we know ?", Policy Brief, CEPPI, n° 15, March 2017

27. Ce fonds permet de cofinancer des dispositifs d'aide au reclassement de salariés licenciés à la suite des changements structurels majeurs survenus dans le commerce international. Doté d'au plus de 150 millions par an jusqu'en 2020, il ne s'adresse qu'à des cas de licenciements économiques touchant au moins 500 salariés dans une entreprise (y compris ses fournisseurs et les producteurs en aval) un secteur spécifique ou une région. Il ne peut servir à maintenir des entreprises en activité ou à les aider à se moderniser ou à se restructurer.

28. En 1970, le jour de dépassement de la planète était le 29 décembre et en 2008, le 23 septembre.

29. En ce sens : rapport de 2018 des Nations Unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « Emission Gap Report 2018 », op. cit.). Or, d'après le rapport du GIEC d'octobre 2018, un réchauffement planétaire au-delà de 1,5°C augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes (« Résumé à l'attention des décideurs politiques », <https://www.ipcc.ch/sr15/>).

Le communiqué de presse accompagnant le rapport souligne que « Toute augmentation supplémentaire de la température, aussi minime soit-elle, a son importance, d'autant plus qu'un réchauffement de 1,5° C ou plus augmentera le risque associé à des changements pérennes ou irréversibles, tels que la disparition de certains écosystèmes ». [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr\\_181008\\_P48\\_spm\\_fr.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_fr.pdf)

Or, la politique commerciale ne contribue pas à renforcer ces engagements. Au contraire, elle ne tient aucun compte des impacts qu'elle peut avoir en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) responsables du changement climatique et avance en totale autonomie par rapport aux déclarations de l'Union européenne sur l'urgence climatique<sup>30</sup> et ses engagements en matière de réduction de ses émissions<sup>31</sup>. Le rôle du commerce international dans le changement climatique est en effet loin d'être neutre.

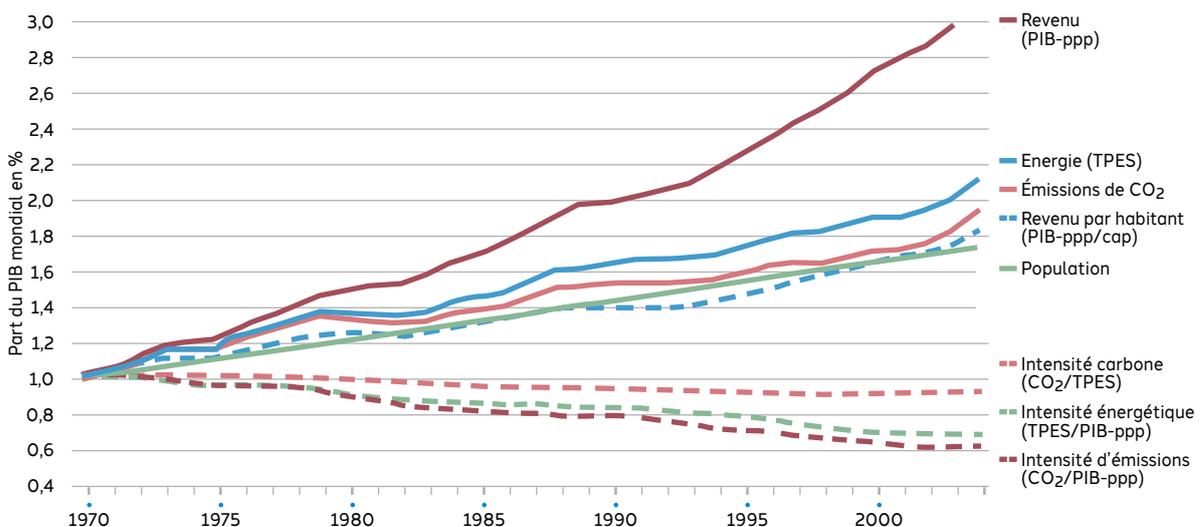
## Augmentation du PIB et émissions de GES

Les économistes distinguent habituellement trois effets du commerce sur le climat<sup>32</sup> :

- **L'effet « technologique »** du commerce, souvent mis en avant par les promoteurs de la politique commerciale actuelle qui permet de faciliter la diffusion de technologies plus vertueuses sur le plan environnemental.
- **L'effet d'« échelle »** qui correspond à la hausse des émissions liées à la massification de la production et des échanges.
- **Les effets de « composition »**, plus complexes qui renvoient à la spécialisation économique des pays selon leurs avantages comparatifs.

Malheureusement, si ces trois effets peuvent interagir de manière complexe, il apparaît aujourd'hui que l'effet technologique est plus que contrecarré par l'« effet d'échelle »<sup>33</sup>. Et la division internationale

### Croissance proportionnelle du PIB et des émissions de GES



Source : Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat Bilan 2007 des changements climatiques: L'atténuation des changements climatiques.

Figure RID 2 : Croissance relative mondiale du Produit Intérieur Brut (PIB) en termes de PPA (PIB<sub>ppp</sub>), de Fourniture Totale d'Énergie Primaire (FTEP), des émissions de CO<sub>2</sub> (provenant de la combustion de combustibles fossiles, des torchères de gaz et des cimenteries) et de la population (Pop). En outre, pour la période 1970-2004 les lignes en pointillé indiquent les revenus par habitant (PIB<sub>ppp</sub>/Pop), l'intensité énergétique (FTEP/PIB<sub>ppp</sub>), l'intensité en carbone de la fourniture d'énergie (CO<sub>2</sub>/FTEP), et l'intensité des émissions des processus de production économique (CO<sub>2</sub>/PIB<sub>ppp</sub>).

30. A titre d'illustration en 2007, la Commission reconnaissait l'urgence d'intervenir pour circonscrire le changement climatique : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0002&from=EN>

31. Les objectifs de l'UE en matière de réduction de ses émissions ont été adoptés par le Conseil européen de mars 2007 pour 2020 (7224/1/07 REV 1: Conclusions de la présidence du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007) et par le Conseil d'octobre 2014 pour 2030 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fr/pdf>).

32. Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, « Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement », NBER Working Paper No. 3914, November 1991

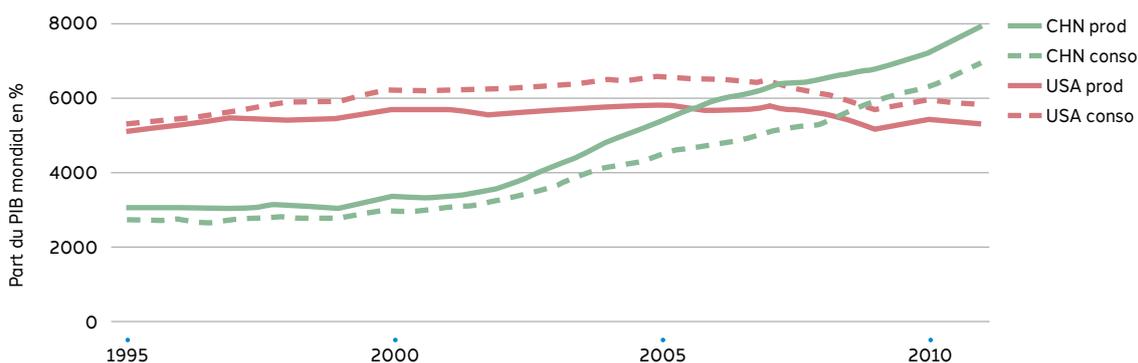
33. Tilman Santarius, « Climate and Trade : Why climate change calls for fundamental reforms in world trade policies ? », Heinrich Böll Stiftung, 2009, p. 7, [https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download\\_de/ecology/climate\\_and\\_trade\\_2009.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/ecology/climate_and_trade_2009.pdf)

du travail encouragée par les accords de commerce relègue les parties de la chaîne de production les plus polluantes et émettrices en CO<sub>2</sub> dans les pays les moins disant en matière climatique, véritables « paradis carbone ».

**Du point de vue des experts de la question climatique, les émissions de gaz à effet de serre croissent presque proportionnellement au PIB mondial même s'il existe un léger découplage<sup>34</sup>. Si tant est que le commerce international contribue à augmenter le PIB, alors il contribuera au dérèglement climatique tant qu'on aura pas réussi un véritable découplage.**

Par ailleurs, du fait de la prédominance au bas de la chaîne de valeur des pays en développement, leurs émissions de CO<sub>2</sub> restent en grande partie imputables à la consommation des pays riches. Ces « fuites de carbone » du Nord vers le Sud interrogent sur la prise en compte de la place du commerce dans les négociations climatiques et de la répartition des efforts de réduction des émissions entre les pays, dans le respect du principe du traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Le graphique ci-dessous montre qu'au-delà de la hausse globale des émissions de CO<sub>2</sub> liée à la consommation et à la production, la Chine produit du « CO<sub>2</sub> consommé » dans d'autres pays, tandis que les États-Unis consomment du « CO<sub>2</sub> importé ». Les émissions de CO<sub>2</sub> liées à la production aux USA sont en effet inférieures à l'équivalent CO<sub>2</sub> de la consommation du pays.

#### Émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation et à la production



Source : Institut Veblen basé sur les estimations de l'OCDE des émissions de CO<sub>2</sub>, 2015.

### LES ÉMISSIONS IMPORTÉES EN FRANCE

Selon les rapports sur les indicateurs de richesse publiés par le gouvernement<sup>35</sup> :

- Les émissions associées aux importations ont quasiment doublé entre 1995 et 2016. Or, les économies des principaux pays exportateurs présentent généralement des intensités en GES plus élevées qu'en France.
- En 2017, l'empreinte carbone<sup>36</sup> de la France était constituée à 56 % par des émissions associées aux importations – qui proviennent des biens et services importés et destinés à la demande finale intérieure (168 Mt CO<sub>2</sub>e) et des matières premières ou des produits semi-finis importés et consommés par l'appareil productif intérieur (253 MtCO<sub>2</sub>e).

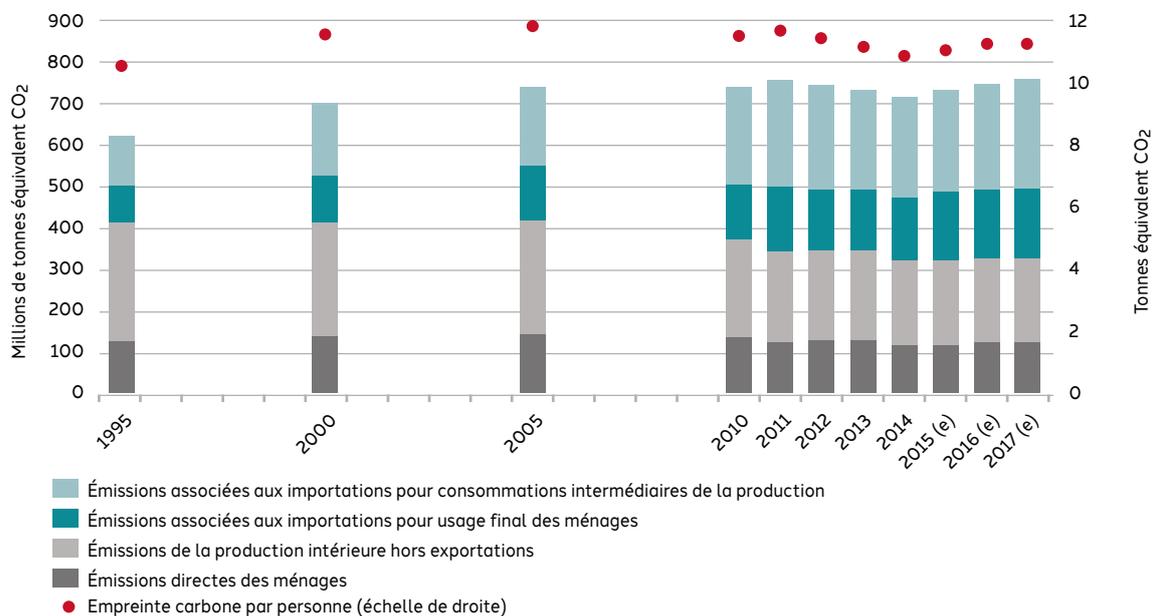
**Ainsi bien que les émissions intérieures aient sensiblement diminué entre 1995 et 2017 (- 20 %), le doublement des émissions associées aux importations (+ 99 %) a engendré une hausse globale de l'empreinte carbone de 20 %.**

34. Voir les analyses développées à partir des graphiques de type KAYA

35. Gouvernement français, « Le rapport 2018 sur les nouveaux indicateurs de richesse », février 2019, [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/2019/02/indicateur\\_de\\_richesses\\_2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/2019/02/indicateur_de_richesses_2018.pdf)

36. Le niveau de l'empreinte carbone atteint 749 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (Mt CO<sub>2</sub>e).

## Évolution de l’empreinte carbone



Note : l’empreinte et l’inventaire portent sur les trois principaux gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O).

(e) = estimation

Champ : France et Drom

Source : Citepa, AE, FAO, Douanes, Eurostat, Insee. Traitements : SDeS, 2018.

**C’est pourquoi le premier rapport du Haut conseil pour le climat<sup>37</sup> remis au Gouvernement le 25 juin 2019 recommande d’adopter des mesures supplémentaires et une stratégie pour réduire l’empreinte carbone de la France. Pour être efficace, ces exigences renforcées devraient être pleinement prises en compte dans la politique commerciale de l’UE.**

## Commerce et approvisionnement en énergies fossiles

Le rapport du GIEC intitulé « Les impacts d’un réchauffement climatique global de 1,5 °C par rapport à 2 °C et les trajectoires d’émissions de gaz à effet de serre à suivre pour limiter le réchauffement à 1,5 °C, dans le cadre plus général du développement durable et de l’éradication de la pauvreté » est très clair sur les mesures à mettre en place pour atteindre l’objectif fixé par l’Accord de Paris : **il faut baisser nos émissions de GES de 45% d’ici 2030 par rapport à 2010**. Pour cela, le secteur énergétique, du fait de la part qu’il représente dans les émissions mondiales, représente un enjeu crucial. Dans ce domaine, la politique commerciale devrait permettre de rendre plus difficile la production et les échanges de biens nocifs pour la planète, en particulier les énergies fossiles à commencer par les plus émettrices : le charbon, le pétrole (en particulier celui qui est issu des sables bitumineux) et le gaz (notamment le gaz de schiste). **En pratique, la mise en œuvre de cette stratégie se heurte à notre dépendance aux énergies fossiles ainsi qu’aux contraintes liées aux règles de l’OMC.** C’est pourquoi cet objectif n’est même pas pris en compte dans les accords de commerce en cours de négociation. Ainsi, le CETA traite l’énergie comme n’importe quel autre bien dans la mesure où il ne prévoit pas de chapitre spécifique. Ce qui signifie en d’autres termes que la hausse de la production et des échanges dans ce domaine constitue un objectif implicite de l’accord. Il n’envisage par ailleurs aucune mesure spécifique pour baisser les émissions de GES ou favoriser le développement des énergies renouvelables.

37. Rapport du Haut Conseil pour le climat, 25 juin 2019, [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/06/hcc\\_rapport\\_annuel\\_2019.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/06/hcc_rapport_annuel_2019.pdf)



© Dan Prat - iStock

## POIDS DE L'ÉNERGIE DANS LA BALANCE COMMERCIALE

Le secteur énergétique pèse fortement dans le déficit de la balance commerciale française. En 2018, avec 46 milliards d'euros, il représente 77% du déficit commercial sur les biens (-59,9 milliards d'euros)<sup>38</sup>. Par ailleurs, le déficit énergétique s'est creusé de 17% par rapport à 2017. Les importations d'énergie pour la France sont majoritairement des hydrocarbures. C'est pourquoi, outre leur rôle clé dans la lutte contre le changement climatique, le développement des énergies renouvelables et la sortie programmée des énergies fossiles auraient pour effet d'améliorer significativement la balance commerciale de la France.

### Les émissions liées au transport de marchandises

Le commerce international a également un impact en termes de transport : **entre 1990 et 2013, les émissions liées au transport de marchandises ont augmenté de 75% et devraient selon le Forum international des transports augmenter de 290% d'ici 2050, dont un peu plus de 40% seraient dûes aux transports maritimes et aériens**<sup>39</sup>. Les émissions du transport maritime représentent aujourd'hui 3%<sup>40</sup> des émissions mondiales de GES. Quant au secteur aérien, il représentait en 2017, selon l'Agence Internationale de l'énergie (AIE), 3,4% des émissions de CO<sub>2</sub> auxquelles il faut ajouter la production d'oxydes d'azote, de vapeur d'eau et de particules fines qui ont des effets sur la chimie de l'atmosphère et sur la formation des nuages d'altitude. Selon le quatrième rapport du GIEC de 2007, l'impact climatique du secteur aérien représente 4,9% de la contribution anthropique au dérèglement climatique. L'impact des accords de commerce bilatéraux est non négligeable sur le trafic maritime comme en atteste la décision du transporteur Maersk d'ouvrir, dix mois après l'entrée en vigueur provisoire du CETA, une nouvelle ligne entre les ports de la Méditerranée (Fos-sur-Mer, Salerne, Algeiras etc.) et le Canada<sup>41</sup>. Désormais, cinq porte-conteneurs tournent en permanence entre les deux continents. Maersk a justifié cette ouverture en raison du CETA, et l'entreprise table sur une augmentation de 7% du trafic maritime conteneurisé entre l'UE et le Canada. **Or, le CETA ne fixe aucun engagement de réduction des émissions dans le secteur du transport. Pour remédier à cette grave lacune, une première solution serait d'intégrer dans les accords de commerce un chapitre transport de marchandises incluant des**

38. Synthèse commerce extérieur 2018

39. OECD, « Aligning Policies for a Low-carbon Economy », OECD Publishing, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233294-en>

40. Carbone4, « Ralentir les bateaux pour limiter les émissions de GES du secteur maritime », 2019

41. L'antenne, « Fos en pole position sur le Canada avec Maersk Line », 01/06/2018

**engagements contraignants de réduction des émissions plus ambitieux que les objectifs définis à l'OMI en promouvant par exemple des règles sur les types de carburants ou la vitesse.** D'un point de vue diplomatique, une telle décision de la part de l'UE et de certains de ses partenaires commerciaux comme le Canada ou le Japon par exemple, aurait du poids vis à vis de l'OMI et éventuellement un effet d'entraînement sur d'autres acteurs.

### Quand l'Accord de Paris fait fi du commerce international

L'Accord de Paris ne tient compte d'aucun des enjeux visés ci-dessus, que ce soit les émissions importées ou celles liées au transport international de marchandises. **L'Union européenne avait en effet explicitement demandé à ses négociateurs de ne prendre aucun engagement qui pourrait avoir un impact négatif sur le commerce international**<sup>42</sup>. Par conséquent, il n'existe aucun mécanisme pour suivre l'évolution des émissions importées, qui ne sont pas comptabilisées dans les contributions nationales des pays au titre de l'Accord de Paris. Quant aux émissions liées aux transports internationaux, elles sont tout simplement exclues de l'Accord de Paris, laissant les organisations internationales compétentes régir ces sujets. Or, les accords actuellement sur la table à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et à l'Organisation Maritime Internationale (OMI) n'envisagent pas de baisse des émissions compatibles avec l'accord de Paris. A l'OMI, par exemple un accord provisoire d'avril 2018 prévoit une baisse d'au moins 50% des émissions de GES par rapport à 2008 d'ici 2050, ce qui reste insuffisant pour limiter la hausse des températures à 1,5°C. A l'OACI en revanche, aucun engagement n'est pris à ce jour pour diminuer les émissions. D'ailleurs, selon une récente étude de l'association du transport aérien international, le nombre de passager pourrait doubler d'ici 2037. Les initiatives en cours en matière de lutte contre le dérèglement climatique se limitent donc dans ce domaine à des mécanismes de compensation des émissions. L'accord CORSIA (« Carbon offsetting and Reduction Scheme for International Aviation ») dont l'objectif est de limiter les émissions du secteur au niveau de 2020, présente ainsi deux écueils majeurs : il est volontaire et met en avant la compensation des émissions plutôt que la réduction de ces dernières<sup>43</sup>.

#### 1.1.2.2 COMMERCE ET BIODIVERSITÉ

La préservation de la biodiversité est, avec le climat, l'autre grand défi du XXI<sup>e</sup> siècle. Comme le rappelle l'IPBES (plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) en 2019, l'ampleur de la destruction du vivant est encore plus grave qu'on ne le pensait et les activités humaines couplées au changement climatique en cours en sont les premières responsables.

Une grande majorité des écosystèmes sont dégradés : mangroves, zones humides, sols fertiles, forêts primaires. Ainsi, la dégradation des sols a réduit la productivité de l'ensemble de la surface terrestre mondiale de 23 %.

Les échanges internationaux sont loin d'être un facteur négligeable dans l'effondrement observé de nombreux écosystèmes. **En effet, près d'un tiers des menaces qui pèsent sur les espèces dans le monde sont liées au commerce international**<sup>44</sup>.

Plus généralement, les échanges commerciaux ont contribué au déclin de la biodiversité et à la fragilisation des écosystèmes de différentes manières :

42. Mathilde Dupré, « Commerce ou climat : la Commission européenne a fait son choix », Alternatives Économiques, 10/12/2015

43. RAC, « Les aides au transport aérien », 2017, <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/08/les-aides-au-transport-aerien-dommageables-au-climat-et-injustes.pdf>

44. Manfred Lenzen, Daniel Moran, K. Kanemoto, Barney Foran, Leonarda Lobefaro, & Arne Geschke, « International Trade Drives Biodiversity Threats in Developing Nations ». Nature. 486. 109-12. 10.1038/nature11145, 2012. Sans même parler de certaines espèces invasives qui apparaissent en Europe sous l'effet des échanges commerciaux. A titre d'illustration, le frelon asiatique - dangereux prédateur d'abeilles apparu en France en 2004 - est vraisemblablement arrivé sur le territoire par des conteneurs de poteries chinoises importées.

- Il existe un fort déséquilibre entre la capacité biologique de la planète (ce qu'elle « produit ») et la demande mondiale de ressources. Cette situation engendre une surexploitation massive de certaines ressources comme par exemple dans le secteur de la pêche où 30% des stocks halieutiques sont ainsi concernés.
- On assiste à un phénomène mondial d'industrialisation de l'agriculture qui mène à une homogénéisation et une fragmentation des espaces ainsi qu'à une baisse de la diversité des espèces et des variétés utilisées. Ainsi, selon la FAO, si nous consommons environ 7 000 espèces de plantes, 103 représentent à elles seules 90% des cultures alimentaires mondiales. Le rapport de l'IPBES (2019) pointe par ailleurs du doigt deux causes de perte de biodiversité directement liées au développement des systèmes agro-alimentaires industriels : l'utilisation massive de pesticides de synthèse, pour répondre notamment aux standards des marchés de *commodities* et le changement d'usage des terres qui transforme des espaces à forte valeur écologique en des espaces pauvres en biodiversité.
- La tendance à éloignement des consommateurs des zones d'approvisionnement et de production des biens de consommation contribue à rendre invisibles ou difficilement palpables les impacts liés aux modes de production actuels. A titre d'exemple, il est bien souvent difficile de faire comprendre que l'huile de palme présente dans de nombreux aliments génère des phénomènes de déforestation qui ont entraîné la disparition des milieux naturels dans lesquels vivaient notamment certaines espèces de singes.

## Une déforestation qui s'accélère

Le vecteur le plus emblématique de l'impact de la mondialisation sur la biodiversité est sans aucun doute la déforestation. **Près de 130 millions d'hectares de forêts ont été détruits entre 1990 et 2015, soit plus de deux fois la superficie du territoire français<sup>45</sup>.** Rien qu'au Brésil, la déforestation s'est encore accentuée depuis l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro. L'Institut national de Recherche spatial chargé de vérifier l'évolution des forêts déplorait une multiplication par quatre de la déforestation en juillet 2019 par rapport au même mois de l'année précédente. Et il a recensé, entre janvier et août 2019, 72 843 départs de feu contre 39 759 sur la totalité de l'année 2018. Cette perte irréversible est catastrophique pour la biodiversité et notre humanité tout entière : les forêts abritent 75% de la diversité biologique mondiale et jouent un rôle fondamental dans la lutte contre le dérèglement climatique. **Et la déforestation représente 11% des émissions de GES au niveau mondial<sup>46</sup>.**

**Or, le commerce international contribue en grande partie à la déforestation : celle-ci est liée à 80% au développement de l'agriculture dont plus de la moitié concerne des cultures intensives telles que le soja, l'huile de palme et le cacao destinés à l'exportation.** Ces produits ne sont en effet peu ou pas consommés localement. Le soja brésilien, par exemple, est utilisé massivement par les éleveurs européens pour nourrir les animaux. Le soja représente à lui seul 60% des importations des produits à risque dans l'Union européenne, alors même qu'il est possible, et même en partie encouragé, de produire des protéagineux en Europe et en France (prairies, trèfles, luzerne, et même soja). **Ainsi, une étude de 2013, réalisée par la Commission européenne, montre que les pays européens sont responsables de plus du tiers de la déforestation liée au commerce international de produits agricoles<sup>47</sup>.**

Il apparaît par conséquent essentiel que la politique commerciale européenne intègre de manière effective ces problématiques. Or, à ce jour, non seulement la biodiversité, notamment forestière, est insuffisamment prise en compte dans les études d'impacts, mais encore l'UE a lancé des négociations avec des pays qui figurent au premier rang en matière de déforestation tels que la Malaisie, l'Indonésie et le Brésil (via l'accord avec les pays du Mercosur en cours de ratification).

45. FAO, « Évaluation des ressources forestières mondiales », 2015

46. GIEC, « Rapport de synthèse », 2014, p. 49

47. Commission européenne, « Étude d'impact de la consommation européenne sur la déforestation », 2013

Ces effets négatifs sur l'environnement – climat et biodiversité – ne sont pas contrebalancés par les clauses environnementales des accords de commerce. Celles-ci se limitent à ce jour à rappeler les engagements environnementaux souscrits par ailleurs par les États et qui sont en tout état de cause non contraignants. Au-delà du renforcement de ces chapitres, c'est l'ensemble du contenu des accords de commerce qu'il conviendrait de revoir en profondeur pour mieux prendre en compte ces aspects. Ainsi, il conviendrait non seulement d'encourager les activités économiques vertueuses pour l'environnement mais encore de limiter, voire de mettre fin aux investissements et aux échanges dans les secteurs les plus néfastes.

### 1.1.3 CRISES SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE : DES EFFETS CONJUGUÉS

La politique commerciale actuelle contribue à l'aggravation de la crise écologique mais aussi au creusement des inégalités sociales. Ces deux crises – sociale et écologique – s'alimentent entre elles. Les plus démunis sont déjà les plus impactés par les catastrophes écologiques. La crise climatique est ainsi déjà une réalité pour les 20 millions de déplacés climatiques. Et comme l'a encore illustré récemment la crise des gilets jaunes, la pauvreté et le creusement des inégalités constituent un frein à la mise en place de politiques de transition efficaces, dans la mesure où elles détériorent le climat social et la cohésion pourtant essentiels pour mener de telles réformes.

#### COMMERCE ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Comme le souligne la CNUCED, « *alors que le mécontentement dans les pays du Nord ne fait que s'aggraver, les pays en développement sont depuis longtemps préoccupés par le fonctionnement du système commercial international* ».

Pendant longtemps, la libéralisation des échanges s'est essentiellement traduite par une facilitation du commerce de biens que les pays développés échangeaient entre eux<sup>48</sup>. L'ouverture du commerce aux biens pour lesquels les pays en développement possédaient un avantage comparatif, comme l'agriculture et le textile notamment, s'est, elle, réalisée au prix d'un lourd tribut : la perte d'espace politique liée à l'adoption de règles strictes de discipline et l'inclusion dans les accords de commerce des volets stratégiques pour les pays développés dont les droits de propriété et les services. Seuls quelques pays en développement exportateurs ont ainsi profité de ce mouvement. Les « dragons » puis les « tigres » asiatiques ont en commun d'avoir conservé un fort interventionnisme étatique et maintenu des barrières aux importations. Or, de telles barrières deviennent aujourd'hui difficilement conciliables avec les exigences des accords de commerce en termes de libéralisation et dérégulation de l'économie. Ainsi, selon Jean Michel Severino, ancien directeur de l'AFD, « *[La] réussite [du Japon à la Corée, en passant par la Malaisie et la Thaïlande], largement attribuable à une politique de projection à l'export et de protection à l'import, n'est plus possible dans le cadre des règles de l'OMC* »<sup>49</sup>. De son côté, l'économiste Ha Joon Chang insiste aussi sur la contradiction qu'il y a à interdire aujourd'hui au nom du libre échange des politiques publiques de développement qui ont permis aux pays riches de devenir ce qu'ils sont. Cette situation renvoie à l'image de l'échelle jetée à terre d'un coup de pied par les pays premiers bénéficiaires de la mondialisation afin d'empêcher les autres de les rejoindre<sup>50</sup>. Les inégalités dans les relations commerciales ont été aussi alimentées par le rôle des grandes entreprises multinationales et leur capacité à capter une grande part de la valeur ajoutée.<sup>51</sup> Pour une majorité de pays, leur participation au commerce mondial a ainsi favorisé le poids des industries extractives et des activités à faible valeur ajoutée. Le renforcement du commerce intra

48. Arnaud Zacharie, « Mondialisation : qui perd, qui gagne ? Essai sur l'économie politique du développement », Broché, 2013

49. Severino Jean-Michel, « Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle », Critique internationale, 1/2001 (no 10), p. 93

50. Ha Joon Chang, « Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective », Broché, 2002

51. UNCTAD (2018), op. cit.

régional apparaît à ce titre plus prometteur en matière de montée en gamme, même si le phénomène de « désindustrialisation prématurée » en cours dans un certain nombre de pays en développement<sup>52</sup> implique de trouver d'autres modèles de développement et d'inscription dans l'économie internationale.

## 1.2 DES RÈGLES QUI NUISENT GRAVEMENT À LA DÉMOCRATIE

### 1.2.1 UN RÉTRÉCISSEMENT DES CAPACITÉS D'INTERVENTION DES ÉTATS

**A travers les accords de commerce multilatéraux et bilatéraux, les États ont consenti à réduire leurs marges de manœuvre politiques en limitant leur capacité d'intervention dans toute une série de domaines**, notamment les marchés publics, la régulation des investissements étrangers et les services, en particulier les services publics (voir partie 3.3).

**Les accords dits de « nouvelle génération » comme le CETA vont encore plus loin.** Les nouvelles méthodes de négociation pour les chapitres de libéralisation des services constituent une approche encore plus intrusive puisque les pays ont choisi de tout libéraliser par défaut, à l'exception des secteurs listés par les États. Par ailleurs, l'introduction d'un mécanisme inédit de coopération réglementaire vise à rendre ces accords « vivants ». L'objectif est de faciliter la convergence des normes et des réglementations et de réduire les coûts liés à leur respect pour les entreprises. Ce mécanisme instaure des espaces de dialogue entre les autorités de régulation pour approfondir certains volets des accords après leur adoption. Il doit permettre aussi de s'assurer que toutes les législations existantes et futures des pays seront conformes aux traités et n'auront pas d'impact négatif sur le commerce. La coopération réglementaire constitue ainsi un exemple ultime d'encadrement de l'intervention publique et menace d'altérer jusqu'au processus législatif lui-même. En la couplant avec les dispositions en matière de protection des investissements et le mécanisme d'arbitrage entre investisseurs et États (voir partie 3.4), ces nouveaux accords offrent aux entreprises multinationales des outils puissants d'intervention et d'influence sur les décisions de politique publique.

**Pour finir, ces restrictions en matière de capacité de réguler sont verrouillées à travers plusieurs dispositions.** Les négociations commerciales actuelles prévoient des clauses visant à fixer un plancher minimum de libéralisation des échanges destiné à progresser, sans retour en arrière possible. Au sein de l'Union européenne, les conditions de dénonciation des accords apparaissent complexes. Et certaines clauses dites crépusculaires ont de toute façon vocation à s'appliquer encore 20 ans après toute éventuelle dénonciation de l'accord.

### 1.2.2 UNE MISE EN CONCURRENCE DES RÈGLES NATIONALES ET DES SYSTÈMES DE REDISTRIBUTION

La compétition s'opère dans des conditions intrinsèquement inégales entre États avec des niveaux de normes et de protection sociale très disparates, ce à quoi les accords de commerce ne remédient nullement, bien au contraire. Les accords de commerce se limitent à interdire le dumping (c'est-à-dire la fixation de prix de vente à l'exportation inférieurs aux prix pratiqués sur le marché intérieur) et les subventions à l'exportation. Mais ces correctifs sont largement insuffisants pour assurer des conditions de concurrence loyales.

52. Dani Rodrik (2018), p.154

## Aucune règle effective pour prévenir le dumping social et environnemental

Les accords affirment désormais l'objectif de non abaissement des standards environnementaux et sociaux et le respect du droit de réguler des États mais aucun mécanisme contraignant n'est adossé à ces objectifs et aucune règle effective n'est intégrée pour prévenir les pratiques de dumping social, environnemental ou fiscal ou les compenser. Ces accords s'attachent même, par essence, à supprimer toute possibilité de correctif potentiel en supprimant tous les recours aux droits de douane et aux barrières « non tarifaires ». **Il s'ensuit qu'en l'absence de conditions équitables de compétition (« level playing field ») sur les aspects fiscaux, sociaux et environnementaux, l'ouverture d'un pays au commerce international l'expose à une concurrence asymétrique de pays moins-disant en termes sociaux, environnementaux ou fiscaux sans possibilité d'y remédier.**

Au sein même de l'Union européenne qui est un laboratoire du libre-échange, l'absence d'harmonisation fiscale et sociale distord très fortement les flux d'investissements et de commerce au profit de pays comme l'Irlande (avec un impôt sur les sociétés de 12,5%), le Luxembourg ou les Pays-Bas.

### 1.2.3 UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES ENTREPRISES FACE AUX ÉTATS

Alors que les accords de commerce et d'investissement s'efforcent d'accroître la protection des sociétés multinationales contre tout changement réglementaire qui pourrait leur être défavorable, la contribution de ces mêmes entreprises aux économies locales ne cesse de s'affaiblir, y compris du fait de ces mêmes accords.

En effet, grâce à la facilitation des échanges et des investissements, la segmentation accrue des activités des entreprises multinationales et surtout leur forte mobilité, leur confère un pouvoir nouveau face aux États. De fait, les multinationales ont désormais la possibilité de localiser avantageusement chacune de leurs activités, non seulement en fonction des ressources et des marchés locaux et des règles sociales, environnementales et fiscales en vigueur, mais encore en fonction des réseaux d'accords commerciaux et fiscaux noués entre les différents territoires pour faciliter les échanges, les investissements et les transferts de bénéfices intra groupe.

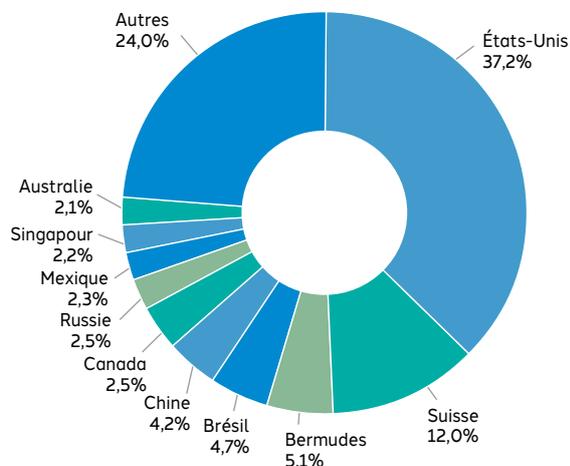
**Ce phénomène explique en partie pourquoi un tiers du commerce mondial est en fait du commerce intra-groupe**<sup>53</sup> (CNUCED 2016). Ce commerce entre les filiales des entreprises multinationales contribue à déformer la répartition géographique des activités et participe à gonfler artificiellement les échanges économiques et financiers. Ainsi, en 2015, la Suisse, les Bermudes, Jersey et les Îles Caïmans figuraient parmi les six premiers pays d'origine des stocks d'Investissements Directs Étrangers (IDE) détenus par le reste du monde dans l'UE. A l'inverse, la Suisse et les Bermudes arrivaient avant la Chine ou le Brésil parmi les pays de destination des stocks d'IDE détenus par l'UE dans le reste du monde. Quant aux cinquante premières entreprises européennes, elles détenaient en 2012 deux fois plus de filiales aux Caïmans qu'en Inde, et presque autant au Luxembourg (557) qu'en Chine (579)<sup>54</sup>.

Les entreprises multinationales organisent ainsi elles-mêmes une forme de concurrence entre les États. **Cette situation plonge ces derniers dans une course effrénée vers le moins disant fiscal, social ou environnemental et encourage le développement des paradis fiscaux mais aussi les paradis réglementaires ou autre paradis carbone dans lesquels on délocalise les activités les plus émettrices de gaz à effet de serre.**

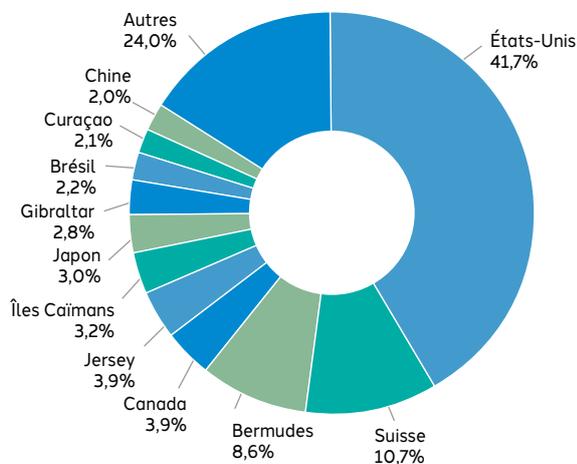
53. World Bank, « Arm's-Length Trade: A Source of Post-Crisis Trade Weakness », Global Economic Prospects, June 2017, Special Focus 2, <http://pubdocs.worldbank.org/en/22228149365551173/Global-Economic-Prospects-June-2017-Topical-Issue-Arms-length-trade.pdf> citant UNCTAD. « World Investment Report 2016 Investor Nationality: Policy Challenges », 2016

54. Mathilde Dupré et Jean Merckaert, « Au paradis des impôts perdus », Rapport du CCFD-Terre Solidaire, en partenariat avec la Revue Projet, 2013, [https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/pf2013\\_210613.pdf](https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/pf2013_210613.pdf)

**Part des stocks d'IDE détenus par l'UE dans le reste du monde, fin 2015**



**Part des stocks d'IDE détenus par le reste du monde dans l'UE, fin 2015**



Source : Eurostat

## CONCURRENCE FISCALE

Les règles fiscales internationales apparaissent aujourd'hui inadaptées et sont utilisées par les entreprises multinationales à leur avantage pour se soustraire à l'impôt. Le poids croissant de l'immatériel (notamment l'usage de la marque) dans les biens et services produits facilite la manipulation des prix de transferts pratiqués entre les filiales d'un même groupe. Dans un cadre juridique encore balbutiant, les géants du numérique, les fameux Gafa se sont illustrés par des pratiques fiscales particulièrement agressives. L'enquête menée par la Commission européenne a ainsi conclu qu'Apple avait bénéficié de près 13 Mds d'euros<sup>55</sup> d'avantages fiscaux indus grâce à ses montages avalisés par l'Irlande (soit 23 % du budget national annuel). Après une enquête similaire, la Commission a considéré également que le Luxembourg avait accordé à Amazon des avantages fiscaux illégaux pour un montant d'environ 250 millions d'euros<sup>56</sup>. Mais ces pratiques ne sont pas l'apanage du secteur numérique et des scandales à répétition touchent des entreprises de tous les secteurs. La Commission a aussi mené des enquêtes sur les pratiques de Fiat, Starbucks, Engie ou Nike.

Les entreprises multinationales utilisent à leur avantage les failles des règles fiscales internationales dans un contexte de compétition fiscale à l'échelle mondiale mais aussi européenne. Faute d'harmonisation fiscale et de réelle coopération, l'Union européenne apparaît d'ailleurs bien peu crédible face à ses partenaires commerciaux sur ces sujets. Pour contourner l'obstacle de la règle de l'unanimité en matière fiscale, la Commission a été contrainte d'avoir recours aux outils de la politique de la concurrence pour lutter contre ces pratiques. Mais ces derniers présentent un certain nombre de limites et certains paradis fiscaux européens concernés se sont engagés dans un véritable bras de fer pour maintenir le *statu quo*. En effet, Dublin a fait appel<sup>57</sup> en novembre 2016, de la demande de remboursement des aides jugées illégales, afin de conserver son attractivité fiscale. Or, les accords de commerce en préparation pourraient

55. Commission européenne, « Aides d'État: l'Irlande a accordé pour 13 milliards d'EUR d'avantages fiscaux illégaux à Apple », Communiqué de presse, 30/08/2016

56. Commission européenne, « Aides d'État: la Commission enquête sur les accords en matière de prix de transfert concernant l'imposition d'Amazon au Luxembourg », Communiqué de presse, 07/09/2014 et Commission européenne, « Aides d'État: la Commission considère que le Luxembourg a accordé à Amazon des avantages fiscaux illégaux pour un montant d'environ 250 millions d'euros », Communiqué de presse, 04/10/2017

57. Le Monde, « Affaire Apple, l'Irlande fait appel de la décision de la Commission européenne », 10/11/2016

contribuer à affaiblir encore les efforts de l'UE dans ce domaine. Dans le cadre du CETA par exemple, une entreprise canadienne (ou implantée au Canada) visée par une telle procédure d'enquête de la part de la Commission européenne pourrait parfaitement attaquer cette dernière via le mécanisme de règlement des différends pour exiger des compensations<sup>58</sup>.

#### 1.2.4 UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS

L'allongement des chaînes de valeur facilité par la politique commerciale participe en outre à la dilution de la responsabilité. Pour baisser les coûts, les grands groupes internationaux imposent parfois à leurs fournisseurs ou à leurs sous-traitants des conditions qui ne permettent pas le respect de standards internationaux minimaux en matière de travail. **Pour autant, en raison du retard du droit international en matière sociale et environnementale, ces groupes ont très rarement à répondre des conséquences de ce modèle de production.**



L'effondrement de l'immeuble Rana Plaza à Dacca, au Bangladesh en avril 2013 qui a coûté la vie à plus de mille ouvrières, a jeté une lumière crue sur ces pratiques. Les usines de confection textile travaillaient pour diverses marques internationales bien connues des consommateurs de vêtements. Mais ces dernières n'ont pas été inquiétées outre mesure et le fonds d'indemnisation des victimes mis en place n'a été alimenté par les donneurs d'ordre que sur la base du volontariat et à grand renfort de campagnes d'interpellation de la part des ONG de la Clean Clothes Campaign. Ce drame a cependant accéléré les travaux législatifs pour l'élaboration d'une loi française sur le devoir de vigilance. Promue par une coalition inédite d'ONG de développement, de défense des droits humains et d'environnement et des syndicats, cette proposition de loi a connu un laborieux parcours parlementaire et a finalement été adoptée en 2017<sup>59</sup>. Des discussions équivalentes sont en cours dans d'autres pays, à l'échelle européenne et internationale. **Or, les accords de commerce ne prévoient aucune obligation contraignante pour les investisseurs en matière de respect des droits humains.**

**Les systèmes de protection sociale et de redistribution n'échappent pas non plus à ce phénomène de mise en concurrence au détriment des travailleurs précaires** qui voient leurs droits et leurs revenus tirés vers le bas. Il en va de même pour les systèmes fiscaux : en l'absence de règles internationales simples et communes pour répartir de façon juste les assiettes fiscales entre les pays, l'interconnexion croissante des économies s'accompagne d'une perte d'efficacité des systèmes redistributifs et d'une diminution générale des taux d'imposition. Le taux moyen d'impôt sur les bénéfices des sociétés est ainsi passé de 37 à 23,6 % entre 1993 et 2016<sup>60</sup> au niveau mondial, générant un report de la charge fiscale sur les assiettes moins mobiles telles que la TVA.

58. L'article 28.7 précise « lorsque l'investisseur présente, en conformité avec l'article 8.19 (consultations), une demande de consultations dans laquelle il allègue qu'une mesure fiscale viole une obligation prévue à la section C ( ) ou D ( ) du chapitre Huit (investissement), le défendeur peut soumettre la question pour consultation et détermination conjointe des Parties afin de savoir i) si la mesure est une mesure fiscale, ii) si la mesure, lorsqu'il est constaté qu'il s'agit d'une mesure fiscale, viole une obligation prévue à la section C ( ) ou à la section D ( ) du chapitre Huit (investissement), iii) s'il y a incompatibilité entre les obligations du présent accord dont la violation est alléguée et les obligations prévues à une convention fiscale ». Et le Tribunal doit suivre cette détermination conjointe. Si les parties ne se prononcent pas dans les délais prévus, l'investisseur peut présenter une plainte.

59. CCFD-Terre Solidaire, Sherpa, Amnesty International France, Collectif Ethique sur l'Étiquette, Amis de la Terre France et ActionAid France, « Loi française relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordres. Questions fréquemment posées », 2017, <https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/faq-defseptembre2017pdf-compressed.pdf>

60. Jean Merckaert, « L'économie Déboussolée », rapport du CCFD-Terre Solidaire, 2010 et KPMG, « Corporate Tax Rates table », <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

## 1.3 UNE POLITIQUE COMMERCIALE DÉVOYÉE

L'opacité des négociations commerciales menées par l'UE alimente un sentiment d'exclusion des citoyens et de leurs représentants du processus de décision (1.3.1) et ce d'autant que les règles institutionnelles restent relativement floues (1.3.2). La politique commerciale contribue aussi à limiter le pouvoir des États au profit d'acteurs privés (1.3.3) et ses effets économiques apparaissent de moins en moins évidents (1.3.4).

### 1.3.1 L'OPACITÉ DES NÉGOCIATIONS

#### Des négociations à l'abri des regards

Les négociations des accords de commerce sont essentiellement menées par les membres de la DG Commerce de la Commission européenne, c'est-à-dire par des spécialistes en commerce international. Or, ces spécialistes abordent naturellement les sujets sous le prisme de la doctrine de l'OMC (prééminence de l'objectif de l'accroissement des échanges sur les autres objectifs de politique publique) et n'ont pas toutes les compétences requises pour aborder l'ensemble des questions aujourd'hui incluses dans ce type d'accords telles que la régulation financière, environnementale, sociale, sanitaire ou culturelle. La DG Climat et la DG Environnement ne sont par exemple pas formellement associées. En France, jusqu'en 2016 le ministère de l'environnement n'était pas non plus associé aux négociations commerciales. Ainsi, personne dans ses services n'a suivi les négociations du CETA. Aujourd'hui, à la suite de nombreuses interpellations des ONG, le Ministère de la transition écologique et solidaire a constitué une équipe dédiée aux sujets commerciaux. Et Brune Poirson, Secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire était à l'origine chargée avec son collègue Jean-Baptiste Lemoine de la mise en place du plan d'action CETA.

Plus généralement, les négociations commerciales ont été traditionnellement menées à l'abri des regards dans le but de ne pas révéler la stratégie et les objectifs fixés au(x) pays partenaire(s) concerné(s), ce qui limite la possibilité pour d'autres acteurs d'y apporter leur contribution. **Mais dès lors que l'Union européenne prétend entrer dans une nouvelle ère de la politique commerciale avec des accords de commerce de « nouvelle génération » qui couvrent des champs toujours plus larges, l'opacité devient de plus en plus difficile à justifier auprès des citoyens.**

En réponse aux nombreuses protestations à l'égard des négociations du TAFTA / TTIP avec les États-Unis (et à la décision rendue par la médiatrice de l'Union européenne dénonçant leur transparence insuffisante<sup>61</sup>), la Commission européenne a été contrainte de lever le secret sur certains aspects. Toutefois, les négociations sont toujours loin d'être transparentes et ouvertes. Ainsi, les documents consolidés et à jour de négociations ne sont pas accessibles.

Par ailleurs, les efforts accomplis par l'Union européenne dans le cadre des négociations avec les États-Unis ne s'appliquent pas systématiquement à l'ensemble des processus de négociations en cours. Dans plusieurs cas, les mandats de négociation restent secrets. Par exemple, les négociations du JEFTA lancées en 2012 se sont déroulées dans une opacité encore plus grande que celles du TAFTA. Ce n'est qu'après la publication par l'ONG Greenpeace de 205 pages de documents confidentiels en juin 2017, que des informations précises sur le contenu de l'accord ont été mises à la disposition du public par la Commission. Le mandat de négociation est resté secret jusqu'en septembre 2017 après la fuite d'une version allemande. Par ailleurs, le mandat de négociation avec les pays du Mercosur datant de 1999,

61. La médiatrice de l'Union européenne a ouvert une enquête sur la transparence et la participation publique aux négociations du TAFTA au terme de laquelle elle a invité la Commission à prendre plusieurs mesures correctives (Cas 01/10/2014/RA Décision finale du 6 janvier 2015, disponible à <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/58668/html.bookmark>).

n'a – au jour où nous écrivons ces lignes – pas été rendu public, et le contenu du texte n'a été publié qu'après l'annonce d'un accord politique.

Nous sommes ainsi encore loin de la politique d'open data en matière de négociations commerciales que prônait l'ex Secrétaire d'État français au commerce, Matthias Fekl<sup>62</sup>.

En outre, en dehors du texte brut de certaines propositions de clauses formulées dans des

termes techniques renvoyant à d'autres accords, la Commission se garde de tout effort de pédagogie sur le contenu de ces accords en se limitant à une communication simplificatrice présentant ces accords sous un jour extrêmement favorable qui est parfois contredite par le contenu même des accords<sup>63</sup>.



© Antoine Motte dit Falisse CC-BY-SA 3.0

## Une opacité sélective

**Cette opacité est d'autant plus problématique qu'elle n'est pas appliquée uniformément avec tous les acteurs.** Des observateurs ont ainsi révélé comment certains industriels et grands groupes du secteur privé étaient directement consultés et avaient accès à des informations confidentielles non disponibles pour le public. En novembre 2015, le Guardian<sup>64</sup> a par exemple révélé que la société ExxonMobil avait été consultée sur la partie énergie du TTIP / TAFTA et avait eu accès aux stratégies de négociations de l'UE pourtant considérées comme confidentielles et trop sensibles pour être diffusées publiquement. Au contraire, les informations détaillées auxquelles a eu accès le grand public reposent quant à elles sur la fuite et la publication de documents confidentiels par différents canaux tels que Wikileaks. Cette inégalité flagrante d'information entre certaines entreprises et les citoyens européens que la Commission est censée protéger met en lumière de très graves risques de conflits d'intérêts dans les négociations des accords qui pourraient être dévoyés pour servir des intérêts privés.

## Sans transparence et sans débat, pas de démocratie

La Commission a également fait échec aux tentatives d'ouvrir un débat sur ces accords en refusant d'enregistrer une proposition d'initiative citoyenne qui avait pourtant recueilli 3,2 millions de signatures, en violation du Traité sur le fonctionnement de l'UE, ce pour quoi elle a d'ailleurs été condamnée par le Tribunal de l'Union européenne<sup>65</sup>.

**Ainsi, l'absence de transparence sur le contenu réel de ces accords et leurs impacts potentiels sur les normes européennes et nationales prive les citoyens et leurs représentants d'un débat serein,**

62. Ministère des affaires étrangères et du développement international français, « Propositions françaises de réforme de la politique commerciale européenne », 08/10/2016

63. Pour ne citer que quelques illustrations dans le cadre du CETA: la Commission présente le mécanisme de RDIE du CETA comme une rupture avec les systèmes existants alors que l'on y trouve exactement les mêmes garanties que dans les traités d'investissements classiques et les mêmes risques de conflits d'intérêts affectant les arbitres (le projet de Code de conduite qui a fuité dans les médias montrent que les règles éthiques pesant sur les « juges » seront en réalité très légères). De même la Commission n'a cessé d'indiquer que les accords de commerce en cours de négociation préservent les standards européens alors que ces accords n'incluent pas de garanties spécifiques en ce sens et en particulier ne font aucune mention du principe de précaution qui fait pourtant l'objet d'attaques régulières devant l'OMC par les partenaires commerciaux de l'UE (dont les États-Unis et le Canada).

64. Arthur Neslen, « TTIP talks: EU alleged to have given ExxonMobil access to confidential strategies », The Guardian, 26/10/2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/26/ttip-talks-eu-alleged-to-have-given-exxonmobil-access-to-confidential-papers>

65. Le Tribunal de l'Union a en effet jugé que la Commission avait violé le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en refusant d'enregistrer en 2014 cette proposition d'initiative citoyenne qui l'invitait à soumettre au Conseil une proposition de lui retirer le mandat de négociation en vue de la conclusion du TAFTA. Cf. Arrêt du Tribunal de l'Union européenne, Michael Efler c/. Commission (T-754/14) 10 mai 2017 : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=TTIP&docid=190563&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=105023#ctx1>.

**informé et constructif sur les accords proposés et entrave le travail parlementaire aux niveaux européen comme national.**

**Cette absence de véritable contrôle démocratique alimente la méfiance de l'opinion publique vis-à-vis des institutions européennes et mine la légitimité de l'Union européenne à mener la politique de commerce extérieur.**

La déclaration dite de Namur, initiée par Paul Magnette, ex Ministre Président du gouvernement wallon, avec une quarantaine de personnalités du monde académique, en décembre 2016, appelle ainsi au respect des procédures démocratiques dans la politique commerciale européenne, en vue de faire évoluer son contenu<sup>66</sup>. Mais cette proposition de démocratisation, en apparence consensuelle, se heurte à une forte résistance au sein de l'UE. Un appel alternatif, intitulé « Commercer ensemble »<sup>67</sup> dénonçait ainsi le risque de renationalisation de la politique commerciale et « d'affaiblissement de la position internationale de l'Union européenne ». En filigrane, on peut y lire une crainte que l'UE ne soit plus capable de nouer de nouveaux accords de commerce et que ses entreprises se retrouvent désavantagées peu à peu vis-à-vis de leurs concurrents issus de pays qui continuent d'approfondir la libéralisation de leurs échanges commerciaux avec des pays tiers. Cette lecture mérite toutefois d'être nuancée dans la mesure où le niveau actuel de libéralisation des échanges apparaît déjà extrêmement fort. Et contrairement à ce qui est parfois sous-entendu, la non adoption d'accords de commerce ou la suspension des négociations en cours ne saurait être qualifiée de politique commerciale protectionniste.

### **1.3.2 DES RÈGLES INSTITUTIONNELLES TROP VAGUES**

**Les zones d'imprécisions dans les procédures de conduite des négociations, de ratification et de révision des accords contribuent également au déficit de contrôle démocratique de la politique commerciale menée par l'UE.**

La répartition des compétences entre les institutions européennes et les États membres a ainsi fait l'objet d'intenses débats juridiques. Dans le cas du CETA, la Commission avait concédé, pour des raisons politiques, de soumettre l'entrée en vigueur complète de l'accord à sa ratification par l'ensemble des parlements nationaux. Toutefois, la quasi-totalité de l'accord a fait l'objet d'une application provisoire le 21 septembre 2017, avant la consultation des parlements nationaux. Le recours à une application provisoire du texte, alors même qu'il n'a pas encore été ratifié par les parlements nationaux, pose de nombreuses questions. Comme l'a très justement noté la Cour constitutionnelle allemande, les règles applicables pour mettre fin à cette application provisoire pour le CETA ne sont pas clairement énoncées. Et les conséquences d'un éventuel vote négatif par un parlement national restent complètement incertaines.

En outre, entre temps, le 16 mai 2017, la Cour de Justice de l'UE (CJUE) a rendu sa décision relative à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres dans le cadre de l'accord de commerce UE/Singapour. La CJUE y a considéré que les dispositions relatives au mécanisme de règlement de différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais) et qu'une partie du régime de la protection des investisseurs (tout ce qui relève des investissements de portefeuille) relevaient de la compétence partagée entre l'UE et les États membres. Cela signifie que les nouveaux accords de commerce et d'investissements conclus par l'UE devraient tous être ratifiés au niveau national. **Pour contourner cette « difficulté », l'UE scinde dorénavant ces accords de commerce en isolant le volet investissement afin de limiter à l'avenir la consultation des parlements nationaux à ce seul volet.** On peut enfin mentionner l'absence de contrôle démocratique sur l'évolution des accords de commerce

66. Cette déclaration demande également l'assujettissement des accords de commerce aux normes sociales, environnementales et fiscales ainsi que le respect de l'intérêt général dans la résolution des différends d'investissement.

67. <https://www.trading-together-declaration.org/>

signés, à l'instar du CETA : ces accords sont en effet évolutifs et créent une série de « comités » chargés de préciser ou faire évoluer le contenu de l'accord et des annexes dans le temps. Comme le souligne le rapport des experts de la Commission Schubert : « *L'ensemble aboutit à l'instauration d'une gouvernance multi-niveaux dont les implications sur l'exercice par les Parties contractantes, et notamment des États membres de l'Union qui ne sont pas directement représentés dans ces comités, ne sont pas toujours claires* » [p14]<sup>68</sup>. Ainsi beaucoup de choses restent à définir ultérieurement en matière de composition détaillée et de fonctionnement de ces comités.

### 1.3.3 UNE POLITIQUE COMMERCIALE CAPTURÉE PAR DES INTÉRÊTS PRIVÉS

Une partie des sujets couverts par les accords de commerce actuels ne relève pas directement de mesures de libre-échange et contribue au contraire à accorder des droits supplémentaires à certains acteurs privés ou à les faire bénéficier de rentes (règles de protection des investissements, privilège de juridiction, allongement des droits de propriété intellectuelle, etc.). De l'aveu même de certains économistes favorables à ces accords, de tels droits peuvent conduire à fausser la concurrence entre les entreprises, voire à renforcer la position dominante de certains acteurs économiques, par exemple dans le domaine pharmaceutique<sup>69</sup>. Cela va donc à l'encontre de l'objectif affiché de diminution des prix pour les consommateurs.

**Dans un contexte d'affaiblissement sans précédent du pouvoir économique des États par rapport au secteur privé, les accords de commerce aggravent ce déséquilibre au profit des sociétés multinationales à plusieurs égards.**

Tout d'abord, les accords de nouvelle génération accordent une place particulière aux acteurs privés en prévoyant leur consultation, notamment lors d'adoption de nouvelles normes au niveau national. Le CETA prévoit ainsi que chaque Partie « *ménage aux personnes intéressées et à l'autre Partie une possibilité raisonnable de présenter des observations sur [ses lois, règlements, procédures et décisions administratives d'application générale concernant toute question visée par le CETA] qu'elle projette d'adopter* » (art. 27.2).

Ensuite, ces accords confèrent aux investisseurs étrangers une série de droits vis-à-vis des États signataires dont ils peuvent se prévaloir soit de manière indirecte en les faisant porter par un État dans le cadre de la procédure de règlement des différends interétatiques, soit directement contre les États dans le cadre des dispositions de protection des investissements et de la procédure de RDIE (ISDS). Ces régimes – qui sont déjà répandus mais que l'UE entend dorénavant multiplier – font peser des risques majeurs sur les États en offrant aux sociétés multinationales de nouveaux instruments juridiques pour les attaquer dans des conditions procédurales qui leur sont extrêmement favorables et pouvant donner lieu à des indemnités considérables en cas d'adoption de mesures lésant leurs intérêts économiques (voir partie 3.4).

### 1.3.4 LE RESSORT CASSÉ DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ?

Au-delà des nécessaires débats sur la finalité de la politique commerciale et des outils de mesure de la richesse et du bien-être, **le lien entre croissance du PIB et politique commerciale apparaît aujourd'hui de plus en plus fragile**. Cela met dès lors à mal l'une des principales justifications de la politique commerciale actuelle, à savoir l'augmentation de la production mondiale.

Si la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux s'est accompagnée ces dernières décennies

68. Rapport de la Commission Schubert (2017), op. cit

69. Gilles Raveaud, « Mondialisation, combien de perdants ? », Alternatives économiques, 01/09/2017

d'une croissance soutenue de la production mondiale, les observateurs s'accordent à dire que le moteur du commerce semble à présent en panne. Les flux de biens et de services croissent désormais moins rapidement que la production mondiale<sup>70</sup>.

Pour expliquer ce phénomène, certaines études suggèrent que l'extension des chaînes de valeur mondiales pourraient avoir atteint un plafond<sup>71</sup>. Les gains économiques des nouveaux accords de commerce seraient ainsi soumis à des rendements décroissants.

Et la guerre commerciale déclenchée par les États-Unis pourrait affecter encore bien plus fortement les échanges internationaux<sup>72</sup>.

Ainsi, quoi qu'en dise la Commission européenne, ce ne sont pas les nouveaux accords bilatéraux en cours de négociation qui pourront changer la donne. Les gains annoncés pour chaque nouvel accord de commerce apparaissent au mieux dérisoires. Sans compter que ces résultats semblent discutables, à la fois en raison des hypothèses réductrices qui sous-tendent les modèles mathématiques utilisés dans les études d'impacts économiques, et à la fois parce qu'ils sont exprimés en gains de PIB, un indicateur très imparfait<sup>73</sup>.

#### Croissance du PIB et du commerce mondial



Source : Institut Veblen basé sur le World Economic Outlook d'Octobre 2016.

#### La multiplication des accords bilatéraux de commerce n'est, par ailleurs, pas sans poser problème. Outre l'exacerbation des rapports de force, son effet sur le commerce mondial peut être questionné.

L'économiste indien Jagdish Bhagwati évoque un effet « bol de spaghetti » c'est-à-dire que cette stratégie crée de multiples réseaux de connexions entre certains pays et complique les échanges avec les pays tiers. Les règles d'origine définies dans les traités pour identifier les biens et les services pouvant bénéficier des avantages commerciaux consentis agissent sur l'orientation des flux commerciaux et la composition des chaînes de valeur. Un industriel peut ainsi avoir recours à des biens intermédiaires issus de pays partenaires dans le but de bénéficier des avantages associés à l'accord, au détriment de composants issus d'autres pays, parfois plus compétitifs<sup>74</sup>. De ce fait, la multiplication des accords participe à un empilement et une complexification des règles d'origine qui peuvent s'avérer contre-productives et générer des coûts représentant une forme de droit de douane implicite.

70. Sébastien Jean, « Le ralentissement du commerce mondial annonce un changement de tendance », CEPII, La lettre du CEPII n°356, 2015, p. 3

71. Voir par exemple, Sébastien Jean, Directeur du CEPII, dans Confrontations Europe, juillet-septembre 2016, n°114.

72. Sébastien Jean, Philippe Martin et André Sapir, « Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n°46, juillet 2018

73. Alain Grandjean et Gaël Giraud, « Comparaison des modèles météorologiques, climatiques et économiques », Working Paper de la Chaire Energie et Prospérité, 2017 et Géraldine Thiry et Adeline Guéret, « De nouvelles finalités pour l'économie. L'enjeu des nouveaux indicateurs de richesse », Rapport 2015 de l'Idies

74. Jean-Marc Siroën, « Les traités commerciaux favorisent-ils le commerce mondial ? », The Conversation, 15/01/2017



2

CHANGER  
LES RÈGLES  
COMMERCIALES :  
**LA  
RESPONSABILITÉ  
DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

## 2.1 UNE NÉCESSAIRE MAIS DIFFICILE REFORME DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Pour répondre aux défis planétaires auxquels nous sommes confrontés, il faut refonder les institutions internationales pour renverser l'actuelle hiérarchie des normes et favoriser la coopération multilatérale.

Voici un ensemble de pistes pour y arriver :

- **Repositionner l'OMC pour l'intégrer dans le champ des institutions onusiennes et faire évoluer son mandat pour mettre la régulation du commerce au service de la réalisation des objectifs du développement durable.**
- **Doter l'OIT d'un pouvoir de sanction.**
- **Mettre sur pied une organisation mondiale de l'environnement avec un pouvoir de sanction pour développer et contrôler la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement.**
- **Dans le domaine fiscal, définir les règles internationales dans un cadre véritablement multilatéral et non pas seulement par une organisation ne regroupant que les pays les plus riches, telle que l'OCDE.**
- **Élaborer un traité contraignant sur les entreprises multinationales et les droits humains de manière à faire peser de nouvelles obligations sur les entreprises en matière de respect des droits humains et de prévention des risques et à faciliter l'accès à la justice pour les victimes. C'est l'objet des travaux en cours au sein du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, auxquels l'UE rechigne à participer activement<sup>75</sup>.**

Ce n'est pas exactement la direction dans laquelle se dirige la communauté internationale. Les débats actuels sur la réforme de l'OMC se focalisent sur la menace de blocage de l'organisme de règlement des différends par l'administration Trump d'ici la fin de l'année 2019 ainsi que sur les problèmes spécifiques posés par l'économie chinoise. Les tensions commerciales internationales actuelles masquent ainsi toutes les autres difficultés qui ont conduit à une paralysie beaucoup plus générale de l'OMC depuis des années.

**Ainsi les propositions actuelles de la France et de l'Union européenne en matière de réforme de l'OMC sont loin de répondre aux déséquilibres structurels engendrés par les règles commerciales actuelles et aux urgences environnementales et sociales auxquelles nous sommes confrontés<sup>76</sup>. A titre d'exemple, elles n'abordent à aucun moment les sujets agricoles qui ont conduit à l'échec du cycle de Doha depuis plus de dix ans.**

Quand bien même l'Union européenne proposerait un agenda ambitieux de réformes en faveur de règles commerciales internationales au service de la transition écologique et sociale, les difficultés ne manqueraient pas pour le mettre en œuvre.

**C'est pourquoi, sans attendre l'avènement de telles réformes internationales, la refonte du commerce international doit pouvoir s'initier dès à présent à travers celle des règles d'accès au marché européen et des accords bilatéraux négociés actuellement par l'UE avec ses partenaires commerciaux.**

A court et moyen terme, ce n'est donc pas en tournant le dos aux négociations mais bien au contraire en réécrivant les règles commerciales au service d'objectifs politiques supérieurs tels que la transition écologique et la lutte contre la pauvreté et les inégalités, que l'on parviendra tout à la fois à réguler le commerce et à conférer aux normes sociales, environnementales et fiscales internationales un caractère opérationnel.

75. CCFD-Terre Solidaire, « Une stratégie de diversion. L'union européenne dans les négociations pour un traité onusien sur les entreprises transnationales et les droits humains », Octobre 2018.

76. Non papier de la Commission européenne publié en septembre 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf)

## 2.2 UNE RÉFORME URGENTE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE

L'Union européenne est l'acteur naturel pour entamer cette transition : elle en a tout à la fois l'ambition (2.2.1) et les moyens (2.2.2). L'absence d'action l'exposerait par ailleurs à des risques d'implosion (2.2.3).

### 2.2.1 L'INCLUSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE : PASSER DU DISCOURS AUX ACTES

La Commission européenne affiche constamment une volonté d'« **utiliser les accords commerciaux et les régimes préférentiels pour promouvoir des questions aussi fondamentales que le développement durable, les droits de l'homme, le commerce équitable et la lutte contre la corruption** »<sup>77</sup>.

C'est d'ailleurs devenu un élément central de son discours pour justifier tout à la fois l'élargissement du champ d'application des accords de commerce et leur multiplication. **En septembre 2019, on ne recense pas moins d'une vingtaine de négociations en cours avec plus d'une soixantaine de pays**<sup>78</sup>.

La Commission européenne assure ainsi constamment que :

- « *Tout changement dans les niveaux de protection ne peut être qu'à la hausse. Le droit de réglementer sera toujours protégé.* »
- « *le CETA va protéger les normes élevées dont s'est dotée l'Europe dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, les droits des travailleurs et la protection de l'environnement* »,
- « *Les récents accords de libre-échange (ALE) négociés par l'UE comprennent systématiquement des dispositions sur le commerce et le développement durable. Leur objectif est de maximiser l'effet de levier de l'accroissement du commerce et des investissements sur des questions telles que le travail décent, la protection de l'environnement ou la lutte contre la pauvreté, le changement climatique afin de parvenir à un changement de politique efficace et durable* ».
- « *Dans le cadre du CETA, les deux parties conviennent que l'accroissement du commerce et de l'investissement ne doit pas se faire au détriment de la protection de l'environnement et des droits des travailleurs. Au contraire, l'UE et le Canada se sont engagés à veiller à ce que le CETA contribue à la fois à la croissance économique, au développement social et à la protection de l'environnement* »<sup>79</sup>.

Il est impératif et il est temps que **la réalité rejoigne le discours officiel de la Commission européenne**. A défaut, les citoyens européens pourraient perdre toute confiance dans les institutions européennes auxquelles ils ont accepté de transférer une large part des compétences nationales.

77. Commission européenne (2015), « Le commerce pour tous »

78. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

79. Commission européenne, « Le commerce pour tous », 2015 ; Non paper of the Commission services, « Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade

## 2.2.2 L'UE A LES MOYENS D'INITIER CE CHANGEMENT

La politique de commerce extérieur fait partie des compétences majeures transférées par les États Membres à l'UE<sup>80</sup>. Cela signifie donc que c'est la Commission européenne qui conduit les négociations des accords de commerce entre les États membres de l'UE et les États tiers. Depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, l'UE est également compétente en matière de protection des investissements<sup>81</sup>.

Du fait de cette capacité à agir au nom de l'ensemble des États membres, **l'Union européenne est la première puissance commerciale au monde devant les USA et la Chine avec le plus grand volume d'exportations (près de 2 800 Mds EUR/an) et d'importations (près de 2 600 Mds EUR/an). Elle est aussi le principal pourvoyeur et bénéficiaire d'investissements directs étrangers dans le monde**<sup>82</sup>.

Les 500 millions de consommateurs à fort pouvoir d'achat du marché européen représentent un débouché majeur pour les investisseurs et les entreprises du monde entier. Il incombe de ce fait à l'UE de **ne pas se rendre complice de violations à l'égard des droits humains ou de l'environnement commises par des États tiers ou des entreprises multinationales en refusant aux biens concernés l'accès au marché européen**. Forte de ce rôle de moteur central du commerce international, l'UE se trouve en capacité d'infléchir les règles du commerce mondial.

Sa position prédominante dans les échanges internationaux confère également à l'Union européenne un pouvoir de normalisation important. Par conséquent, la politique commerciale européenne constitue un standard en matière de relations commerciales internationales.



© Brasil2-istock

80. Article 3 du TFUE

81. Dans son avis concernant l'accord entre l'UE et Singapour (Avis 2/15 de la Cour, 16 mai 2017, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727>), la CJUE a néanmoins jugé que ce transfert de compétences comportait des limites en matière des limites en matière de RDIE et d'investissements indirects.

82. DG Trade, « Statistical guide », June 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf)

### 2.2.3 L'INACTION EXPOSE L'UE À UN RISQUE MAJEUR

A défaut de saisir cette opportunité unique de revisiter sa politique commerciale et d'initier une évolution des règles du commerce international pour les rendre plus justes, l'UE s'expose à une perte de légitimité et à terme à l'implosion.

Au cours des dernières années, l'UE s'est mise à négocier des accords de commerce et d'investissements avec plusieurs puissances économiques mondiales, membres du G7, comme le Canada et les États-Unis. De par leur caractère plus symétrique et équilibré, ces négociations commerciales ont eu le mérite de révéler l'iniquité de certaines conditions imposées jusqu'à présent à des pays en développement. Le contenu de ces accords de « nouvelle génération » – qui ne visent plus seulement une diminution des droits de douanes mais aussi des barrières non tarifaires, c'est-à-dire les normes de production mais également les normes sanitaires, sociales ou environnementales –, est également apparu contradictoire avec les objectifs d'autres politiques publiques européennes et porteur d'innovations dangereuses pour la démocratie. **Ces accords sont, non seulement loin d'apporter des réponses satisfaisantes aux défis environnementaux et sociaux que l'UE annonce vouloir relever mais encore ils contribuent à les aggraver.**

Ces deux négociations transatlantiques, pourtant menées avec des pays clés pour faire progresser les règles sociales et environnementales internationales et leur mise en œuvre, sont bien loin de l'exemplarité dont devraient faire preuve les leaders du commerce international. Ce n'est donc pas un hasard si elles ont suscité une mobilisation sans précédent de la part de multiples parties prenantes de la société (organisations de la société civile – ONG, syndicats, associations de consommateurs, paysans, PME, magistrats, juristes et économistes). L'adoption définitive du CETA reste d'ailleurs fortement contestée dans de nombreux pays et notamment en France où le passage à l'Assemblée en juillet 2019 a occasionné un vif débat public.

Dès lors, le débat sur le futur de l'UE ne peut pas faire l'impasse sur ces enjeux. En suggérant de mettre la politique commerciale au cœur du projet européen, sans aucune modification de son contenu, la Commission européenne semble ne pas percevoir les risques qu'elle fait courir à l'UE et à ses citoyens.

En parallèle, le choix du peuple britannique de quitter l'Union européenne en juin 2016 a plongé l'UE dans un exercice ardu de redéfinition complète de ses relations avec un futur ex pays membre. L'activation de l'Article 50 du Traité sur l'Union européenne par le Royaume-Uni impose de négocier bien plus qu'un simple accord commercial puisqu'une multitude de sujets devront être abordés. En mars 2018, la Commission européenne via son président Jean-Claude Juncker, a demandé aux pays membres de transmettre leurs attentes en la matière. De son côté, le Royaume-Uni a donné le ton en menaçant l'UE de redoubler d'agressivité en matière fiscale pour compenser sa perte d'attractivité liée à sa sortie du marché unique. L'arrivée de Boris Johnson au poste de Premier Ministre le 24 juillet 2019 laisse présager des négociations longues et difficiles. Dans tous les cas, **les recommandations faites dans ce rapport sur les différents sujets doivent être prises en compte à la fois sur le format et le contenu des négociations du cadre futur de relations entre l'UE et le Royaume-Uni.**

Enfin la nouvelle stratégie commerciale développée par l'administration Trump visant à renégocier un certain nombre d'accords passés et à privilégier des accords bilatéraux au détriment d'accords régionaux ou multilatéraux, pose de nouveaux défis à l'ensemble des partenaires commerciaux des États-Unis. Comment éviter la guerre commerciale et continuer de profiter des bénéfices de l'ouverture actuelle tout en redéfinissant les règles commerciales pour remettre le commerce au service de la société ?

Ces réponses ne sauraient reposer ni sur un simple effort de libéralisation accrue, ni sur un repli sur soi derrière des frontières nationales. Elles passeront par la promotion de règles internationales contraignantes et ambitieuses en matière sociale, environnementale et fiscale et une révision du droit commercial et de l'investissement en conséquence. **C'est toute la philosophie et l'architecture des accords de commerce qui doivent être revues afin qu'ils deviennent de véritables accords de régulation du commerce et non plus seulement de libéralisation.** Ce processus doit conduire nécessairement à une réduction du volume des échanges, d'abord parce qu'un certain nombre de biens ne doivent plus être consommés (énergies fossiles, voitures diesel/essence, etc.), d'autres doivent l'être de manière complètement différente et ensuite, parce qu'une partie des échanges intra groupe qui correspondent à des stratégies d'optimisation fiscale, sociale et environnementale de la part des entreprises multi-nationales, auront été découragés.

**Pour répondre à ces défis, l'Union européenne doit créer les conditions d'un débat approfondi et ouvert sur sa politique commerciale. Elle doit pour cela décréter un moratoire sur les négociations en cours afin de dresser une évaluation complète des accords passés et convoquer sur cette base des états généraux de la politique commerciale et d'investissement pour définir les contours d'une nouvelle politique commerciale juste et soutenable.**



© M.Gunther-FNH



3

PROPOSITIONS  
POUR METTRE  
LE COMMERCE  
INTERNATIONAL  
AU SERVICE D'UNE  
**TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOCIALE  
DÉMOCRATIQUE**

### 3.1. UN PRÉALABLE : REVENIR À LA TRANSPARENCE ET À UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

**La négociation des accords de commerce souffre d'une trop grande opacité et d'un grave déficit démocratique** (voir partie 1.3.1).

**Ce mode opératoire favorise un phénomène de capture de ces accords par des intérêts privés et des lobbies, phénomène d'autant plus fort que les organisations de la société civile sont laissées de côté**<sup>83</sup>.

Il alimente également une méfiance de la part des citoyens et il n'est de toute façon plus viable et efficace à l'heure du numérique. Garantir la confidentialité des négociations se révèle coûteux et le plus souvent inefficace. Par le passé, plusieurs projets d'accords négociés dans la plus grande discrétion ont dû ainsi être abandonnés face à la mobilisation citoyenne et la publicité qu'elle avait donnée à leur contenu :

- L'AMI – Accord multilatéral sur l'investissement – négocié principalement entre pays de l'OCDE mais ouvert à d'autres et auquel la France avait retiré son soutien en 1998.
- L'ACTA – Anti-counterfeiting trade agreement ou accord commercial anti-contrefaçon – négocié entre 2007 à 2010 par un « club » de 39 pays (dont l'Union européenne, les États-Unis, le Japon, etc), finalement rejeté par le Parlement européen en 2012.
- Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, dit TTIP ou TAFTA, pour lequel l'ancien Président français François Hollande avait déclaré en février 2014 : « *Nous avons tout à gagner à aller vite. Sinon, nous savons bien qu'il y aura une accumulation de peurs, de menaces, de crispations*<sup>84</sup> » avant de demander l'arrêt des négociations à l'automne 2016, en réponse à la mobilisation citoyenne<sup>85</sup>. Le mandat de négociation du TAFTA a d'ailleurs été déclaré obsolète en avril 2019 par le Conseil.

**Les leçons de ces trois expériences ne semblent pourtant pas avoir été tirées et interrogent sur les finalités même des négociations commerciales. Un accord qui risque d'être rejeté si son contenu est rendu public mérite-t-il d'être négocié et mis en œuvre ?**

Afin de prévenir ces situations et de s'assurer que la politique commerciale sera conduite dans la recherche de l'intérêt général, il est indispensable d'ouvrir les négociations dès leur lancement et de rendre possible la participation de la société civile (ONG, syndicats, associations de consommateurs...), des élus locaux, de représentants de tous secteurs d'activités ainsi que ceux des petites et moyennes entreprises.

83. Liste fuitée des entretiens menés par la Commission européenne dans le cadre des négociations portant sur le TAFTA, <https://www.asktheeu.org/en/request/473/response/2049/attach/4/List%20of%20meetings%20with%20stakeholders.pdf>

84. Reuters, « Hollande et Obama veulent aller vite sur le libre-échange ! », 12/02/2014

85. L'initiative citoyenne européenne contre le TAFTA et le CETA a réuni plus de 3,2 millions de signatures réparties dans 25 États membres.

# RECOMMANDATIONS

## **1. Ouvrir un processus de redéfinition complète de la politique commerciale**

→ Organiser des États généraux de la politique commerciale à l'échelle européenne et nationale pour redire les finalités de la politique commerciale.

L'ensemble des accords existants et de ceux en préparation devrait être évalué et révisé à l'aune des nouvelles finalités définies grâce à ce processus.

## **2. Assurer la transparence de la politique commerciale**

→ Rendre le processus de négociation transparent depuis le choix éventuel de partenaires commerciaux, l'élaboration du mandat de négociation jusqu'à la conclusion des négociations, avec un accès en ligne au mandat de négociation et aux textes consolidés ou en cours de consolidation. Cette politique de transparence doit faire partie des éléments préalables acceptés par les partenaires commerciaux qui souhaitent ouvrir des négociations avec l'UE.

## **3. Renforcer le contrôle démocratique exercé par les parlementaires européens et nationaux**

→ Donner un rôle aux parlementaires européens dans l'approbation formelle des mandats de négociation avec la possibilité de proposer des modifications. Durant la négociation, ils doivent pouvoir disposer de la capacité d'amender les propositions portées par la Commission européenne afin que leurs recommandations puissent être prises en compte de manière effective. Concernant le projet final d'accord, les députés doivent avoir le choix entre le ratifier, faire des propositions d'amendements afin que les parties reprennent les négociations ou demander l'abandon définitif de l'accord. Un délai maximum pourrait être fixé pour garantir la finalisation du processus.

→ Délivrer aux parlementaires nationaux une information détaillée de l'ordre du jour des réunions du Conseil en matière de commerce et mettre en discussion les positions qui y seront portées par leur gouvernement. Pour les accords mixtes qui couvrent des sujets de compétence partagée, tels que le volet investissement, les parlementaires nationaux doivent pouvoir intervenir au même titre que les parlementaires européens au cours de la négociation.

→ Mettre fin à la pratique de l'application provisoire des accords mixtes pour permettre la tenue d'un débat serein et informé sur les accords de commerce extérieur en amont de leur mise en œuvre en rendant possibles d'éventuels ajustements dans un délai imparti.

→ Prévoir la caducité des mandats de négociations au-delà d'un certain délai afin de contraindre les États membres à les actualiser en cas de reprise des discussions après une période d'interruption. La finalisation vingt ans après leur lancement des négociations avec les pays du Mercosur sur la base d'un mandat datant du milieu des années 1990 ne devrait ainsi plus être possible.

## **4. Mettre fin au monopole des experts commerciaux sur la politique commerciale**

- Intégrer des spécialistes des questions climatiques, sociales, fiscales, financières, etc. dans les équipes de négociateurs.
- Associer pleinement aux négociations sur les règles commerciales les autres DG de la Commission et les autres ministères nationaux concernés.

## **5. Prévoir la réversibilité des accords de commerce international avec des clauses de révision et de résiliation claires et précises. Et mettre fin à l'usage des clauses crépusculaires qui permettent de prolonger les effets de certaines dispositions plusieurs années après une éventuelle résiliation d'un accord.**

## **6. Garantir la mise en place de mécanismes de participation équilibrés et inclusifs pour ouvrir les négociations commerciales aux experts de la société civile et prévenir la captation du processus de négociation par des intérêts privés**

- Organiser des consultations publiques sur le mandat de négociation, certaines propositions clés et le projet d'accord final.
- Garantir une participation équilibrée des différentes parties prenantes depuis la préparation du mandat jusqu'au processus de ratification. Toutes les parties prenantes doivent bénéficier d'opportunités égales de formuler des propositions auprès des responsables politiques avant, pendant et après les négociations d'un accord de commerce et d'investissement. Les gouvernements et la Commission doivent s'assurer de cet équilibre dans leurs interactions avec les parties prenantes à la fois quantitativement et qualitativement. Cela suppose de solliciter des contributions de la part de groupes représentatifs et d'intérêt général actuellement sous représentés (voire de soutenir leur activité) et de limiter les interactions avec les groupes de lobbyistes du secteur privé, sur représentés.
- Publier les demandes et les propositions portées par l'ensemble des parties prenantes, y compris le secteur privé ainsi que la liste des réunions et les rencontres organisées entre les parties prenantes et les représentants de la Commission européenne. La Commission devrait s'abstenir de solliciter bilatéralement des contributions de la part de groupes d'intérêts qui refusent ces règles minimales de transparence.
- Édicter des règles pour éviter les conflits d'intérêts des négociateurs (avant et après leur mandat).
- Ouvrir les négociations à la société civile par exemple sur le format de la CCNUCC avec un statut spécifique d'observateur.
- Instaurer une procédure optionnelle de référendum d'initiative citoyenne sur la validation de l'accord avec la possibilité de formuler des propositions additionnelles.
- Instaurer un mécanisme de suivi avec la société civile et un mécanisme de recours pour ses communautés locales, les organisations de la société civile, les élus locaux, les consommateurs, les agriculteurs ou les entreprises pour alerter sur les éventuels manquements par des États ou des investisseurs issus de l'autre partie.

### 3.2. ASSUJETTIR LE DROIT COMMERCIAL AUX RÈGLES INTERNATIONALES SOCIALES, ENVIRONNEMENTALES ET FISCALES

A l'échelle internationale, la fragmentation des règles commerciales, sociales, fiscales ou environnementales et le développement autonome d'un droit du commerce et de l'investissement de force juridique obligatoire ont conduit la communauté internationale dans une impasse. Alain Supiot, professeur au Collège de France évoque ainsi un « *ordre juridique international schizophrène dont l'hémisphère économique incite à ne pas ratifier et appliquer des normes dont son hémisphère social ou écologique proclame la nécessité et l'universalité*<sup>86</sup> ».

Le principe selon lequel « *la paix durable ne peut être établie que sur la justice sociale* » est inscrit dans le préambule de l'OIT et dans la Déclaration de Philadelphie. Pourtant, la promotion de la justice sociale et de la transition écologique reste trop souvent conditionnée à l'atteinte d'objectifs de croissance économique, par ailleurs peu convaincants. **Et ces objectifs sociaux et environnementaux se retrouvent régulièrement sacrifiés quand ils apparaissent comme un obstacle à l'augmentation de la production et des échanges.**

#### Des chapitres développement durable de portée symbolique

Pour l'heure, l'introduction de chapitres travail, environnement et/ou développement durable dans les accords négociés par l'UE se borne essentiellement à rappeler dans des termes très généraux les engagements internationaux pris par les États parties à l'accord et à encourager leur mise en œuvre sans véritable mécanisme de contrôle et de sanction.

La politique commerciale doit être réformée non seulement pour garantir une véritable cohérence avec ces objectifs sociaux et environnementaux mais surtout pour **soumettre les flux de commerce et d'investissement à des règles contraignantes afin d'accélérer la mise en œuvre de la transition écologique et sociale.**

86. Alain Supiot, « Conférence d'ouverture du XXIème Congrès de la Société internationale de droit du travail et de la Sécurité Sociale », Le Cap, 15-18 septembre 2015

## L'APPROCHE ÉTASUNIENNE

A la fin des années 90, lors de l'élaboration de l'ALENA, la protection des standards environnementaux et sociaux s'était traduite par l'inclusion d'annexes contraignantes. Ces annexes n'incluent pas de normes environnementales et sociales *stricto sensu* mais détaillent un processus légal de règlement de conflit ajusté concernant les domaines de la santé, de l'environnement et du travail<sup>87</sup>. Avec le recul, ces mesures n'ont pas offert de réelles protections de la justice sociale ou de l'environnement<sup>88</sup>.

Dans l'accord KORUS entre les États-Unis et la Corée du Sud entré en vigueur en 2012, les États-Unis ont fait le choix d'étendre le mécanisme de règlement des différends entre États aux volets travail et environnement. En théorie, cela permettrait aux États d'envisager des sanctions commerciales en cas de non-respect des engagements du pays partenaire. Mais ce mécanisme de règlement des différends entre États prévu dans les traités bilatéraux est encore moins utilisé en matière de respect de standards sociaux ou environnementaux que sur les autres sujets<sup>89</sup>. Ainsi en pratique, l'opposabilité des engagements en matière environnementale et sociale se trouve confrontée à la complexité des engagements, la difficulté de contrôler efficacement leur mise en œuvre et l'obligation de démontrer un préjudice commercial<sup>90</sup>. L'exemple fréquemment cité dans ce domaine est le seul véritable différend en matière sociale qui a opposé les États-Unis et le Guatemala dans le cadre de l'accord CAFTA (Central American Free Trade Agreement)<sup>91</sup> en raison des violations répétées du droit du travail et de la liberté syndicale. Après presque dix années de procédure, la décision rendue en juin 2017 constate une infraction aux dispositions sociales de l'accord mais conclut sur l'absence de dommage commercial démontrable.

L'UE n'a jamais souhaité aller dans la direction d'un renforcement des chapitres « développement durable » de ses accords de commerce. **Alors que le Canada intègre traditionnellement des chapitres contraignants sur ce sujet dans ses accords de commerce, il n'a jamais été question de cela pour le CETA, faute de volonté politique européenne.** La Commission européenne considère d'ailleurs que l'adoption de chapitres développement durable contraignants, dotés d'un mécanisme de résolution des différends assorti de sanctions commerciales ne serait pas compatible avec l'approche fondée sur la coopération qu'elle privilégie<sup>92</sup>. Cette position s'explique en partie par le refus de la part d'un certain nombre de pays de mêler au sein de la politique commerciale des objectifs de promotion des échanges avec la réalisation d'autres objectifs de politiques publiques.

Plusieurs propositions sont pourtant sur la table pour rendre les procédures de résolution des différends en matière de respect des chapitres développement durable plus efficaces.

## Exiger le respect effectif de l'Accord de Paris sur le climat

Dans le plan d'action CETA adopté par le gouvernement français en 2017 en réponse au rapport de la commission d'évaluation du CETA, la France a réclamé non seulement des chapitres développement durable contraignants mais aussi l'inscription de l'Accord de Paris comme une clause essentielle dans les accords

87. Jack L Garvey, « Trade Law and Quality of Life. Dispute Resolution under the NAFTA Side Accords on Labor and the Environment », *The American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, pp. 439-453.

88. Public Citizen's Global Trade Watch, « NAFTA's 20-Year Legacy and the Fate of the Trans-Pacific Partnership », 2014

89. Le mécanisme de règlement des différends entre États dans les accords bilatéraux est en règle générale très peu utilisé, à la différence de l'organisme de règlement des différends de l'OMC.

90. Sébastien Jean et Kévin Lefebvre, « Un traité transpacifique vraiment contraignant ? », *La Tribune*, 15/12/2015

91. International Labor Rights Forum, « Wrong turn for workers' rights : the US - Guatemala CAFTA Labor arbitration ruling - and what to do about it, » March 2018, <https://laborrights.org/sites/default/files/publications/Wrong%20Turn%20for%20Workers%20Rights%20-%20March%202018.pdf>

92. Voir le non paper publié par la Commission en juillet 2017 sur la réforme des chapitres développement durable des accords de commerce et le plan d'action en 15 points divulgué en février 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc\\_156618.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf)

de commerce ou de partenariats noués en marge de ces accords. **Cette proposition vise à permettre d'envisager la suspension de l'accord de commerce en cas de non-respect de l'Accord de Paris.** Elle a été portée par la France au Conseil Commerce de mai 2018 puis de concert avec le Luxembourg et l'Espagne au Conseil Environnement en mars 2019. Mais Paris peine à convaincre ses partenaires et n'a pas choisi d'en faire une ligne rouge pour la signature de nouveaux accords avec le Japon ou Singapour par exemple. Une telle clause ne sanctionnerait pourtant que les pays les plus déviants par rapport à l'Accord de Paris : ceux qui en sortent ou qui refusent de rehausser progressivement leur contribution nationale. Il ne s'agit donc que d'une mesure incitative à rester dans le cadre défini internationalement, peu importent les efforts réellement mis en œuvre.

## CONDITIONNER L'OUVERTURE DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES AU RESPECT DE L'ACCORD DE PARIS ?

L'engagement pris par la France par la voix du Secrétaire d'État au Commerce Jean-Baptiste Lemoyne<sup>93</sup> puis d'Emmanuel Macron<sup>94</sup> a été repris au niveau européen. Cécilia Malmström avait déclaré le 1<sup>er</sup> février 2018 : « *Une référence à l'Accord de Paris est nécessaire dans tous les accords de commerce aujourd'hui* ». De son côté, le Parlement européen avait à son tour invité la Commission « *à faire de la ratification et de la mise en œuvre de l'accord de Paris une condition à respecter pour les futurs accords commerciaux* » dans une résolution sur la diplomatie climatique, adoptée en juillet 2018. Ces nouveaux engagements ont malheureusement été bafoués à la première occasion, avec la relance des négociations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis de Donald Trump. Si la France s'est finalement opposée à l'adoption des deux mandats de négociation, son opposition ne semble pas avoir été prise au sérieux et elle n'a par conséquent pas été capable de trouver des alliés au niveau européen. Par ailleurs, la France avait déjà laissé s'engager, le 6 juin 2018, des négociations avec Donald Trump pour un accord visant à trouver un nouveau compromis avec les États-Unis sur la viande. L'objectif est d'éviter une remise en cause à l'OMC, par ces derniers, du « Panel Hormones » : un contingent d'importations de viandes bovines de 45 000 tonnes à droits de douane nuls<sup>95</sup> ouvert par l'UE en contrepartie de son interdiction du « bœuf aux hormones », considérée comme une barrière au commerce.

Face aux défis actuels, la stratégie de renforcement progressif des chapitres développement durable défendue par la France et l'UE, accord après accord, apparaît comme complètement inefficace par rapport aux objectifs qu'elle annonce en matière de développement durable. **Les règles que nous adoptons aujourd'hui, notamment par les représentants des principales économies mondiales vont en effet structurer nos échanges pour les décennies à venir. C'est pourquoi, il importe de les ajuster immédiatement pour être à la hauteur des transformations économiques à mettre en œuvre.**

93. Déclaration de Jean Baptiste Lemoyne, le 1er février 2018, devant l'Assemblée nationale : « Pas d'accord de Paris, pas d'accord de libre-échange » ( ) « Les Américains par exemple savent à quoi s'en tenir ».

94. « Ne signons plus d'accords commerciaux avec les puissances qui ne respectent pas l'accord de Paris », avait aussi déclaré Emmanuel Macron à la tribune des Nations Unies, le 24 septembre 2018

95. Ce panel est dit « erga omnes », c'est-à-dire ouvert aux États-Unis comme à l'ensemble des pays tiers exportateurs de viande bovine sans priorisation de flux en fonction de leur provenance.

## Pour une refonte plus complète des accords de commerce

Pour aller plus loin et encourager la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris, le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) a formulé des propositions visant à coupler véritablement l'octroi d'avantages commerciaux au respect d'une trajectoire climatique compatible avec les objectifs fixés par la communauté internationale<sup>96</sup>. Cette piste beaucoup plus ambitieuse n'est pas hors de portée. Dans différents domaines, des clauses commencent à émerger pour lier les objectifs tarifaires et non tarifaires. L'Union européenne a par exemple intégré dans l'accord UE Japon une clause pour le secteur automobile qui prévoit la possibilité de rétablir des droits de douane dans ce secteur si le Japon ne remplit pas ses engagements réglementaires. De leur côté, les États-Unis avaient envisagé une clause dans le partenariat transpacifique pour exiger du Vietnam le respect des droits syndicaux et en faire une condition du démantèlement tarifaire.

La mise en œuvre de ces recommandations exige de travailler plus précisément pour développer des solutions opérationnelles compatibles avec le droit commercial international ainsi que les nécessaires propositions de réforme de ce dernier à promouvoir. Cela suppose de repenser l'architecture complète des accords de commerce pour garantir la compatibilité de l'ensemble des dispositions avec les objectifs environnementaux et sociaux. Les nouveaux accords de régulation du commerce doivent par exemple permettre de favoriser l'accès au marché européen de produits vertueux pour l'environnement mais aussi et surtout de le bloquer pour les produits nocifs.

**Pour convaincre nos partenaires commerciaux, il convient de stopper l'ensemble des négociations actuelles et de conditionner à l'avenir l'octroi de tout nouvel avantage commercial à l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux partagés.**

Une attention particulière doit être accordée aux effets de cette réforme sur les pays en développement et en particulier les pays les moins avancés. En vertu du principe de traitement spécial et différencié, les critères et le cadre de mise en œuvre doivent être amendés pour prévoir une adaptation progressive aux standards internationaux.

Les mesures envisagées ne doivent enfin pas cibler seulement les pays. Pour être efficaces, un certain nombre de dispositifs doivent s'appuyer sur le respect des standards par les entreprises qui produisent ou commercialisent les biens et les services échangés. Et ces nouvelles formes de régulation doivent être pensées à l'échelle des chaînes de valeur mondialisées.

## Instaurer des écluses climatiques aux frontières

L'ouverture commerciale a parfois bloqué certaines avancées environnementales de manière indirecte. C'est le cas par exemple de l'augmentation du prix du carbone en Europe. En effet, les représentants du secteur privé pointaient à juste titre la pression exercée par la concurrence de produits étrangers pénétrant sur le marché européen sans avoir à supporter ce coût.

De manière générale, la définition de règles commerciales compatibles avec les objectifs de l'accord de Paris pose la question du contenu carbone des produits échangés.

96. CGDD, « Commerce International et Environnement. Vers des accords de 3<sup>e</sup> génération ? », Théma Analyse, Ministère de la Transition écologique et solidaire, Novembre 2018



Une majorité de pays du monde, d'instances internationales et d'acteurs économiques appellent de leurs vœux la mise en place d'un prix du carbone au niveau mondial et de mécanismes d'«ajustement carbone aux frontières» (ACF) afin de promouvoir des dispositifs nationaux ou régionaux ambitieux dans ce domaine. **La nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen en a même fait une de ses priorités politiques lors de son discours de juillet 2019 devant le Parlement Européen.** Si cette idée semble faire son chemin au sein de toutes les familles politiques, aucune ne s'aventure sur le fonctionnement concret d'un tel dispositif. L'ACF pose en effet de nombreuses difficultés techniques. Nombre de produits étant composés de multiples éléments provenant de différentes parties du monde, et dont l'origine peut changer rapidement, il apparaît complexe de déterminer précisément leur contenu carbone. Pour l'estimer, il faudrait connaître les règles environnementales applicables dans chaque pays ainsi que les procédés de production utilisés par les entreprises concernées et les évolutions en la matière. Ces contraintes rendent difficile une mesure précise en l'état actuel des choses, sauf à favoriser les entreprises qui accepteraient de se soumettre à un audit sur le contenu carbone de leurs produits, mis à jour régulièrement, ou encore à imposer des labels concernant la production sur différents secteurs. Mais ces deux solutions pourraient s'avérer pénalisantes pour différentes catégories d'acteurs (les PME et les petits importateurs notamment) et sans doute peu fiables. Une autre option pourrait être de prendre comme référence la meilleure technologie disponible afin d'établir le contenu carbone. Néanmoins, cette méthode nécessite toujours de connaître les processus de production, des informations que les entreprises exportatrices se gardent bien pour l'instant de divulguer<sup>97</sup>.

97. Bueb et Hanani, « Les mécanismes d'ajustement aux frontières : éléments d'analyse économique et juridique », Conventions, 2014, <http://convention-s.fr/decryptages/les-mecanismes-dajustement-aux-frontieres-elements-danalyse-economique-et-juridique/>

Ces difficultés techniques ne justifient cependant pas d'accepter le *statu quo*. En effet, dans d'autres secteurs comme celui de l'agriculture, la traçabilité et la transmission d'information sont obligatoires pour accéder au marché. Il n'y a donc pas de raison de ne pas appliquer des règles similaires au secteur énergétique ou à celui des biens industriels.

Mais ce n'est pas le seul obstacle car il faut aussi admettre que l'UE est loin d'être exemplaire en la matière. La faiblesse du prix du carbone sur le marché européen n'incite pas les industriels à faire évoluer leurs pratiques. En deçà de 30 euros la tonne de CO<sub>2</sub>, il est illusoire d'attendre une transformation significative de notre système productif. L'augmentation du prix du carbone en Europe relève d'une décision politique, décision sans cesse repoussée sous la pression des États les plus « carbonés » et des entreprises qui refusent de se voir imposer un prix du carbone qui les rendrait non compétitives sur le marché international mais aussi européen face à des entreprises qui n'ont pas à le payer.

**L'intérêt de mettre en place un ACF est donc de pouvoir toucher toutes les entreprises qui souhaiteraient vendre leurs produits sur le territoire européen indépendamment de leur lieu de production.**

Un tel instrument pourrait cibler dans un premier temps quelques produits bruts très émetteurs de GES et fortement exposés à la concurrence étrangère comme le ciment ou l'aluminium, mais aussi les énergies fossiles dites non conventionnelles comme le pétrole issu des sables bitumineux ou le gaz de schiste qui sont plus émetteurs de gaz à effet de serre que le pétrole ou le gaz conventionnel.

Sur les hydrocarbures, il y avait déjà eu des tentatives d'introduire des mécanismes spécifiques via la directive européenne sur la qualité des carburants adoptée en 2014 qui prévoit une baisse de 6% de l'intensité carbone des carburants. Malheureusement, la portée de ce texte a été affaiblie sous la pression canadienne en pleine négociation sur le CETA. Le projet initial prévoyait d'allouer des valeurs d'intensité carbone différentes en fonction des types des pétroles. Mais cette partie du texte a été abandonnée. Au-delà des émissions générées par leur consommation en Europe, la fermeture du marché européen à ce type de produits enverrait ainsi un signal fort aux investisseurs du secteur à l'échelle internationale et notamment en Amérique du nord. La problématique du gaz est plus complexe car il est techniquement plus difficile à tracer. Pour ce faire, la France et l'UE devraient établir des facteurs d'émissions spécifiques pour les fossiles non conventionnels et mettre en œuvre des mesures de traçabilité afin de pouvoir taxer le gaz en fonction des conditions d'extraction.

Pour les secteurs soumis au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) / *Emission trading scheme (ETS)*, une des solutions pourrait être de soumettre les importateurs à l'obligation d'acheter des quotas, dans le cadre d'une réforme plus générale du dispositif.

Reste la question importante de la compatibilité de ce type de dispositifs avec les règles de l'OMC. Plusieurs études y ont répondu positivement<sup>98</sup>. Mais faute d'expériences concrètes, nous manquons du recul nécessaire pour prévenir tout risque de conflit. La méthodologie retenue et les choix politiques sur l'utilisation des recettes pourraient être décisifs pour lever les éventuelles objections de discrimination.

**A nouveau, si les règles commerciales actuelles s'avéraient constituer des obstacles infranchissables pour la mise en œuvre d'ACF, l'UE devrait plutôt plaider pour la révision de ces règles plutôt que pour l'abandon de cet objectif.**

---

98. Transport and Environment and Trade Justice Movement, « Can trade and investment policy support ambitious climate action? », November 2017 et Pascal Lamy, Geneviève Pons et Pierre Leturcq, « Verdir la politique commerciale européenne : oui, mais comment ? », Policy paper n°241, Juillet 2019

# RECOMMANDATIONS

## **7. Promouvoir le respect des normes internationales (OIT, droits humains et conventions environnementales internationales) pour tous les produits commercialisés dans l'Union européenne**

- Renforcer la traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur en instaurant un système de « norme de produit » imposant un étiquetage obligatoire sur l'origine et les conditions de production pour tous les produits commercialisés dans l'UE<sup>99</sup>.
- Redéfinir la notion de similarité des produits (*like products*) afin de rendre les procédés ou méthodes de production (PMP) non-incorporés (c'est-à-dire invisibles sur le produit final) discriminants et mobilisables pour l'établissement d'un traitement différencié entre les produits<sup>100</sup>. Invoquer les clauses d'exceptions générales existantes pour justifier d'exigences unilatérales concernant les PMP (cf. article XX du GATT, notamment la « protection de la moralité publique » – concept qui doit être considéré comme comprenant le besoin de protéger les droits fondamentaux du travail de l'OIT – et la « conservation des ressources naturelles épuisables »).
- Rendre systématique la mise en place de mécanismes d'ajustements aux frontières soit par des instruments économiques (taxe, subvention, permis ou quotas d'émission négociable) soit par des instruments réglementaires (norme, certification, quota).
- Abonder des fonds mondiaux pour la promotion d'initiatives favorisant le respect des normes sociales et environnementales, à disposition en particulier des pays en développement avec le produit des taxes prélevées sur les biens importés.

## **8. En matière climatique, développer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**

- Commencer par quelques produits très émetteurs de GES et soumis à une forte concurrence internationale comme l'aluminium ou le ciment. L'objectif dans un premier temps est d'expérimenter ce type de dispositifs pour les mettre en place à terme sur l'ensemble des secteurs. On peut aussi imaginer dans un premier temps d'exonérer de taxe carbone aux frontières les produits venant des pays ayant eux-mêmes mis en place un système de prix du carbone afin d'encourager tous nos partenaires commerciaux à mettre en place une taxation du carbone.
- En parallèle, travailler à développer un système d'évaluation du contenu carbone des produits fondé, par exemple, sur la « meilleure technologie disponible ».
- Assujettir la conclusion de nouveaux accords de commerce à la mise en place d'un prix du carbone que ce soit sous la forme d'un marché de quotas ou d'une taxe.

## **9. Construire une coalition de pays prêts à mettre en œuvre des mesures ambitieuses pour atteindre la neutralité carbone en 2050 afin de respecter les objectifs fixés par l'Accord de Paris et imposer des barrières douanières plus élevées aux pays non membres de ce « club climatique »<sup>101</sup>.**

- La participation de pays en développement à un tel club devrait bien évidemment faire l'objet de règles adaptées.

99. Arnaud Zacharie, « Mondialiser les normes sociales et environnementales », *Revue Projet*, n°353, Juillet 2016

100. Contribution de la Plateforme RSE pour le plan national d'actions prioritaires pour le développement de la RSE, « La RSE à l'international : promouvoir des règles du jeu équitables », 09/2016, p.99

101. Lionel Fontagné & Jean Fourré, « La politique commerciale au service de la politique climatique », *La lettre du CEPIL*, n°373, 2017

## **10. Appliquer des sanctions commerciales à l'égard des partenaires qui commettent des violations sévères à l'égard des droits humains et de l'environnement.**

- Cibler en priorité les produits importés qui contribuent à ces violations (produits agricoles à l'origine de la déforestation, énergies fossiles, etc.).
- Invoquer les clauses d'exceptions générales existantes dans l'article XX du GATT<sup>102</sup> et faire des propositions pour les renforcer si ces dernières s'avéraient insuffisantes pour justifier de telles mesures de rétorsion commerciales.

## **11. Réviser le contenu des accords de commerce existants sur la base d'évaluations portant sur les impacts économiques mais aussi sociaux, environnementaux et fiscaux et sur la question du respect des droits humains.**

- L'évaluation environnementale ne doit pas seulement prendre en compte l'impact climatique des accords mais aussi l'impact sur l'utilisation d'un certain nombre de ressources (matières, eau, etc.) et sur la biodiversité<sup>103</sup>.

## **12. Poser des conditions préalables à l'ouverture de toute nouvelle négociation commerciale**

- Établir des critères de choix des partenaires commerciaux quant au respect effectif des engagements internationaux en matière de Droits humains, de lutte contre le changement climatique et l'évasion fiscale.
- Le socle minimum d'exigence devrait être : la ratification des normes internationales (*a minima* les huit conventions fondamentales de l'OIT, « l'Agenda pour le travail décent », l'Accord de Paris sur le climat, La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, le Protocole de Montréal, la Convention sur la diversité biologique, le Protocole de Cartagena sur les risques biotechnologiques, la Convention CITES sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que l'adoption du plan d'action BEPS de l'OCDE de lutte contre l'érosion des bases fiscales.
- Aucun nouvel accord de commerce ne devrait être négocié avec des pays qui ne respectent pas ces standards internationaux.

## **13. Conduire en amont du processus de négociation (avant la définition du mandat de négociation) et à la fin des négociations, une évaluation contradictoire et indépendante des impacts de l'accord envisagé.**

- Cette évaluation ne peut se limiter à la croissance économique mais doit en outre estimer l'impact sur les droits humains, l'environnement, la stabilité financière et la fiscalité. Elle doit notamment examiner la compatibilité des accords avec une trajectoire climatique à 1,5°C en tenant compte des émissions importées, de l'empreinte écologique et de l'impact sur la biodiversité.

102. Olivier De Schutter, « Trade in Services of Sustainable Development. Linking Trade to Labour Right and Environmental Standard », Edition 1st, 2015

103. CGDD (2018), op.cit., proposition 7

# RECOMMANDATIONS

## **14. Inscrire la primauté du droit international environnemental, social et des droits humains dans les accords de commerce**

- Reconnaître en préambule des accords la présence de tous les accords internationaux en matière d'environnement, de droits humains et sociaux, et de fiscalité.
- Inclure une clause d'exception pour toutes les politiques publiques d'intérêt général, par exemple les politiques de lutte contre le changement climatique ou pour la lutte contre l'évasion fiscale. Cette clause pourrait stipuler que les dispositions du traité ne s'appliquent pas à ces politiques sauf si elles permettent d'assurer un niveau supérieur de protection.
- Inclure des experts de l'OIT, la CCNUCC et le Comité consultatif du Conseil des Droits de l'Homme parmi les observateurs des règlements de différends entre États afin de rendre directement un avis contraignant et conforme avec les engagements internationaux.

## **15. Prévoir la suspension complète ou partielle des accords de commerce bilatéraux en cas de revirement d'une partie vis-à-vis de ses engagements internationaux en matière sociale, environnementale ou fiscale**

- Inscrire des clauses de suspension complète de l'accord en cas de violation grave des engagements internationaux (par exemple, en matière de lutte contre le dérèglement climatique, en cas de sortie de l'Accord de Paris, de non rehaussement de la contribution nationale ou de hausse des émissions de gaz à effet de serre).
- Rendre les chapitres développement durable, travail et environnement contraignants en les soumettant au mécanisme de règlement des différends entre États, sans avoir à démontrer l'existence d'un éventuel préjudice commercial.
- Instaurer des mécanismes de sauvegarde pour autoriser le rehaussement des barrières tarifaires ou non tarifaires en cas de non-respect des engagements définis dans l'accord. En matière climatique ils seraient par exemple activables en cas de contribution nationale non compatible avec le respect de la trajectoire 1,5°, en cas de non-respect de la contribution nationale ou de non versement des financements climat internationaux annoncés.

## **16. Introduire dans les accords de commerce des dispositions pour favoriser la convergence sociale**

- Introduire des règles pour promouvoir le versement d'un salaire décent, adapté au niveau de développement des différents pays afin de favoriser une convergence vers le haut<sup>104</sup>. Certaines propositions reposent sur un pourcentage du salaire médian<sup>105</sup> ou la définition d'un salaire vital<sup>106</sup>.
- Garantir aux travailleurs étrangers le meilleur niveau de rémunération et de protection sociale possible entre le pays d'origine et le pays d'accueil.

104. Dans la renégociation de l'ALENA entre le Mexique, les États-Unis et le Canada (USMCA), une nouvelle règle a été introduite en ce qui concerne le secteur automobile pour exiger que 40 à 45 % du contenu (taux variable selon qu'il s'agit de produits finis ou de parties) provienne de sites de production dans lesquels les salaires sont au-dessus de 16\$ de l'heure (soit cinq fois plus que le salaire moyen dans ce secteur au Mexique). Cette clause ne pourrait cependant n'avoir qu'un impact limité dans la mesure où les véhicules exportés par le Mexique contiennent déjà près de 40 % de composants d'origine Canadienne ou étasunienne. Et les pénalités tarifaires en cas de non-respect (2,5 % sur les voitures) restent très faibles. Sam Gindin, « NAFTA renewed. Now what? », Canadian Dimension, Volume 52, Issue 3: Fall 2018

105. Jared Bernstein and Lori Wallach, « The new rules of the road : a progressive Approach to Globalization », 2016 et Arindrajit Dube, « Proposal 13: Designing Thoughtful Minimum Wage Policy at the State and Local Levels », The Hamilton Project, University of Massachusetts, June 2014

106. Voir par exemple les travaux de « L'Asian Floor Wage Alliance » et du Collectif Ethique sur l'étiquette

## 17. Intégrer dans les accords de commerce des engagements conjoints en matière de justice fiscale

- Établir des taux minimaux pour l'impôt sur les sociétés afin de favoriser une harmonisation fiscale.
- Rendre obligatoire la transparence sur les propriétaires réels des entreprises et des trusts.
- Exiger la publication d'un reporting pays par pays public des entreprises multinationales, sur le modèle des règles de transparence européennes pour les banques.
- S'engager conjointement à travailler sur la refonte des règles fiscales internationales dans un cadre multilatéral et à promouvoir un nouveau système de répartition juste de l'assiette fiscale (unitary taxation)

## 18. Décliner des engagements précis et ambitieux pour mettre en œuvre de manière effective l'Accord de Paris contre le dérèglement climatique

- S'engager réciproquement à suivre et mettre en œuvre une feuille de route nationale chiffrée plus ambitieuse que celle préparée dans le cadre de l'accord de Paris prenant en compte le transport international et les émissions importées en phase avec la trajectoire de limitation du changement climatique à 1,5°.
- Coupler l'agenda des engagements de démantèlement tarifaire et d'accès au marché avec la mise en œuvre de cette feuille de route.
- Maintenir (et si possible rehausser) les droits de douane sur les produits particulièrement nocifs pour le climat (huile de palme, ressources fossiles, etc.) et éventuellement prévoir une diminution progressive en fonction de l'atteinte d'objectifs de durabilité.

## 19. Prévoir des règles spécifiques pour le secteur énergétique

### *Dans les accords bilatéraux :*

- Mettre en place un chapitre dédié sur l'énergie afin de développer des règles d'accès au marché spécifiques permettant d'appliquer un traitement différencié selon les caractéristiques environnementales des ressources énergétiques (énergies renouvelables vs. énergies fossiles).
- Interdire ou décourager l'exploitation, les échanges et la consommation des énergies fossiles non conventionnelles en taxant les produits en fonction de leur intensité carbone.
- Discriminer les énergies fossiles afin de rendre les énergies renouvelables plus compétitives (interdiction de subvention, contrôle des exportations/importations, outils fiscaux, etc.).

### *Au niveau de l'OMC :*

- Amender l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC pour autoriser les soutiens publics aux énergies renouvelables et y interdire les subventions aux énergies fossiles<sup>107</sup>.

## 20. Réduire les impacts du transport international de marchandises

- Développer des règles conjointes spécifiques sur le transport des marchandises avec des clauses contraignantes en matière de normes environnementales, notamment sur la qualité des carburants utilisés et sur la vitesse des bateaux.
- Introduire une taxe sur le transport international aérien et maritime (mettre une taxe carbone pour les deux secteurs ou une taxe sur les carburants de soute du secteur maritime).

107. Fondation européenne d'études progressistes, global progressive forum, PES, solidar, Confédération des syndicats européens, «For the many, not the few. Towards a progressive model for international trade and investment », Décembre 2018

# RECOMMANDATIONS

## **21. Prendre des mesures pour protéger la biodiversité**

- Renforcer et intégrer des dispositions relatives au dispositif des cartons jaunes et rouges contre la pêche illicite ou aux accords de partenariat volontaire du règlement FLEGT sur le bois.
- Étendre ces outils à d'autres produits sensibles pour interdire l'accès au marché européen aux produits qui ne respectent pas un niveau minimum de règles.

## **22. Adopter des règles européennes et internationales contraignantes en matière de devoir de vigilance des entreprises multinationales**

- Adopter une directive européenne sur le devoir de vigilance afin de mettre en œuvre les Principes Directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux Droits de l'Homme
- S'engager conjointement avec nos partenaires commerciaux à développer un traité international contraignant sur les entreprises et les droits humains au sein du groupe de travail mis en place par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies

## **23. Instaurer de nouvelles obligations climatiques pour les investisseurs européens à l'étranger :**

- Publier des informations relatives aux émissions de GES liées aux activités financées à travers les investissements directs étrangers réalisés dans les pays tiers
- S'acquitter d'une taxe sur les revenus d'IDE liés aux activités dans le secteur des énergies fossiles<sup>108</sup>.

## **24. Mieux gérer les effets redistributifs des accords de commerce et compenser les perdants**

- Réformer le mandat et renforcer les moyens d'actions du fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour compenser de manière beaucoup plus efficace les perdants des accords de commerce.
- Instaurer des mécanismes pour corriger les excès de déséquilibres de balances commerciales au sein de l'UE et éventuellement au-delà<sup>109</sup>.

108. Transport and Environment and Trade Justice Movement (2017)

109. James K. Galbraith, Stuart Holland et Yanis Varoufakis, Modeste proposition pour résoudre la crise de la zone euro, Les petits matins, 2014

### 3.3. PRÉSERVER LA CAPACITÉ DES ÉTATS À RÉGULER

Si l'instauration d'un processus de négociation transparent et démocratique est une condition nécessaire à la refonte des politiques commerciales, il convient également de veiller à ce que le contenu des accords ne prive pas les collectivités locales, les États et l'Union européenne de leur capacité à réguler.

En effet, comme le souligne l'économiste Dani Rodrik « *Aucun pays n'a connu de développement réussi en tournant le dos au commerce international et aux flux de capitaux à long terme (...), mais ( ) aucun pays ne s'est développé par le simple fait de s'ouvrir aux échanges et aux investissements internationaux* »<sup>110</sup>.

**Or, les accords de commerce ont contribué à réduire considérablement l'espace politique.** Et leur élargissement aux services, aux investissements, aux marchés publics ou aux droits de propriété intellectuelle ont eu pour effet de multiplier les règles de discipline auxquelles se sont soumis les États.

**Ce phénomène prend plusieurs formes :**

#### Une large ouverture des marchés publics

**Les marchés publics représentent environ 17% du PIB européen<sup>111</sup> et constituent un levier stratégique pour soutenir l'emploi, l'économie locale et la transition écologique.** Des critères sociaux, environnementaux ou fiscaux, de préférence géographique, de qualité ou de durabilité pourraient permettre d'utiliser l'argent public pour relocaliser certaines activités ou encourager des pratiques responsables de la part des entreprises. Mais l'actuelle politique commerciale promeut une toute autre approche. Pour l'UE, le soutien de l'économie locale par la commande publique constitue un obstacle au commerce et une distorsion de concurrence. Elle a, par conséquent, ouvert ses marchés publics de façon unilatérale, sans d'ailleurs obtenir la réciprocité de la part de ses partenaires commerciaux. Les chiffres sont discutés mais l'UE se targue d'un taux d'ouverture de ses marchés publics à la concurrence de 95 % contre seulement 32 % pour les États-Unis<sup>112</sup>. Les européens se sont ainsi tirés une balle dans le pied pour l'ensemble des négociations bilatérales qui les obligent à faire des concessions pour obtenir une ouverture des marchés publics de ses partenaires.

Les accords commerciaux en préparation pourraient encore réduire les marges de manœuvre existantes et interdire toute réforme future des marchés publics visant à favoriser le développement de l'approvisionnement local dans les cantines scolaires, ou tout autre forme de relocalisation de l'économie<sup>113</sup>. **C'est déjà au nom des accords commerciaux existants que la Commission européenne a refusé les propositions portées par les collectivités locales dans ce sens, lors de la révision de la Directive européenne sur les marchés publics de 2014.** Dans un avis sur le TAFTA, le Conseil des communes et Régions d'Europe appelait les négociateurs à faire preuve de pragmatisme sur ce sujet : « *l'ouverture des marchés publics, la réciprocité et la levée des barrières commerciales ne sont pas des fins en soi; elles ne doivent pas entraîner une déréglementation dommageable pour les autorités locales et régionales, les PME et les citoyens* ».

Pourtant les accords de commerce récents comme le CETA contribuent à verrouiller encore la situation

110. A. Zacharie (2013), op. cit.

111. Stephen WOOLCOCK, « TTIP: Opportunities and Challenges in the area of Public procurement », document requested by the European Parliament's Committee on the Internal Market and Consumer Protection, June 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542226/IPOL\\_IDA\(2015\)542226\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542226/IPOL_IDA(2015)542226_EN.pdf)

112. ibid.

113. Mathilde Dupré, « Quels effets des accords commerciaux transatlantiques (CETA et TTIP) sur les marchés publics ? », Institut Veblen, 2016, [https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/note\\_marches\\_publics\\_ceta\\_ttipp\\_institut\\_veblen.pdf](https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/note_marches_publics_ceta_ttipp_institut_veblen.pdf)

puisque'il interdit par exemple explicitement « *tout engagement qui encourage le développement local (...) tel que l'utilisation d'éléments d'origine nationale* » (Art. 19.4.6) dans les marchés publics.

## Une liberté d'investir sans contreparties pour les territoires

**Dans les accords de commerce et d'investissement, les États s'engagent aussi à supprimer et à s'abstenir de créer des règles locales ou nationales visant à s'assurer que les investissements reçus dans le cadre de l'accord contribuent positivement à l'économie du territoire.** Les clauses dites de « prescriptions de résultat » limitent ainsi considérablement les obligations faites aux investisseurs en contrepartie de leur accès au marché. Dans le CETA, le Canada et l'UE se sont par exemple engagés (article 8.5) à bannir toute mesure visant à imposer des éléments de « contenu local » en contrepartie du droit d'investir ou de bénéficier d'un avantage<sup>114</sup>. Cela signifie par exemple qu'il n'est pas possible d'exiger un seuil minimum d'approvisionnement ou d'embauche au niveau local.

## Une absence de protection des services publics

**Faute de définition adaptée, les services publics ne sont pas à proprement exclus du champ des accords commerciaux.** Les clauses de protection des services publics introduites dans le CETA ou dans les autres accords négociés par l'UE sont très insuffisantes et incomplètes. Une exception pour les services publics existe bien mais elle ne porte que sur les « *services fournis dans le cadre d'une autorité gouvernementale* » sauf les services « *fournis sur une base commerciale ou en concurrence avec un ou plusieurs opérateurs économiques* » (article 9.1 et 9.2.2 du CETA). Une telle définition ne couvre dès lors qu'une liste très réduite d'activités pour lesquelles l'état dispose d'un monopole public complet qui correspondent aux fonctions régaliennes de police, de justice et de défense<sup>115</sup>. La santé, l'éducation, les transports ou la distribution d'eau, secteurs dans lesquels il existe des entreprises privées actives, ne sont donc pas protégés par cette exception générale.

Dans le CETA, l'UE a ensuite introduit une exception partielle (visant l'annexe II) pour les services de santé et d'éducation qui reçoivent des financements publics, sans pour autant la définir très précisément. Par ailleurs, les services d'ambulances, les maisons de soins ou les services aux personnes âgées seront ouverts à la concurrence canadienne.

114. Article 8.5 – « Prescription de résultats : 1. Une Partie n'impose ni n'applique les prescriptions suivantes, et ne fait exécuter aucun engagement, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la direction, l'exploitation et la gestion de tout investissement sur son territoire : ( ) b) atteindre une teneur ou un pourcentage donnés en éléments d'origine nationale; c) acheter, utiliser ou privilégier une marchandise produite ou un service fourni sur son territoire, ou acheter une marchandise ou un service de personnes physiques ou d'entreprises sur son territoire; ( ) 2. Une Partie ne subordonne pas l'octroi ou le maintien d'un avantage, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la direction ou l'exploitation de tout investissement sur son territoire, au respect de l'une des prescriptions suivantes : a) atteindre une teneur ou un pourcentage donnés en éléments d'origine nationale; b) acheter, utiliser ou privilégier une marchandise produite sur son territoire, ou acheter une marchandise d'un producteur sur son territoire »

115. AITEC, « CETA, le TAFTA avant l'heure. Tout comprendre au traité UE Canada. », Avril 2016

## SERA-T-IL ENCORE POSSIBLE DE REMUNICIPALISER UN SERVICE ?

Les engagements des États dans le cadre d'accords de commerce peuvent aussi affecter leur capacité à organiser les services à l'échelle locale comme nationale<sup>116</sup>. Ainsi, le passage d'un mode de gestion du privé vers le public pour des services essentiels tels que l'eau, les transports, la santé ou certains pans de la protection sociale n'est pas formellement interdit. Toutefois, il peut être de facto rendu impossible par ce type d'accords. Dans le cas du CETA, même si l'instrument interprétatif réaffirme la possibilité d'un retour sous contrôle public de services initialement privatisés (4c), les réserves et les exemptions propres aux services publics ne s'appliquent pas aux droits des investisseurs étrangers. Le choix d'un retour en gestion publique (remunicipalisation, étatisation, ou autres formes hybrides de gestion avec l'implication des usagers) pourrait ainsi faire l'objet d'une plainte de la part de l'entreprise concernée via le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États et engendrer des procédures coûteuses avec des compensations couvrant y compris les bénéfices escomptés. Un tel scénario n'est pas à exclure dans la mesure où il s'est déjà produit chez nos voisins européens. La décision du gouvernement slovaque de revenir sur la privatisation du système de santé a ainsi coûté plus de 22 millions d'euros au pays, sans compter les frais juridiques<sup>117</sup>.

### Une ouverture des services a priori (méthode de négociation dite de la liste négative)

Les nouvelles méthodes de négociation pour les chapitres de libéralisation des services modifient profondément la philosophie et le contenu des accords. Si traditionnellement, la définition du périmètre des services ouverts à la concurrence étrangère et les modalités d'ouverture étaient identifiées une par une, les accords de « nouvelle génération » comme le CETA vont encore plus loin en remplaçant la méthode, dite de liste « positive » par une liste « négative ». Cela revient à choisir une option d'ouverture par défaut et à lister uniquement les secteurs qui échappent à cette ouverture. Cette méthode prive les pays signataires de l'accord, de la liberté de limiter l'ouverture pour des services futurs. Le raccourcissement des cycles d'innovation et la forte évolution des économies actuelles rendent cette « signature à l'aveugle » d'autant plus hasardeuse. Cette méthode des listes négatives a été utilisée par l'UE pour la première fois dans le CETA, puis dans le JEFTA avec le Japon.

### Une coopération réglementaire qui institutionnalise le lobby privé

Les accords de commerce de « nouvelle génération » introduisent également un mécanisme inédit de coopération réglementaire. L'objectif de ce dispositif est de faciliter la convergence des normes et des réglementations et de réduire les coûts liés à leur respect pour les entreprises. Il comporte des dispositions prévoyant un dialogue entre les autorités de régulation pour approfondir certains volets des accords après leur adoption. **Il vise aussi à s'assurer que toutes les législations existantes et futures des pays seront conformes aux traités et n'auront pas d'impact négatif sur le commerce.** La coopération réglementaire est dans le CETA ou le JEFTA un peu moins ambitieuse que ce qui était prévu initialement dans le TAFTA car elle reste volontaire. Mais en l'absence de garde-fous efficaces, un tel mécanisme pourrait conférer un poids démesuré aux acteurs économiques dominants dans la définition des politiques publiques. Ces derniers auront ainsi éventuellement la possibilité de peser sur les projets de loi auxquels ils sont hostiles, avant même que les parlementaires ne soient saisis.

116. AITEC, CEO, « La monumentale arnaque du CETA », Novembre 2016

117. Public Services International, « Le Système juridictionnel des investissements: Le loup dans la bergerie, », Juillet 2016

L'ancien ambassadeur canadien et membre de l'équipe de négociation du CETA, David Plunkett a d'ailleurs cofondé l'association Canada-UE pour le Commerce et les Investissements dont le rôle est d'accompagner les entreprises dans l'utilisation du CETA<sup>118</sup>. Selon le Président de cette association, « [La coopération réglementaire] institutionnalise l'opportunité pour les entreprises canadiennes de profiter au maximum du CETA en ayant un rôle dans la prise de décision au niveau de l'UE ».



Rapport des experts de la Commission Schubert<sup>119</sup>

*« C'est probablement ce type d'activités [Mécanismes permettant une discussion sur les projets de réglementation des parties (article 21.4 d)] qui est le plus préjudiciable à l'autonomie des parties contractantes dans l'élaboration de leur réglementation. » [p37]*  
*« (...) en participant à ce type d'activité, l'UE ou un État s'expose à des pressions diverses et risque de voir se mettre en place une stratégie d'usure qui vise à faire renoncer à la réglementation en question ou à en lénifier très largement la portée. Par ailleurs, l'obligation de communiquer sur un projet de réglementation à un stade précoce rend d'autant plus facile de s'y opposer efficacement et peut court-circuiter les processus démocratiques internes tels que les procédures de consultation du public. » [p37]*

Même si cette coopération n'est pas obligatoire (article 21) dans le CETA, un refus par un État de participer doit être expressément justifié et motivé dans un délai précis. Par ailleurs, il est à craindre que sur des sujets conflictuels, un tel refus puisse faire l'objet d'une contestation des autres parties et être utilisé comme un élément à charge dans une procédure de règlement des différends entre États ou entre un investisseur et un État.

La première année d'application provisoire du CETA confirme malheureusement la matérialisation de plusieurs risques en la matière. **Plusieurs sujets fortement controversés ont déjà été mis à l'agenda des toutes premières réunions des comités techniques qui visent à poursuivre les négociations sur les standards et les normes, loin du regard de la société civile.** Le Canada a ainsi fait part de ses inquiétudes relatives à une éventuelle interdiction du glyphosate<sup>120</sup> et aux analyses européennes de risques en matière d'OGM, lors du comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et du dialogue bilatéral sur l'accès au marché de la biotechnologie<sup>121</sup>. Malheureusement, les compte-rendus très succincts de ces rencontres rendent difficiles tout véritable contrôle démocratique de ces dialogues. A la demande de Bayer, la Commission européenne a aussi voulu assouplir les règles sur la « tolérance à l'importation » pour la substance active « clothianidine » dans les pommes de terre importées du Canada, en multipliant par 10 la limite maximale de résidus (LMR) autorisée. Le Parlement européen qui s'était battu pour l'interdiction de ce néonicotinoïde tueur d'abeilles en 2018 dans l'Union européenne, a finalement refusé<sup>122</sup>.

118. Julius Melnitzer, « New boots-on-the-ground trade association to boost ties between Canada, EU », Financial Post, 12/09/2018 <https://business.financialpost.com/legal-post/0912-biz-jm-melnitzer>

119. Katheline Schubert et al., « Rapport au Premier ministre. L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé », 17/09/2019

120. Mathilde Dupré, « Pourra-t-on encore interdire le glyphosate avec le Ceta ? », Alternatives Économiques, 17/04/2018

121. Voir l'agenda de la première réunion du comité SPS, du 26 et 27 mars 2018, <https://stopttipitalia.files.wordpress.com/2018/03/draft-agenda-sps-committee.pdf>

122. Délégation française du groupe socialiste, « Clothianidine : le Parlement européen refuse de sacrifier les abeilles sur l'autel du CETA », Communiqué de presse, 13/03/2019 et Parlement européen, « Objection à un acte d'exécution: limites maximales applicables aux résidus de plusieurs substances, dont la clothianidine », Textes adoptés le 13 mars 2019, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0195+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

## Des engagements irréversibles

Par l'adoption de clauses de *statu quo* (ou *standstill clauses*), telles que celle incluse dans le CETA (art. 2.7), les parties s'engagent à ne pas revoir à la baisse leurs engagements d'ouverture. Par ailleurs, au moyen d'une clause à effet de cliquet (ou *ratchet clause*), il est possible également de rendre irréversible toute diminution ultérieure du niveau de protection.

Enfin, les conditions de dénonciation des accords restent très vagues au sein de l'Union européenne. Dans le cas du CETA, la capacité des États membres de demander l'extinction de l'accord n'est pas garantie car la dénonciation de l'accord requiert une décision au sein du Conseil.

**Par ailleurs, même en cas de dénonciation du CETA, il est prévu que l'ensemble du chapitre sur la protection des investisseurs reste en vigueur pendant 20 ans pour tous les investissements réalisés avant la date de dénonciation.** Par cette clause crépusculaire (*sunset clause*), le mécanisme de RDIE (ISDS) pourrait ainsi survivre vingt ans à la fin du CETA<sup>123</sup>.



123. Ainsi même au stade de l'application provisoire, certaines dispositions du chapitre 8, à savoir l'article 8.4 (relatif à l'accès au marché), l'article 8.5 (relatif à l'interdiction de « prescription de résultats »), l'article 8.6 (relatif au traitement national), l'article 8.7 (relatif au traitement de la nation la plus favorisée), l'article 8.8 (relatif aux dirigeants et conseils d'administration), l'article 8.13 (relatif aux transferts), l'article 8.16 (relatif au refus d'accorder des avantages), sont déjà verrouillées pour vingt ans, à l'exception du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États qui est exclu de cette application provisoire.

# RECOMMANDATIONS

## 25. Proscrire les méthodes de négociation les plus intrusives

- Ne pas avoir recours aux clauses de «statu quo» et à un effet « cliquet »
- Revenir à la négociation par liste positive en ce qui concerne les services.

## 26. Protéger efficacement les services publics

- Définir les services publics comme des activités sujettes à un régime réglementaire et des obligations spécifiques imposées sur des services ou des fournisseurs de services par une autorité nationale ou locale dans l'intérêt général. Cet ensemble de règle peut inclure – mais n'est pas limité à – des obligations d'accès universel à un service, la limitation du nombre de fournisseurs d'un service, la fixation de fourchette de prix pour un service, l'établissement de quotas, la mise en place de tests économiques, la sauvegarde de la sûreté des usagers ainsi que leur traitement équitable<sup>124</sup>.
- Exclure explicitement de l'accord les services publics ainsi définis et les mesures les régulant ou les finançant via une clause *ad hoc*.
- Conserver la capacité effective des collectivités locales et des États de reprendre le contrôle sur la gestion des services (remunicipalisation, renationalisation ou autres formes hybrides de gestion avec la participation des usagers).

## 27. Redonner des marges de manœuvre aux collectivités locales et aux États en matière de marchés publics et autoriser une forme de « buy sustainable act ».

- Proscrire tout engagement qui empêche la révision de la directive européenne sur les marchés publics et l'inclusion de critères additionnels de sélection des offres (responsabilité fiscale, circuits courts, critère de localisation, recyclage, etc.). Cela doit permettre à l'Union européenne de développer un *buy sustainable act* (une forme de *buy european act* ou de *small business act* durable) afin d'utiliser l'achat public pour encourager les entreprises nationales et locales à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus sobres et durables tout en promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique.

## 28. Ne plus s'abstenir de réguler en modifiant les règles d'accès au marché et les prescriptions de résultats inscrites dans les accords de commerce

- Refuser de définir des règles horizontales s'appliquant à l'ensemble des secteurs et prévoir des chapitres sectoriels sur mesure (énergie, agriculture, culture, finance...)
- Autoriser des règles qui imposent des éléments de contenu local (emploi, approvisionnement, etc.) en contrepartie d'investissements pour favoriser le développement territorial.
- Conserver la capacité d'interdire ou de limiter certaines activités, en fonction de leur impact sociétal
- S'engager à redéployer les systèmes de soutien public pour réduire la part des activités nocives et au contraire pour favoriser d'autres pans d'activités propices à la transition écologique<sup>125</sup>.

124. Markus Krajewski, « Model clause for the exclusion of public services from trade and investment agreements – Chamber of Labour Vienna & European Federation of Public Service Unions (EPSU) », 02/2016, p.9

125. CNCDH, « Ne sacrifions pas les droits de l'Homme au profit des intérêts commerciaux », Avis sur les accords internationaux commerciaux et financiers et les droits de l'Homme, 2016

## **29. Mettre la coopération réglementaire au service non pas du commerce mais de la transition écologique et sociale**

- La coopération réglementaire doit servir à garantir le respect des droits humains et renforcer la protection des citoyens et de la planète. Les mécanismes de dialogue sur les règles et les normes existantes et futures doivent permettre de rechercher systématiquement une convergence vers le haut des protections sociales et environnementales. La facilitation des échanges constitue l'un des résultats possibles de ce processus d'harmonisation des normes à l'échelle internationale mais elle ne doit en aucun cas servir de boussole ni de finalité en soi. Si l'adoption de règles communes plus strictes a pour effet de limiter les échanges, cela doit être possible.
- Privilégier les cadres internationaux de coopération réglementaire et favoriser une expression collective ambitieuse au sein de ces forums.
- Garantir un équilibre en matière de représentation des parties prenantes dans ces forums afin de garantir la prise en compte des préoccupations portées par la société civile et appliquer des règles strictes en matière de transparence des contributions et des interactions avec les groupes d'intérêts privés.

## **30. Garantir le respect du principe de précaution**

- Introduire, en préambule de l'accord, des dispositions assurant explicitement un statut juridiquement contraignant du principe de précaution européen<sup>126</sup>.

## **31. Permettre aux gouvernements de contrôler efficacement les flux de capitaux**

- Une clause dans les accords de commerce doit permettre un contrôle proactif (c'est-à-dire activable avant même qu'une crise ne se produise) et illimité dans le temps. Elle se substituerait aux dispositions actuelles qui ne prévoient qu'une clause temporaire et réactive, par conséquent inapte à garantir la stabilité du système financier.

126. foodwatch, « Pour une nouvelle politique de l'Union européenne. Demandes de foodwatch pour les accords de libre-échange en cours de négociation. février 2018

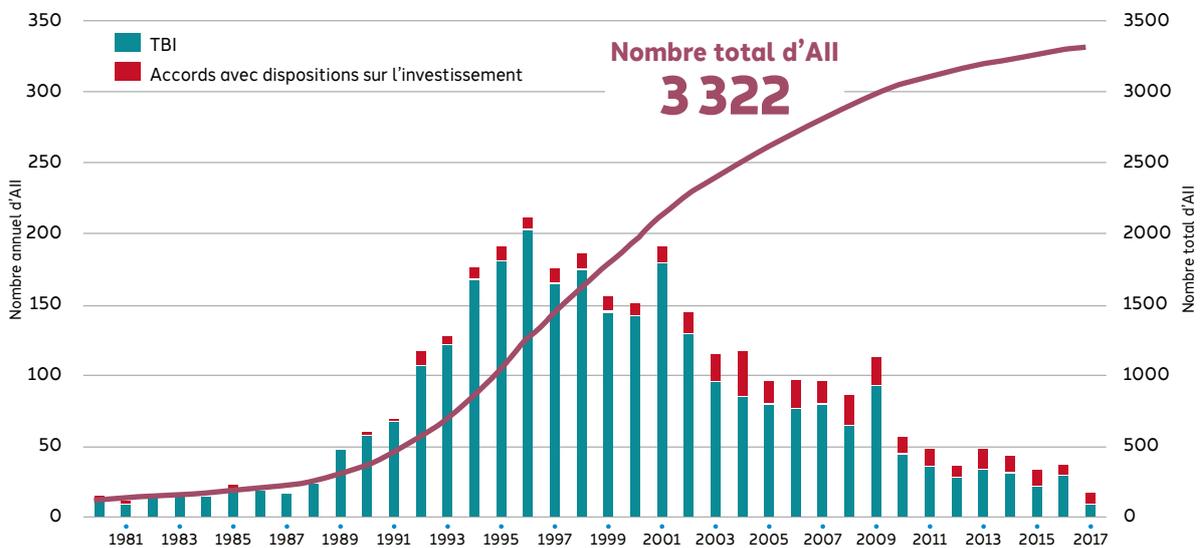
### 3.4. RÉFORMER LE RÉGIME DE PROTECTION DES INVESTISSEURS ET DE L'ARBITRAGE

Le règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais) est un dispositif présent dans la plupart des traités bilatéraux d'investissement et dans un nombre croissant d'accords de commerce bilatéraux ou régionaux.

**Il constitue une voie de recours privilégiée devant un tribunal d'arbitrage pour un investisseur étranger qui estime que l'État d'accueil ne respecte pas les dispositions du traité en question, en particulier les clauses de protection des investissements.**

Les accords de protection des investissements ont été conçus dans un contexte spécifique pour protéger les investisseurs étrangers dans les pays en développement dont les systèmes juridiques étaient considérés comme peu respectueux de l'État de droit. Mais ils ont ensuite été introduits dans une grande partie des traités bilatéraux d'investissement, dont le nombre a fortement augmenté à partir des années 1990, y compris entre pays riches, comme l'ALENA entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et le traité de la Charte de l'Énergie. Ces dispositifs extrajudiciaires fondés sur une forte suspicion à l'égard des tribunaux nationaux sont ainsi peu à peu devenus la norme. **Il existe à ce jour plus de 3300 traités incluant un RDIE.** La France dispose elle-même d'un réseau conventionnel de près de plus de 100 traités bilatéraux d'investissement.

#### Évolution des accords internationaux d'investissement (AII) conclus, 1980-2017



Source : UNCTAD, IIA Navigator.

Note : Le nombre total d'AII conclus, en vigueur ou non, est de 3322. Les AII qui ont été résiliés de manière effective ne sont pas inclus.

Depuis le traité de Lisbonne, la compétence de négocier des accords de protection des investissements a été transférée à l'Union européenne. C'est pourquoi les accords de nouvelle génération négociés, à l'instar du CETA, intègrent un régime spécifique de protection des investissements<sup>127</sup>. Ces régimes s'inspirent très largement des accords de protection des investissements classiques qui se sont multipliés depuis les années 2000 et contiennent plusieurs ingrédients clés :

- Un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) permettant les recours des investisseurs contre les États devant une juridiction d'exception (tribunal d'arbitrage).
- Des obligations à la charge des États et des garanties pour les investisseurs étrangers formulées dans des termes relativement imprécis tels que les notions de « traitement juste et équitable » et d'« expropriation indirecte » que certains arbitres interprètent de manière extensive comme une obligation pour l'État d'accueil d'indemniser toutes atteintes aux « attentes légitimes » des investisseurs dans une stabilité réglementaire.

Ces systèmes font peser plusieurs risques pour l'intérêt général : multiplication de recours abusifs contre les États de la part d'investisseurs, limitation de la capacité des États à réglementer dans l'intérêt général, conflits d'intérêts affectant l'indépendance des arbitres, opacité des procédures, incohérence des sentences, évaluation des indemnisations abusivement favorable aux investisseurs, coûts exorbitants pesant sur les États (notamment pour les PMA) pour assurer leur défense, impossibilité pour les États d'exiger le respect par les investisseurs d'obligations fiscales ou environnementales en contrepartie des garanties qui leur sont octroyées.

Malgré ces dérives, que la Commission européenne dénonce également<sup>128</sup>, l'Union européenne persiste à vouloir inclure ces régimes dans l'ensemble des accords en cours de négociation en se limitant à quelques améliorations procédurales présentées comme une rupture avec « *l'approche traditionnelle du règlement des différends en matière d'investissements* »<sup>129</sup>. Pourtant les principaux travers de ces systèmes sont toujours présents dans les accords de commerce à l'instar du CETA.

## Une explosion des recours des investisseurs à travers cette justice d'exception

Très faiblement utilisé jusqu'au milieu des années 90, **le nombre de recours a explosé : 942 cas recensés fin 2018, contre 3 en 1995<sup>130</sup>**. **La multiplication des contentieux et le développement d'une jurisprudence très favorable aux investisseurs étrangers a ouvert la porte à de nombreuses dérives.** Le RDIE permet aujourd'hui à des investisseurs d'attaquer – ou de brandir la menace d'une plainte – pour faire condamner des États au motif que des décisions de politiques publiques sanitaires, sociales, fiscales ou environnementales affecteraient leurs bénéfices, réels et/ou escomptés. La hausse constante du nombre de plaintes a alimenté le développement d'une véritable industrie spécialisée dans l'arbitrage (avocats d'affaires, activités de conseil, fonds d'investissements et arbitres) qui encourage le dépôt de plaintes contre les États et se rémunère sur un pourcentage des compensations versées par les contribuables.

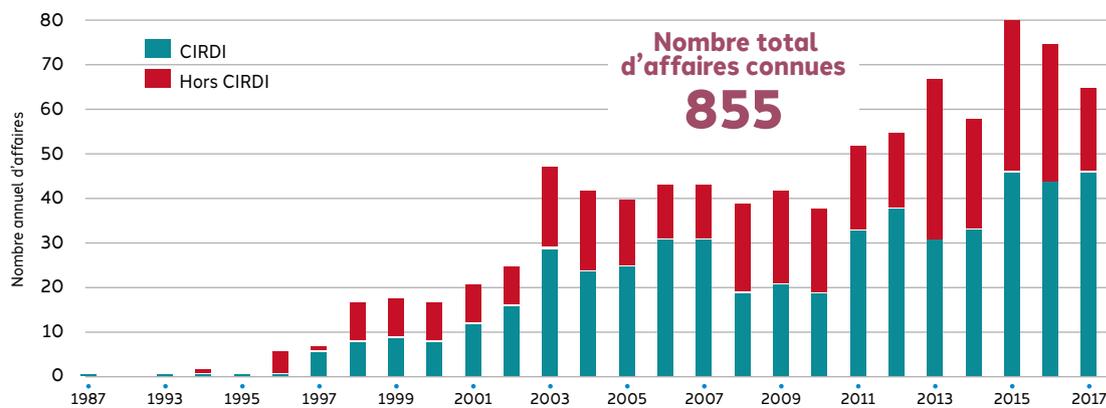
127. Il convient de relever néanmoins que celui-ci a été en majeure partie exclu de l'application provisoire du CETA et n'est donc pas encore entré en vigueur dans l'attente de la ratification du traité par l'ensemble des États membres. Ce régime et notamment le système de RDIE fait également l'objet d'un recours devant le Cour de justice de l'UE. Dans les accords avec le Japon ou Singapour, le volet investissement est finalement disjoint du volet commerce.

128. Commission européenne (2015), « Le commerce pour tous »

129. Point 6f de l'instrument interprétatif commun: « L'AECC tourne résolument le dos à et institue des tribunaux indépendants, impartiaux et permanents dans le domaine des investissements, inspirés des principes de systèmes judiciaires publics (...). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/fr/pdf>

130. <https://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS> – consulté le 19/04/2019

## Évolution du nombre d'affaires connues de RDIE, 1987-2017



Source : UNCTAD, IIA Navigator.

Note : Ces informations sont tirées de sources publiques, dont des services d'information spécialisés. Les statistiques de la CNUCED ne tiennent pas compte des dossiers de différends investisseurs-États qui portent exclusivement sur des contrats d'investissement (des contrats publics) ou des lois nationales relatives à l'investissement, ni des dossiers dans lesquels l'une des parties a fait part de son intention d'engager une procédure de règlement de différends entre investisseurs et États, mais l'arbitrage n'a pas commencé. Le nombre annuel et le nombre total d'affaires sont régulièrement vérifiés et mis à jour, et peut ne pas correspondre exactement au nombre d'affaires indiquées les années précédentes.

## QUELQUES CAS EMBLÉMATIQUES

- **VATTENFALL VS. ALLEMAGNE I** : l'entreprise énergétique suédoise Vattenfall a contesté en 2009 les restrictions environnementales imposées par la ville de Hambourg à l'une de ses centrales à charbon et a attaqué l'Allemagne. Sur la base du Traité sur la Charte européenne de l'énergie, elle réclamait 1,4 milliard d'euros en dédommagement. L'affaire a été close après que la ville de Hambourg ait accepté d'abaisser ses exigences environnementales<sup>131</sup>.
- **LONE PINE RESOURCES VS. CANADA** : l'entreprise qui s'estimait lésée par le moratoire sur la fracturation hydraulique décidé en 2011 par le gouvernement de la province du Québec, a attaqué le Canada, en vertu de l'ALENA et à travers une de ses filiales domiciliées dans le paradis fiscal du Delaware. L'entreprise réclame une compensation de 109,8 millions de dollars<sup>132</sup>.
- **GABRIEL RESOURCES VS. ROUMANIE** : L'entreprise minière canadienne a déposé plainte en 2016, dans le cadre de l'accord bilatéral de protection des investissements entre le Canada et la Roumanie, à la suite de la décision de l'État roumain de ne pas l'autoriser à exploiter la plus grande mine d'or et d'argent à ciel ouvert d'Europe à Rosia Montana. Le projet, qui s'est heurté à une forte résistance de la part des populations locales, a été stoppé par les tribunaux roumains pour non conformité avec les lois environnementales et fraudes administratives. L'entreprise exige des compensations pour défaut de délivrance de permis de la part de l'État roumain. Selon les déclarations de la presse, l'entreprise demanderait 4 milliards de dollars alors qu'elle prétend n'avoir investi à ce jour que 650 millions de dollars.
- **BILCON VS. CANADA** : l'entreprise a gagné un recours, dans le cadre de l'ALENA, contre le Canada qui avait rejeté son projet d'ouverture d'une carrière de basalte, à la suite de l'avis d'un groupe d'experts concluant que la carrière menaçait les communautés locales ainsi qu'une zone d'habitat de plusieurs espèces en voie d'extinction. Les dommages-intérêts doivent encore être définis.

131. Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG c. Allemagne, aff. CIRDI n° ARB/09/6

132. L'affaire est toujours en cours d'examen. Lone Pine Resources Inc. v. The Government of Canada, ICSID Case No. UNCT/15/2.

→ **ROCKHOPPER EXPLORATION VS. ITALIE** : la compagnie britannique pétrolière et gazière a attaqué l'Italie à la suite de l'interdiction votée par le Parlement italien en janvier 2016 de toute nouvelle activité d'exploration et de production à moins de 12 milles marins de la côte afin de protéger le littoral des risques d'une marée noire. Rockhopper avait obtenu en 2015 des autorisations pour exploiter un gisement sous-marin, situé dans l'Adriatique mais la concession lui a finalement été refusée en février 2016. Rockhopper fait aujourd'hui valoir que cette décision viole le traité de la charte européenne de l'énergie censé « fournir une plateforme stable pour les investissements dans le secteur de l'énergie », en dépit du retrait de l'Italie de ce traité, le 1er janvier 2016.

→ **En France**, en 2017, l'entreprise canadienne **Vermilion** a menacé le Conseil d'État de poursuites au moment de l'examen de la loi Hulot sur les hydrocarbures, et obtenu gain de cause puisque le gouvernement a retiré la mesure incriminée, affaiblissant considérablement la portée de la loi<sup>133</sup>.

**L'Union européenne** fait face pour sa part à sa première menace d'attaque de la part **compagnie de gazoduc Nord Stream 2**, dirigée par Gazprom, à la suite de la modification de la Directive Gaz, en 2019, sur la base du traité sur la Charte de l'Énergie<sup>134</sup>.

## Les risques financiers pour les États relatifs au RDIE

Pour l'heure, aucun lien formel n'a pu être établi entre l'existence d'un accord de protection des investissements et le niveau d'investissement dans un État. Même à supposer qu'un tel lien existe, l'accord a la capacité d'anéantir les bénéfices escomptés des investissements en raison d'une série de coûts directs et indirects auxquels il expose les finances publiques.

**En premier lieu, les États s'exposent aux coûts des condamnations par des tribunaux d'arbitrage à des montants potentiellement considérables.** Selon les Nations Unies, près de 60% des cas ont conduit à une indemnisation versée par l'État attaqué, soit que le tribunal ait statué en sa défaveur soit qu'un accord transactionnel soit intervenu<sup>135</sup>. Le montant moyen des condamnations en 2017 s'élevait à 450 millions USD<sup>136</sup>. Au total, rien que pour le traité sur la Charte de l'énergie, les États ont été condamnés ou ont consenti à payer 51,2 milliards de dollars d'amendes au profit des investisseurs<sup>137</sup>. Pour les 14 plaintes recensées dans l'Union européenne dont les résultats avaient été rendus publics en 2014, les contribuables européens avaient déjà été mis à contribution pour plus de 3,5 milliards d'euros de compensations<sup>138</sup>.

**En second lieu, même quand la demande de l'investisseur est finalement rejetée, les États doivent engager des frais de justice significatifs pour assurer leur défense atteignant en moyenne 8 millions USD par affaire<sup>139</sup>.**

133. Le Monde, « Comment la menace d'arbitrage a permis aux lobbys de détricoter la loi Hulot », 04/09/2018 et le décriptage détaillé des Amis de la Terre France et de l'Observatoire des multinationales, <http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/post-scriptum-lobbies-conseildetat-loihulot.pdf>

134. Georgi Gotev, « Nord Stream 2, EU drifting towards legal arbitration », Euractiv, 19/07/2019

135. UNCTAD, « World Investment Report 2016 », 2017, p.107. Selon les Nations Unies, fin 2017, les investisseurs avaient obtenu gain de cause dans environ 60 % des affaires connues examinées au fond. CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde 2018.

136. UNCTAD, Investor-State Dispute Settlement - Review of developments in 2017, page 5. Si on n'inclut les sentences rendues dans l'affaire Yukos (condamnation de la Russie à 50 Mds\$ au global) la moyenne passerait à 504 millions USD).

137. Corporate Europe Observatory (CEO) et Transnational Institute (TNI), « Un Traité pour les gouverner tous. L'expansion constante du Traité de la Charte de l'énergie, et le pouvoir qu'il donne aux entreprises pour s'opposer à la transition énergétique ». Juin 2018

138. Friends of the Earth Europe, « Les coûts cachés des accords commerciaux de l'UE », 2014

139. OECD, « Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community », OECD Working Papers on International Investment, 2012/03, OECD Publishing, Paris, page 19

## L'ARBITRAGE D'INVESTISSEMENT, UNE ARME DE DISSUASION MASSIVE

L'Australie et l'Uruguay ont été attaqués par Philip Morris à la suite de l'adoption de mesures de prévention du tabagisme telles que le paquet neutre. Si le cigarettier n'a finalement pas obtenu gain de cause, les gouvernements concernés ont tout de même dû déployer des ressources importantes pour se défendre :

- L'Uruguay aurait dépensé près de 27 millions de dollars pour se défendre au long des 7 années de procédure qui ne seront que partiellement remboursés par Philip Morris, à hauteur de 7 millions<sup>140</sup>.
- Dans le cas de l'Australie, les frais juridiques et d'arbitrage restant à la charge du pays sont estimés à 8,5 millions de dollars<sup>141</sup>.

Par ailleurs, d'autres États à l'instar de la Nouvelle Zélande ont retardé l'adoption de mesures de santé publique équivalentes de crainte de poursuites. Dans le cas du Togo, le pays a même purement et simplement abandonné son projet face au chantage exercé par l'entreprise<sup>142</sup>.

**En troisième lieu, les accords de protection d'investissements génèrent des coûts indirects en limitant la faculté des États à augmenter leurs revenus (même légitimes) tirés des investissements (via de nouvelles taxes) ou à limiter leurs coûts (via la suppression de subventions) dès lors que ces mesures peuvent être considérées comme une violation des attentes légitimes des investisseurs.** A titre d'illustration, l'Espagne fait l'objet d'une trentaine de recours par des compagnies énergétiques et des fonds d'investissements pour un montant de plus de 7 milliards d'euros en raison d'une modification de son régime fiscal et de subventions applicables à l'installation de panneaux solaires (alors même que la Commission européenne a jugé que cette subvention constituait une aide d'État illégale<sup>143</sup>). Enfin, les entreprises bénéficiant des régimes de protection des investissements et ainsi susceptibles d'exiger une indemnisation en cas de mesures générales défavorables à leurs intérêts ne sont soumises en contrepartie à **aucune obligation de contribution à l'économie de l'État d'accueil** : investissement local, fiscalité, respect de certaines normes

## Un contexte international propice à la révision de ces règles

**Confrontés à des attaques récurrentes et des recours de plus en plus abusifs, de nombreux États avaient exprimé leur souhait de sortir de ce type de dispositif.** La Bolivie, le Venezuela et l'Équateur ont décidé de se retirer du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de la Banque Mondiale et de ne pas renouveler certains de leurs accords. L'Équateur a ainsi mis fin en mai 2017 à ses accords bilatéraux d'investissement dont celui qui le liait à la France, à l'issue d'un long processus d'évaluation<sup>144</sup>. L'Afrique du Sud ou l'Indonésie avaient aussi annoncé leur volonté de réviser leurs accords ou refuser leur renouvellement pour mettre fin au RDIE au profit des juridictions nationales. Quant à la Nouvelle Zélande, elle s'est lancée dans une approche pragmatique à travers laquelle elle choisit de cibler beaucoup plus précisément les investisseurs qui peuvent bénéficier de tels droits<sup>145</sup>. **Enfin, même les États-Unis et le Canada qui avaient été les premiers pays développés à instaurer un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États entre eux, dans le cadre de l'ALENA en 1994, ont décidé d'y mettre fin**<sup>146</sup>. Selon la Ministre canadienne des Affaires

140. CEO et TNI, « Marchander la démocratie », Septembre 2016

141. Final Costs details are released in Philip Morris v. Australia following request by IAReporter, 21 Mars 2018

142. Extrait d'un documentaire d'Envoyé spécial, « Quand Philip Morris empêche le Togo de lutter contre le tabagisme », site de France télévision, publié le 17/11/2017 et mis à jour le 05/12/2017

143. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/258770/258770\\_1945237\\_333\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258770/258770_1945237_333_2.pdf)

144. Cecilia Olivet, « Why did Ecuador terminate all its Bilateral investment treaties? », TNI, 25/05/2017

145. Kelly Buchanan, « New Zealand: Agreements with Five Countries Exclude Compulsory Investor-State Dispute Settlement Processes », Global Legal Monitor, 26 March 2018

146. Gus Van Harten, « One Key Way NAFTA 2.0 Reinvigorates Canadian Sovereignty », TheTyeec.ca, 17 october 2018

étrangères<sup>147</sup> : « Cela a coûté aux contribuables canadiens plus de 300 millions de \$ de sanctions et de frais juridiques. L'ISDS [RDIE] élève le droit des entreprises au-dessus de la souveraineté des gouvernements. En l'enlevant, nous renforçons le droit de nos gouvernements de réguler dans l'intérêt général, de protéger la santé publique et l'environnement ». Néanmoins, la vague de contestation du mécanisme n'a pas ralenti son utilisation avec 75 nouveaux litiges enregistrés en 2017 et 71 en 2018<sup>148</sup>.

## L'obstination de l'Union européenne

Or, l'Union européenne - qui s'est emparée du sujet depuis que le traité de Lisbonne lui a transféré des compétences en matière d'investissement – s'évertue à intégrer ces régimes dans tous les nouveaux accords de commerce même avec les partenaires qui souhaitent s'en débarrasser. **L'Union européenne ne semble absolument pas avoir pris la mesure du mouvement de remise en question fondamentale du principe même et des règles relatives aux systèmes de RDIE.**

Elle défend le principe d'une extension de ces règles de promotion des investisseurs à l'ensemble des flux d'investissement internationaux, quels que soient les pays concernés. Ce choix d'introduire un RDIE dans les accords transatlantiques, négociés avec le Canada et les États-Unis a été au cœur des mouvements de contestation de la société civile. L'initiative citoyenne européenne sur les traités transatlantiques a ainsi recueilli plus de 3,2 millions de signatures. Plus de 2000 collectivités locales se sont déclarées hors TAFTA et/ou CETA. Et 97% des 150 000 contributions reçues à l'occasion de la Consultation que la Commission européenne a été contrainte de lancer sur le RDIE, y étaient défavorables.

## Une réforme frileuse

**Face à cette opposition croissante, l'UE a cru possible de répondre avec une proposition de réforme du dispositif qui apporte quelques améliorations procédurales mais ne modifie pas les règles sur lesquelles se fondent les investisseurs pour déposer des recours.** Par conséquent, cette proposition, reprise dans le cadre de l'accord avec le Canada et les suivants, ne comble nullement les lacunes du dispositif initial :

- **Un privilège de juridiction et des garanties exorbitantes qui persistent au bénéfice des investisseurs internationaux et au détriment du reste de la société.** Ces règles induisent une inégalité de traitement entre les investisseurs nationaux et les investisseurs étrangers. Les définitions d'investissement et d'expropriation indirecte sont très larges y compris dans la version réformée. Le « traitement juste et équitable » (article 8.10) n'est pas mieux encadré. Par exemple, la codification de la notion d'attente légitime des investisseurs va même au-delà de la jurisprudence établie et permet à un investisseur de se référer à des engagements oraux pris par des représentants de l'État.
- **Le droit de réguler des États n'est toujours pas garanti.** La reconnaissance du droit des États à réguler est désormais mentionnée dans le CETA mais sa portée reste encadrée. Il appartiendra en effet aux arbitres de se prononcer sur la nécessité des mesures prises pour atteindre un objectif politique dont la légitimité pourra elle aussi être soumise à interprétation. En outre, des mesures considérées comme « manifestation excessives » pourraient être constitutives d'expropriations indirectes. Le risque d'avoir à payer des compensations élevées à des investisseurs étrangers du fait du contentieux d'investissement peut produire un effet dissuasif sur les politiques publiques et conduire à une forme de frilosité réglementaire. Par ailleurs, à la suite d'une plainte, le fait pour les

147. Vidéo, « Trudeau, Freeland speak about new NAFTA deal, now known as USMCA », Global News, 1st october 2018

148. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> - Consulté le 19/04/2019

parties au différend de pouvoir négocier, peut induire une incitation à supprimer la mesure litigieuse afin de diminuer le montant de la transaction finale.

→ **Un système extrajudiciaire asymétrique.** Dans le système initial, l'examen des plaintes était confié à des arbitres privés, désignés et payés par les parties. Leur rémunération dépendait ainsi directement du nombre de plaintes traitées. La réforme suggérée ne résout pas complètement ces dysfonctionnements. L'instauration d'une liste d'arbitres (maintenant qualifiés de «juges») désignés par les Etats parties à l'accord, ne modifie pas véritablement l'équilibre général du dispositif. Ces arbitres, issus certainement des milieux de l'arbitrage privé international, travailleront au contrat et ne répondront toujours d'aucune magistrature publique indépendante en capacité d'assurer l'impartialité des décisions rendues. Au-delà d'une rémunération de base fixe, leurs revenus restent directement proportionnels au nombre de cas et à la longueur de leur instruction. Les plaintes ne pouvant toujours être déposées que par des investisseurs, le biais en leur faveur ne sera pas corrigé. Par ailleurs les mêmes professionnels peuvent occuper successivement les rôles d'arbitre, de conseiller et d'avocat.

Dans un avis<sup>149</sup> publié en novembre 2015, l'Association européenne des magistrats formulait à son tour des réserves sur ce soi-disant nouveau «système juridictionnel investissements», proposé par la Commission, interrogeant la «nécessité d'un tel système judiciaire» et l'existence de «fondement légal» pour cela. **Ce débat de fond sur le RDIE n'a en effet jamais pu avoir lieu.** Or, l'argument initial relatif à la nécessité de protéger les investissements dans un contexte d'absence d'État de droit, ne saurait s'appliquer aux États membres de l'UE, aux États-Unis et au Canada. Par ailleurs, la corrélation entre l'instauration d'un tel mécanisme et l'augmentation des investissements étrangers n'est pas démontrée et un pays comme le Brésil a pu tout à fait choisir de s'en passer.

## Vers une cour multilatérale d'investissement ?

Afin de poursuivre le mouvement d'extension des règles de protection des investisseurs à l'ensemble des investissements internationaux, la Commission européenne promeut désormais la mise en place d'une Cour multilatérale d'investissements. Cette proposition vise à multilatéraliser la réforme procédurale du mécanisme RDIE acceptée par le Canada, Singapour et le Vietnam, en vue de poursuivre les efforts de relégitimation du dispositif. En dépit des demandes insistantes portées par de nombreux acteurs de la société<sup>150</sup>, la Commission se refuse à ouvrir un débat sur le contenu et la portée des règles de protection offertes aux investisseurs. Ainsi la consultation ouverte début 2017 ne prenait pas en compte les résultats de la consultation précédente et ne portait que sur un champ très restreint d'options.

**Dès lors, cette proposition disqualifie les pistes de réformes plus ambitieuses développées par des pays tiers et vise à généraliser le mécanisme de RDIE à travers le monde et élargir la portée de cette justice parallèle.** En l'absence d'une remise à plat de ces dispositifs, le risque est de renforcer encore le droit international de l'investissement à l'heure où nous avons précisément besoin de réduire la portée des règles existantes pour mener la transition écologique et sociale nécessaire pour relever les grands défis auxquels notre humanité fait face.

149. Statement from the European Association of Judges (EAJ) on the proposal from the European Commission on a new investment court system, 9 November 2015, <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2015/11/EAJ-report-TIPP-Court-october.pdf>.

150. En l'espace de quelques semaines, la Campagne européenne « Stop Impunité. Des droits pour les peuples, des règles pour les multinationales » qui réunit plus de 200 organisations de la société civile dans plus de 16 pays a réuni plus d'un demi million de soutiens : <https://stop-impunite.fr/Signez-maintenant>

# RECOMMANDATIONS

## 32. Ne pas étendre cette justice d'exception dans les nouveaux accords

- S'abstenir de créer de nouveaux droits pour des investisseurs non couverts jusqu'à présent en refusant l'inclusion de mécanisme ISDS (investment state dispute settlement), ICS (investment court system) ou MIC (multilateral investment court) dans les traités en préparation.
- Utiliser au besoin des outils alternatifs à disposition des investisseurs internationaux pour s'auto-assurer contre les risques liés au commerce avec des pays tiers dont les systèmes juridiques sont peu fiables<sup>151</sup>.

## 33. Réduire la portée des droits existants des investisseurs avec le lancement d'une procédure de révision des accords existants, en supprimant purement et simplement les clauses qui prévoient la possibilité de recourir à un mécanisme de RDIE

- Cette révision doit porter sur l'ensemble des accords d'investissement conclus par la France (107 dont 96 en vigueur<sup>152</sup>) et par l'Union européenne, notamment le traité sur la Charte de l'Énergie.
- Prendre exemple sur le traité actuellement en préparation au sein de l'Union européenne pour mettre fin aux mécanismes de RDIE entre pays membres de l'Union<sup>153</sup>.

Faute de suppression de ces clauses, il apparaît indispensable d'en réduire significativement la portée en introduisant a minima les réformes suivantes<sup>154</sup> :

- N'offrir une protection de base que pour les investissements qui contribuent à l'intérêt général (à définir selon des critères clairs par rapport à l'objectif de transition écologique et sociale), via la négociation de clauses *ad hoc* dans des contrats entre les investisseurs et les États portant sur des investissements spécifiques.
- Mieux encadrer les droits des investisseurs :
  - Définir plus restrictivement la notion d'investissement avec exclusion des investissements de portefeuille et interdiction de l'accès à l'arbitrage aux investisseurs impliqués dans des violations des droits humains ou de l'environnement (« *Clean Hands doctrine* »).
  - Réviser les standards de protection pour ne conserver que celle contre une discrimination manifeste, un déni de justice, une expropriation directe non compensée et supprimer les standards interprétés de manière extensive par les tribunaux arbitraux à l'instar du traitement juste et équitable et de la protection contre les expropriations indirectes.
  - Plafonner les compensations exigibles au montant des investissements réalisés.
- Cette protection devrait être assurée à travers les juridictions nationales. Et l'investisseur doit épuiser les voies de recours nationales, comme dans le nouveau modèle indien de traité bilatéral d'investissement,<sup>155</sup> avant de pouvoir remonter soit vers une Cour publique internationale ou d'avoir recours au mécanisme de règlement des différends entre États.

151. J. Bernstein et L. Wallach (2016) op.cit., p.1

152. Seybah DAGOMA, « Rapport d'information sur le règlement des différends Investisseur - État dans les accords internationaux », Assemblée nationale, février 2016

153. [http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/5cd620a9a65afda7c1258368003cdba8/\\$FILE/Treaty\\_Achmea\\_ANC.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/5cd620a9a65afda7c1258368003cdba8/$FILE/Treaty_Achmea_ANC.pdf)

154. Sierra Club, « A New, climate-friendly approach to trade », Discussion paper, 2016

155. Le gouvernement indien a approuvé, en décembre 2015, une réforme de son modèle d'investissement, selon lequel les investisseurs étrangers doivent avoir épuisé les recours en justice nationale avant de pouvoir initier un arbitrage international de type RDIE.

# RECOMMANDATIONS

- Préserver effectivement le droit des États à réguler (instaurer un mécanisme de filtre des plaintes adossé à des clauses d'exceptions pour des mesures prudentielles, sanitaires, sociales, environnementales ou fiscales).
- Assurer la transparence des procédures.
- Interdire les financements par des organismes tiers qui préfinancent les procédures portées par les investisseurs et se rémunèrent en pourcentage des compensations versées par les États.

## **34. Intégrer des obligations pour les investisseurs en matière de respect des droits humains qui priment sur les accords de protection des investissements**

- Introduire une clause garantissant la primauté du droit international des droits humains sur les accords d'investissement<sup>156</sup>.
- Définir des obligations pour les investisseurs visant le respect des droits humains, des conventions fondamentales de l'OIT et des normes environnementales reconnues ainsi que le devoir de vigilance.
- Instaurer un mécanisme de recours pour les communautés, les travailleurs, les associations, les PME, les agriculteurs, les syndicats, etc.
- Ajouter une exception sur le respect et la promotion des droits humains dans les accords d'investissement



156. Institut Veblen et FNH, « Instrument international juridiquement contraignant pour régler dans le cadre du droit international des droits humains, les activités des sociétés transnationales ». Contribution sur les articles 13.6 et 13.7 de l'avant-projet de traité, 28 février 2019.

### 3.5. RÉSERVER UN TRAITEMENT SPÉCIAL À L'AGRICULTURE

L'un des enjeux fondamentaux du XXI<sup>e</sup> siècle est d'allier la sécurité alimentaire<sup>157</sup> d'une population qui devrait dépasser 11 milliards d'individus d'ici 2100 avec la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique. La conciliation de ces impératifs nécessite de promouvoir une forme de « souveraineté alimentaire », c'est-à-dire le droit pour une population de décider de ses propres politiques publiques et politiques commerciales agricoles. Produire en quantité suffisante est en effet loin d'être le seul défi pour nourrir la planète : la faim dans le monde est moins due à la quantité de production disponible qu'à la capacité économique de certaines populations d'acheter leur alimentation. Les petits paysans et les ouvriers agricoles représentent d'ailleurs plus de la moitié du milliard de personnes souffrant de la faim dans le monde<sup>158</sup>.

Cette équation ne peut être résolue que par la promotion de systèmes agricoles promouvant l'autonomie et le bien-être des paysans et un plus grand respect de l'environnement. **Cela suppose d'encourager une agriculture de proximité, diversifiée et durable destinée en priorité à alimenter les marchés locaux, régionaux et nationaux et garantissant un niveau de vie décent aux producteurs.**

#### La souveraineté alimentaire doit aujourd'hui faire face à plusieurs difficultés

**La première est environnementale et notamment climatique.** Les changements climatiques sont déjà à l'origine d'une déstabilisation des productions et des filières. Apparition de nouveaux ravageurs, stagnation ou pertes de rendements : si le changement climatique se fait déjà sentir ce n'est qu'un début sous nos latitudes. Et les effets vont s'aggraver dans le temps.

#### AGRICULTURE ET CLIMAT

Agriculture et climat sont intimement liés : l'agriculture est à la fois responsable et victime du changement climatique mais elle constitue aussi une partie de la solution.

L'agriculture est l'une des causes majeures du changement climatique. **En effet, le secteur agricole et forestier représente près d'un quart des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.**

Comme pour tous les autres secteurs, l'atteinte des objectifs fixés par l'Accord de Paris ne sera pas possible sans une réduction drastique de ces émissions. Les trois principaux leviers pour agir sur les émissions de l'agriculture sont : 1) la baisse de la production et de la consommation de viande et de produits laitiers afin de diminuer la taille des cheptels – pour rappel l'élevage pèse pour 14,5% des émissions mondiales –, 2) la diminution drastique de l'utilisation d'engrais azotés et surtout 3) la fin de la déforestation. En parallèle, les agriculteurs sont aujourd'hui parmi les premières victimes du dérèglement climatique. Selon l'INRA, le changement climatique a déjà eu un impact négatif sur les rendements du blé de - 2% par décennie, et de - 1% par décennie pour le maïs depuis les années 80. Enfin l'agriculture a un potentiel de stockage de carbone considérable qui lui donne un rôle de puits, essentiel pour atteindre les objectifs climatiques.

**Ensuite la souveraineté alimentaire est fragilisée par l'exposition des agriculteurs à la volatilité des cours sur les marchés mondiaux.** La mise en concurrence directe des systèmes agricoles mondiaux a entraîné une course à la compétitivité qui tire vers le bas les revenus mais aussi la qualité environnementale et sanitaire des produits. Les agriculteurs français et européens se retrouvent ainsi pour une grande partie d'entre eux, et malgré une politique agricole commune très active, soumis aux aléas des

157. La sécurité alimentaire est définie par la FAO comme « consist[ant] à assurer à toute personne et à tout moment un accès physique et économique aux denrées alimentaires dont elle a besoin ».

158. Gérard Azoulay, « Sécurité alimentaire mondiale et crise structurelle d'un mode de fonctionnement de l'économie agricole », L'Homme & la Société, vol. 183-184, no. 1, 2012, pp. 61-81.

cours mondiaux de matières premières agricoles. En outre, leurs produits entrent en compétition avec ceux des producteurs américains ou encore néo-zélandais qui n'ont à la fois pas les mêmes conditions pédoclimatiques, pas les mêmes contraintes, normes ou réglementations, pas les mêmes politiques agricoles et pas les mêmes coûts de production.

**Enfin, le rôle prépondérant d'industries agro-alimentaires de plus en plus mondialisées et qui captent une part majeure de la valeur ajoutée dans la chaîne de production est également un facteur de déstabilisation important.** Les choix qu'elles opèrent pour répondre aux marchés de consommation ont des impacts directs sur les cours mondiaux et sur les agriculteurs. La place qu'elles occupent en termes d'investissements, de commerce ou de diffusion d'innovations peut remettre en cause, voire contredire les politiques agricoles nationales ou continentales. Elles contribuent de surcroît à accentuer la spécialisation agricole des grandes régions du monde.

Dans de nombreux pays, ces difficultés sont couplées avec des problématiques d'accès aux marchés pour les petits producteurs et d'accaparement des terres par des filières d'exportation.

**Des solutions existent pour faire évoluer les systèmes et initier un cercle vertueux du point de vue social, environnemental mais aussi de gouvernance.** Les modèles d'agriculture agro-écologique familiale contribuent à la préservation des équilibres écologiques, de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique. Sur le plan purement économique, le modèle de l'agriculture familiale est souvent plus stable et résistant en situation de crise.<sup>159</sup>

## Agriculture et commerce : quelques repères historiques

Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'agriculture européenne s'est trouvée largement déficitaire sur le plan productif et au cœur d'un enjeu social de premier ordre, avec une main d'œuvre agricole qui vivait dans la misère. Pour répondre à ces défis, l'Europe s'est dotée d'une politique agricole et d'une politique commerciale qui ont conjugué leur efficacité. L'Europe a pu ainsi mettre en place des droits de douanes sur des productions éminemment stratégiques telles que les céréales, le lait, le sucre et la viande (Organisation commune des marchés) : une politique incitative et rémunératrice qui a porté ses fruits en 15 ans, l'Europe devenant ainsi excédentaire sur ces produits.

L'erreur a été de poursuivre ces politiques une fois l'objectif atteint : l'Europe a ainsi produit des excédents qu'elle a cherché à exporter, notamment à bas coût dans les pays du sud et elle a poursuivi la spécialisation de son agriculture.

**L'agriculture n'est pas un bien comme un autre. Elle est d'ailleurs longtemps restée à l'écart des négociations commerciales multilatérales.** Les règles du GATT, adoptées en 1947 prévoyaient en effet des exceptions pour le secteur agricole. Les articles XI et XVI autorisaient un soutien public de l'agriculture sans empêcher la conclusion d'accords bilatéraux entre États pour abaisser les droits de douanes ou prévoir des règles spécifiques. Le GATT tolérait aussi le recours à des subventions à l'exportation pour les produits agricoles de base ainsi que la mise en place de restrictions quantitatives. En d'autres termes, un État pouvait restreindre la production ou la vente d'un produit, pour résorber un excédent.

159. A. Grandjean, F. Courleux, A-S. Wepierre, M-S. Dedieu, « L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification », Centre d'études et de prospective, n°90, mai 2016, [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/analyse\\_cep\\_90\\_agriculture\\_familiale\\_france\\_metropolitaine-2.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/analyse_cep_90_agriculture_familiale_france_metropolitaine-2.pdf)

La réforme de la PAC<sup>160</sup> et la signature des accords de Blair House en 1992 marquent un tournant vers la libéralisation des échanges, concrétisée par la fin des négociations de l'Uruguay Round (1986-1993). Deux accords ont été signés en 1994, le premier portant sur l'agriculture et le second sur les règles sanitaires et phytosanitaires (SPS). Cela a entraîné une plus grande libéralisation du secteur agricole remettant en cause la capacité des États à intervenir sur ce marché spécifique et à pratiquer une politique des prix. Les tentatives destinées à « libéraliser » toujours plus largement les marchés agricoles à l'échelle mondiale dans le cadre du cycle de Doha n'ont pas pu aboutir du fait de la mobilisation de la société civile dans un grand nombre de pays. Mais des clauses un peu identiques ont été aussitôt renégociées dans la cadre d'accords bilatéraux entre pays ou groupes de pays.

## Une libéralisation de l'agriculture : à quel prix ?

Il est nécessaire de distinguer les effets de la libéralisation du secteur agricole en fonction des groupes de pays.

**Selon Olivier de Schutter, ancien Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'Organisation des Nations unies, les conséquences économiques de l'ouverture commerciale dans les pays en développement (PED) ont eu plusieurs effets.**

→ **Les accords de commerce n'ont pas permis à ces pays de lever les obstacles persistants en matière d'accès aux marchés des pays industrialisés.** Elles ont au contraire favorisé une utilisation par les pays industrialisés des subventions pour inonder les marchés agricoles du Sud de produits bon marché qui ont déstructuré les marchés locaux. Les soutiens internes à l'agriculture au Nord ont certes été réduits de 20 % (pour 13,3 % dans les PED) par rapport aux soutiens qui existaient en 1986-1988<sup>161</sup>. Mais ce mouvement n'a en réalité pas été favorable aux PED car les niveaux initiaux de soutien de référence étaient très inégaux. De plus, les règles de l'OMC ont non seulement imposé une réduction des subventions agricoles à l'exportation mais encore l'interdiction d'en instaurer de nouvelles. Les pays en développement qui n'étaient pas dotés de dispositifs de soutien à l'époque ont ainsi été lésés puisqu'ils n'ont jamais eu l'occasion d'y recourir. A contrario, les pays du nord ont certes réduit leurs soutiens à l'export mais ils ne les ont pas faits disparaître complètement.

Certes, les aides compensatoires ont dû être découplées et remplacées par des droits à paiements uniques proportionnels à la surface (indépendamment du choix des productions) pour ne pas être attaquées pour dumping et distorsion de concurrence sur le marché mondial. Mais la PAC européenne reste responsable de certaines déstabilisations des marchés agricoles extérieurs via ces aides de base qui constituent toujours une forme de subvention déguisée quand les produits entrent sur le marché mondial. Ces produits alimentent une concurrence déloyale envers les produits similaires non subventionnés et tirent les cours internationaux vers le bas. Selon la plateforme pour une autre PAC, c'est plusieurs milliards d'euros du budget européen qui quittent l'UE pour « *affaiblir la souveraineté alimentaire des pays du sud* »<sup>162</sup>.

**Cette situation alimente une double dépendance des pays en développement à des revenus d'exportations de quelques produits primaires pour acquérir des devises et des importations alimentaires pour nourrir les populations**<sup>163</sup>.

160. La Politique agricole commune de l'UE qui avait longtemps maintenu un cadre de régulation de la production agricole et des échanges a peu à peu abandonné les outils dont elle disposait tels que les quotas.

161. A.Zacharie (2013), op. cit

162. Plateforme pour une autre PAC, « Osons une vraie réforme de la politique agricole commune », 2018

163. A.Zacharie (2013), op. cit.



→ **Les pays du Sud ne sont pas parvenus non plus à accroître significativement leur part de valeur ajoutée dans le secteur agricole.** Étant donné la structure fortement concentrée des maillons intermédiaires de la plupart des marchés agricoles, la majeure partie de la valeur ajoutée est captée par les firmes transnationales en charge du négoce des matières premières, de leur transformation et de leur commercialisation. C'est par exemple le cas des étapes du broyage et de la préparation du cacao entre les 5 millions de producteurs dans le monde<sup>164</sup> et les centaines de millions de consommateurs. En France, seulement cinq multinationales, dont Barry Callebaut, Cargill et Blommer détiennent ainsi 81% du marché<sup>165</sup> et dictent leurs conditions et leurs prix aux agriculteurs.

De plus, l'existence de pics tarifaires sur les produits alimentaires transformés dans les pays industrialisés décourage la diversification des activités dans les économies du Sud vers des produits à plus forte valeur ajoutée.

**La libéralisation de l'agriculture, l'instabilité et la faiblesse des prix sur les marchés agricoles n'ont pas des impacts néfastes que dans les pays en développement. Elles en ont aussi en Europe puisqu'elles mettent en concurrence des agricultures aux normes et contraintes différentes.** L'Union européenne souffre par exemple d'un retard de compétitivité, comme pour les productions animales par exemple, avec les grands domaines du nouveau monde (USA, Brésil, Argentine, Australie et Nouvelle Zélande). Les prix sont tirés vers le bas et, sans protection, les agriculteurs sont tentés de vendre en dessous de leur prix de production. Selon la mutualité sociale agricole, en 2016, en France, le revenu moyen se trouve entre 13 000 et 15 000 euros par an et près d'un tiers des agriculteurs gagne moins de 350 euros par mois.

**La PAC encourage depuis des décennies un modèle agro-industriel tourné vers l'exportation et génère en outre d'autres effets pervers sur le plan écologique.** D'abord, elle soutient encore, par les

164. Amiel, F., Muller, A., Laurans, Y. « Produire un cacao durable : à quelles conditions ? » Iddri, Décryptage N°14/18, 2018.

165. Étude du Basics pour la plateforme pour le commerce équitable, « La Face cachée du chocolat », 2016

aides à l'hectare du premier pilier, une partie de cultures destinées à l'exportation alors même qu'elle soutient insuffisamment les cultures destinées au marché intérieur ou à l'alimentation du cheptel français. En particulier, elle reste peu incitative sur les protéines végétales (lupin, luzerne, pois, féverole, soja, etc.) destinées notamment à l'alimentation animale<sup>166</sup>. Or, la culture de soja, telle que pratiquée en Amérique du sud, est par exemple responsable de près de 60% de la déforestation mondiale. Les importations européennes de soja, mais aussi d'huile de palme ou du cacao constituent ainsi une forme de déforestation importée que la France s'est pourtant engagée à combattre<sup>167</sup>. A ce titre, l'accord de commerce conclu avec le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) et ceux en cours de négociation avec l'Indonésie et la Malaisie risquent d'aggraver la situation.

D'autres déséquilibres écologiques sont observés un peu partout dans le monde : pertes considérables de biodiversité, effondrement de nombreux pollinisateurs, érosion et salinisation des sols...

### **L'agriculture dans les accords de commerce bilatéraux : des problèmes exacerbés**

**Aujourd'hui, l'agriculture constitue un élément essentiel des accords bilatéraux.** De nombreuses activités de ce secteur clé restaient en effet encore relativement protégées avec des droits de douanes importants.

Sans compter que l'agenda commercial européen actuel concerne toute une série de partenaires commerciaux qui constituent d'anciennes colonies de peuplement et dont le secteur agricole présente des caractéristiques encore plus intensives que l'agriculture européenne. On peut citer notamment le Canada, les pays du Mercosur, l'Australie, les États-Unis ou la Nouvelle Zélande.

L'une des difficultés est que l'agriculture ne revêt pas la même importance stratégique pour l'ensemble des États membres de l'UE. Elle est par conséquent parfois utilisée comme variable d'ajustement en échange de concessions dans d'autres secteurs tels que l'ouverture d'autres marchés industriels, notamment automobiles ou des marchés publics.

**A nouveau, les impacts environnementaux liés aux activités agricoles apparaissent largement ignorés, en dépit du contexte d'urgence écologique.** Comme le relevait le rapport des experts de la Commission d'évaluation du CETA, cet accord érigé en modèle fait l'impasse sur cette question : « *On peut regretter que cet accord de nouvelle génération ne prenne pas mieux en compte les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de développement durable en promouvant de manière ambitieuse la mise en place de systèmes agro-alimentaires locaux et territorialisés, reliant consommateurs et producteurs en limitant les besoins de transformation et de transport des denrées alimentaires.* »

La stratégie défendue par la Commissaire européenne au commerce consiste ainsi par exemple à favoriser les importations de viande du Canada et des pays du Mercosur et, en contrepartie, d'ouvrir de nouveaux marchés d'exports aux éleveurs européens pour exporter vers le Japon, la Chine ou la Turquie. Ce modèle est un non-sens écologique et social.

Une telle politique commerciale agricole est d'autant plus problématique que les règles actuelles autorisent l'entrée sur le marché européen d'aliments produits avec des molécules ou des pratiques d'élevages interdites dans l'UE. Les accords de commerce contribuent par conséquent à mettre en compétition des modèles agricoles très différents et aux coûts de production très hétérogènes.

166. Bien que la France soit un pays faiblement consommateur de légumes secs (consommation deux fois moindre qu'en Europe), près de 80% des volumes consommés sont importés (70% des échanges commerciaux sont dominés par 5 entités), notamment pour approvisionner les débouchés industriels dont 90% de ses volumes sont issus d'importations. Le marché intérieur des légumes secs est dominé par la grande distribution qui monopolise les ventes de produits transformés qui représentent plus de 50 000 tonnes. Solagro, RAC France, « Les légumes secs. Quelles initiatives territoriales ? », 2017, <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/04/Les-le%CC%81gumes-secs-Quelles-initiatives-territoriales.pdf>

167. Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée 2018-2030, [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14\\_SNDI\\_0.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf)

Le Canada autorise par exemple encore 46 substances actives qui ont été interdites depuis longtemps dans les autres pays ou continents comme l'Union européenne, les États-Unis ou l'Australie<sup>168</sup>. En outre, les limites maximales de résidus de pesticides autorisées dans les produits alimentaires sont beaucoup moins exigeantes au Canada, voire pour certaines moins exigeantes que les standards internationaux définis dans le *Codex Alimentarius*. En d'autres termes, en cas d'interdiction du glyphosate dans l'Union européenne, les importations d'aliments traités au glyphosate resteraient possibles sous condition de respecter une limite maximale de résidus (LMR).

De même, dans le secteur de l'élevage, alors qu'il est interdit depuis la crise de la vache folle de nourrir les animaux avec des farines animales en Europe, l'interdiction ne vaut pas pour les exportations vers l'UE de produits animaux issus d'un certain nombre de pays partenaires, comme le Canada, les pays du Mercosur, le Japon, la Nouvelle Zélande ou l'Australie.

**Cette divergence entre les règles applicables pour la production agricole européenne et pour les produits importés constitue un obstacle majeur pour progresser dans la transition agricole car elle met les agriculteurs européens en situation de concurrence déloyale.**

**Enfin, certains de nos partenaires commerciaux utilisent les négociations commerciales pour peser directement sur nos règles sanitaires quand elles diffèrent des leurs.** Plusieurs règles européennes ont déjà été assouplies pendant les négociations du CETA, à la demande du Canada.

Selon l'interprofession du soja canadien, Soy Canada, l'Union européenne avait pris l'engagement d'autoriser plusieurs nouvelles variétés transgéniques de soja<sup>169</sup>. En juillet 2016, Monsanto annonçait ainsi avoir obtenu un agrément de la Commission européenne pour l'importation d'un soja OGM tolérant à deux herbicides (glyphosate et dicamba)<sup>170</sup>.

Autre exemple significatif : à la suite de l'interdiction des néonicotinoïdes par la France et l'Union européenne, notamment à cause de leur nocivité sur les abeilles, Bayer Monsanto a demandé une « tolérance à l'importation » pour la substance active « clothianidine » dans les pommes de terre canadiennes. Concrètement, il s'agissait d'aligner la limite maximale de résidus (LMR) acceptée dans l'UE sur la LMR applicable au Canada en la multipliant par dix (de 0,3 mg/kg à 3 Mg/kg). Cette proposition relayée par la Commission a heureusement été bloquée au dernier moment par le Parlement Européen<sup>171</sup>.

Enfin, selon le rapport de la commission Schubert « *L'UE a déjà autorisé par simple échange de lettres l'usage de l'acide lactique (décembre 2013) et de l'eau chaude recyclée (août 2015) pour décontaminer les carcasses, mesures considérées par certains comme une concession anticipée de l'UE dans les négociations, pouvant ouvrir la voie à l'autorisation d'autres substances. La réglementation canadienne autorise le rinçage et le traitement au chlore de la viande de bœuf et de poulet, interdits en Europe. Très récemment, en juin 2017, le Canada a indiqué souhaiter introduire une demande d'utilisation de l'acide citrique et de l'acide peroxyacétique.* » [p45]<sup>172</sup>

**Comme le soulignent encore ici les experts de la Commission d'évaluation, les dispositifs de coopération réglementaire prévus dans le CETA pourraient donc contribuer à l'affaiblissement des règles sanitaires et environnementales européennes existantes et entraver l'adoption de nouvelles règles plus exigeantes.**

168. Rapport de la Commission Schubert (2017), op. cit. et David R. Boyd, « Cleaner, Greener, Healthier: A Prescription for Stronger Canadian Environmental Laws and Policies », UBC Press, 2015

169. Fondation Nicolas Hulot, Aitec, Amis de la Terre, Attac, Confédération paysanne, « Les menaces du traité de libre échanges avec le Canada (CETA) sur l'agriculture », 2015 [https://france.attac.org/IMG/pdf/note\\_ceta\\_agri.pdf](https://france.attac.org/IMG/pdf/note_ceta_agri.pdf)

170. « Roundup Ready 2 Xtend Soybeans Gain EU Import Approval », 22 juillet 2016, <https://monsanto.com/news-releases/roundup-ready-2-xtend-soybeans-gain-eu-import-approval/>

171. Voir note de bas de page 122

172. Rapport de la Commission Schubert (2017), op. cit.



© agence-producteurs-locaux-damien-kuhn

## Comment protéger l'agriculture ?

**À l'image de « l'exception culturelle », le statut spécial de l'agriculture devrait en faire un secteur spécifique, protégé dans le cadre des règles internationales du commerce.**

D'un point de vue juridique il serait possible de transposer le principe d'exception culturelle pour une exception agricole visant à garantir « la souveraineté, l'autonomie et la qualité alimentaire » partout dans le monde comme l'a d'ailleurs proposé le programme de Lascaux en 2013<sup>173</sup>.

Depuis 2005, 148 pays ont signé la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles qui garantit dans son article premier un droit souverain des États à mettre en œuvre toutes les politiques publiques qu'ils jugent appropriées pour protéger la diversité et les expressions culturelles. Dans son article 6, il est précisé que les États peuvent utiliser tous les moyens nécessaires pour « protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire », ce qui inclut les aides financières publiques mais aussi l'octroi de certains privilèges pour garantir la création, la production, la diffusion et distribution de produits culturels nationaux. La France a par exemple imposé des règles permettant de subventionner sa production culturelle. Il existe notamment une taxe sur les billets de cinéma vendus ainsi que le chiffre d'affaires des chaînes de télévisions dont le revenu sert à alimenter le Centre National de la Cinématographie (CNC). En outre, les radios françaises doivent proposer au moins 40% de chansons françaises dont la moitié de jeunes talents. Les chaînes de télévisions ont quant à elles l'obligation de diffuser 60% d'œuvres européennes et 40% tournées en langue française. Il est évident que ces règles constituent un outil essentiel pour promouvoir la production de l'industrie culturelle française.

173. Thomas Berger et François Collart Dutilleul, « Droit commercial: pour une exception alimentaire », Revue Projet n°353, été 2016

Il serait possible d'imaginer un dispositif équivalent pour l'agriculture à condition d'autoriser un tel traitement spécifique. Si certains de nos partenaires considèrent l'exception audiovisuelle comme un obstacle au commerce, sa mise en place n'empêche pas la diffusion de produits culturels étrangers en France. Par ailleurs, étant donné que c'est grâce à l'exception culturelle que nous avons un réseau de salles de cinéma plus développé en France qu'ailleurs en Europe, cela profite indirectement également aux acteurs étrangers puisqu'ils ont plus de lieux où diffuser leurs productions.

**Mettre en place une exception agri-culturelle permettrait aussi d'utiliser le levier de la commande publique.** En effet, cette dernière a en France un rôle significatif à jouer en particulier sur l'agriculture via la restauration collective notamment, qui représente 8 millions de repas par jour et 3 milliards par an. Si tous les restaurants ne dépendent pas de la commande publique, une majorité d'entre eux est soumise aux règles du code des marchés publics, issues de la Directive européenne du même nom. Aujourd'hui, les règles ne permettent pas d'intégrer de critère de localité. Et les propositions portées par les collectivités locales dans ce sens lors de la révision de la Directive en 2014 ont toutes été écartées par la Commission en raison des engagements pris par l'UE dans le cadre des accords de commerce. Si certaines astuces juridiques<sup>174</sup> (notamment la mise en place de critères de fraîcheur) permettent parfois de passer outre, l'exception agri-culturelle pourrait permettre de justifier la mise en place d'une obligation pour tous les restaurants collectifs de s'approvisionner auprès de producteurs locaux et donc de développer les circuits courts.

**Penser une exception agri-culturelle c'est aussi traiter à part l'agriculture en matière de protection de la propriété intellectuelle.** En effet, le brevetage de semences revient à breveter le vivant. Cela nécessite une approche spécifique qui ne peut être la même que celle qui prévaut pour la protection de la propriété intellectuelle sur de nouveaux médicaments ou des innovations industrielles. Il est nécessaire par exemple de garantir une exception pour les semences produites à la ferme. Ce n'est pourtant pas le cas dans le chapitre 20 du CETA, qui prévoit la possibilité de la saisie pour soupçon de contrefaçon, ce qui entre en opposition avec la loi française<sup>175</sup>. Par ailleurs, le CETA renforce considérablement le pouvoir des semenciers vis-à-vis des agriculteurs puisque la charge de la preuve est inversée et qu'il incombe désormais aux agriculteurs de démontrer qu'il n'y a pas eu de contrefaçon<sup>176</sup>.

Faire reconnaître une telle exception agri-culturelle ne sera pas chose aisée. Il faut s'attendre à l'opposition d'un certains nombres pays qui verront cette proposition d'un très mauvais œil. On peut notamment penser au Canada et aux États-Unis qui refusent par exemple de signer le protocole de Carthagène sur les biotechnologies ou de pays du Sud tels que le Brésil qui exportent beaucoup de produits agricoles. Pour convaincre ses partenaires, l'Union européenne doit s'engager en contrepartie à mettre fin à toute forme de subvention déguisée de ses propres exportations agricoles. Une telle exception serait bénéfique pour le développement d'une agriculture locale et durable, de qualité, rémunératrice pour les producteurs et accessible pour les consommateurs.

---

174. Un guide du Ministère de l'agriculture recommande pour atteindre cet objectif légitime de politique publique de jouer sur les spécifications techniques, sociales et de qualité, les conditions d'exécution, l'allotissement sur des petites quantités pour favoriser la participation d'entreprises locales, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, « Guide pratique favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective », novembre 2014

175. Voir le site de la Coordination Nationale pour la Défense des Semences Fermières, [http://www.semences-fermieres.org/interets\\_semence\\_de\\_ferme\\_5.php](http://www.semences-fermieres.org/interets_semence_de_ferme_5.php)

176. Fondation Nicolas Hulot, Aitec, Amis de la Terre, Attac, Confédération paysanne, (2015), op. cit.

# RECOMMANDATIONS

## **35. Exiger le respect des règles européennes pour les produits importés**

- Introduire des mesures-miroirs dans les réglementations européennes afin d'éviter les distorsions induites par les accords de commerce et refuser l'importation de denrées agricoles produites selon des pratiques et/ ou avec des substances interdites dans l'UE.
- A titre d'exemple, l'UE doit prévoir l'interdiction de l'utilisation de farines animales pour la viande importée et publier les actes délégués prévus afin de rendre le nouveau règlement (UE) 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires pour interdire dans les produits importés l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance.
- L'UE doit également interdire l'importation des denrées agricoles produites à partir de molécules interdites dans l'UE. Ainsi, l'interdiction d'une molécule comme le glyphosate doit concerner les denrées produites dans l'UE mais aussi les importations hors UE.

## **36. Promouvoir une exception agri-culturelle**

- Faire une exception agricole comme il en existe pour l'industrie culturelle sur la base d'une charte qui définirait le droit pour un État de mettre en œuvre les politiques publiques qu'il jugerait nécessaires afin de garantir la sécurité alimentaire dans son pays. Cela permettrait à un État de pouvoir rémunérer les agriculteurs pour qu'ils aient accès à un revenu décent mais aussi à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir un certain niveau de prix y compris la possibilité d'augmenter les tarifs douaniers.
- A minima et sans attendre, sortir l'agriculture de toutes les négociations des accords en cours de discussions et notamment les pays qui ont des enjeux d'exporter vers l'UE comme l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Mercosur, l'Indonésie et la Malaisie.
- La France et l'UE doivent porter dans la réforme de l'OMC la sortie de l'agriculture des règles OMC
- Prévoir une exception pour les règles de propriétés intellectuelles en matière de semence agricole
- Autoriser la mise en place des stocks publics afin de lutter contre la volatilité des prix des denrées alimentaires pour mieux réguler les prix et s'adapter à l'augmentation des aléas liés au dérèglement climatique.
- Réformer les règles de marchés publics dans les accords de commerce afin de pouvoir intégrer des critères de localité des produits, notamment en matière de restauration collective.

## **37. S'assurer que nos politiques européennes ne nuisent pas à la souveraineté alimentaire dans les pays du Sud**

- S'assurer que la PAC 2020 ne subventionne plus les exportations y compris de manière indirecte (subvention à l'hectare). Toutes les denrées subventionnées par la PAC doivent être taxées à la hauteur de leur subvention au moment où elles sortent de l'UE. Cela doit permettre de modifier la PAC afin de financer davantage les denrées déficitaires et tout particulièrement la production de protéines végétales.
- Contrôler les investissements des fonds de pension et des entreprises publiques et privées pour lutter contre l'accapement des terres
- Ne plus imposer ni proposer des accords de partenariat économique (APE) aux pays dits les moins avancés (PMA) prônant le dit «libre» échange avec pour effet de mettre brutalement en concurrence les paysanneries qui travaillent encore à la main avec nos fermes hautement mécanisées et robotisées et de provoquer exode rural et migrations clandestines. Et respecter les processus d'intégration régionale conduits par ces pays.





Institut Veblen  
pour les réformes  
économiques

#### INSTITUT VEBLÉN

38 rue Saint-Sabin  
75011 Paris  
[www.veblen-institute.org](http://www.veblen-institute.org)

L'Institut Veblen œuvre pour une société dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une économie inclusive et plus démocratique. Il est soutenu dans cette mission par la Fondation Charles Leopold Mayer pour le progrès de l'Homme. Le programme commerce de l'Institut est également soutenu par la Fondation Schöpflin et Funders for Fair Trade.



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

#### FONDATION NICOLAS HULOT POUR LA NATURE ET L'HOMME

6 rue de l'Est  
92100 Boulogne-Billancourt  
[www.fondation-nature-homme.org](http://www.fondation-nature-homme.org)

Créée en 1990 par Nicolas Hulot, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme œuvre pour un monde équitable et solidaire qui respecte la Nature et le bien-être de l'Homme. Elle s'est donnée pour mission de proposer et accélérer les changements de comportements individuels et collectifs, et soutenir des initiatives environnementales en France comme à l'international pour engager la transition écologique de nos sociétés.

**Auteurs :** Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen et Samuel Leré, responsable du plaidoyer à la Fondation Nicolas Hulot

Nous remercions les personnes suivantes pour leurs commentaires et leurs précieuses contributions: Alain Grandjean, Président de la FNH, Amandine Lebreton, Directrice du Pôle plaidoyer et prospective de la FNH, Clémentine Baldon avocate et experte associée à la FNH, Philippe Frémeaux, Président de l'Institut Veblen, Samuel Delpeuch, et Wojtek Kalinowski, co-directeur de l'Institut Veblen

**Contacts :** [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org) et [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

Conception graphique : Bruce Pleiser

Imprimé sur Papier FSC 100% recyclé

Octobre 2019



© Chungking - Adobe Stock



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques