

## **Contribution de l'Institut Veblen et de la Fondation Nicolas Hulot à la consultation de la Commission Européenne :**

### **« Une politique commerciale revisitée pour une Europe plus forte »**

Novembre 2020

La Fondation Nicolas Hulot et l'Institut Veblen travaillent depuis près de cinq ans pour promouvoir une révision de la politique commerciale européenne au service de la transition écologique et sociale. Les deux organisations ont publié plusieurs documents avec de nombreuses propositions concrètes :

- Dupré. M et Leré. S (2020) *L'Après libre-échange. Quel commerce international face aux défis écologiques*, Les petits matins
- Fondation Nicolas Hulot et Institut Veblen (2020) [Plan de relance, Pour une économie plus résiliente et durable raccourcir les chaînes de valeur, régionaliser et relocaliser](#)
- Fondation Nicolas Hulot et Institut Veblen (2019) [Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale 37 propositions pour réformer la politique commerciale européenne](#)

#### **Question n° 1: Comment la politique commerciale peut-elle participer à l'amélioration de la résilience de l'Union européenne et à la création d'un modèle d'autonomie stratégique ouverte ?**

La crise sanitaire du Covid 19 a mis en évidence les fragilités des chaînes de valeur internationales (de par leur longueur et leur complexité mais aussi la forte concentration de certains approvisionnements à quelques maillons clés) en particulier dans les secteurs de la santé et de l'alimentation.

Dès le début de l'épidémie, la mise à l'arrêt de l'économie chinoise dans la province du Hubeï - dans laquelle sont présentes de nombreuses entreprises européennes - avait déjà provoqué des ruptures d'approvisionnement dans certains secteurs, notamment pour les industries de l'automobile, de semi-conducteurs, des fibres optiques et d'acier<sup>1</sup>. Puis la propagation de l'épidémie à l'échelle internationale et le confinement de presque la moitié de l'humanité a plongé l'économie mondiale dans une crise sans précédent et provoqué une compétition morbide entre les pays pour accéder aux équipements sanitaires indispensables à la prise en charge des malades.

Cette dépendance est aussi une réalité dans le secteur agricole. La France est par exemple importatrice nette de denrées agricoles si l'on exclut les vins et spiritueux. Ainsi, 50% des fruits et légumes consommés en France viennent de l'étranger. Le confinement et la fermeture des frontières ont aussi mis en difficulté certaines activités agricoles françaises, notamment dans le maraîchage ou l'arboriculture, avec des besoins de main d'œuvre estimés à 200.000 travailleurs<sup>2</sup>. Avec des conditions de travail difficiles et des faibles rémunérations, ces secteurs utilisent habituellement une main d'œuvre précaire qualifiée ou non qualifiée, issue notamment d'Europe du Sud, de l'Est et du

---

1 Sarah Guillou, « La dépendance aux intrants chinois et italiens des industries françaises », 19 mars 2020 dans commerce extérieur, industrie, OFCE - le Blog

2 Les Greniers d'Abondance, « Vers la résilience alimentaire. Faire face aux menaces globales à l'échelle des territoires », 2020

#### **Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

Maghreb. Ce phénomène est décrit par certains spécialistes comme une forme de "délocalisation sur place" avec un sous-marché du travail agricole sur lequel les normes salariales et sanitaires tendent à s'abaisser vers celles des pays d'origine des salariés.

Cette crise a aussi révélé les attentes fortes de la part des consommateurs<sup>3</sup> en faveur d'une meilleure information sur la provenance et la qualité des produits et d'une relocalisation d'un certain nombre d'activités.

En réponse à cette crise, différents plans de relances sont mis en place au niveau européen comme au niveau national avec une ambition affichée en matière de respect des engagements européens ambitieux annoncés dans le cadre du Green Deal (neutralité climatique à l'horizon 2050 et mise en place d'un modèle de croissance découplé de l'utilisation de ressources). Dans ce cadre, les décideurs politiques ne peuvent pas faire l'impasse sur une réflexion concernant la nécessaire réorganisation des activités économiques à l'échelle internationale. Cette réflexion est indispensable pour construire des sociétés résilientes, capables de mieux résister aux événements extrêmes notamment sanitaires ou naturels qui ne manqueront pas de se multiplier à l'avenir, de l'avis des scientifiques, du fait notamment du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité.

**Cela signifie que les États membres et l'UE doivent désormais s'atteler à une réorientation cohérente de tout une partie de leurs politiques pour réduire la longueur et la complexité des chaînes de valeur, régionaliser une partie des flux commerciaux et relocaliser certaines productions.** Autant de mesures qui supposent donc d'accepter de réduire in fine les volumes d'échanges internationaux. Ces efforts doivent permettre de maîtriser au mieux les capacités, mais aussi de limiter les impacts environnementaux et de soutenir la création d'emplois liée à notre consommation.

Sur le plan agricole et alimentaire, la diversification, la proximité et la durabilité dans la production comme dans la commercialisation doivent devenir des principes directeurs pour renforcer la résilience sur les différents territoires. Et l'échelon pertinent à partir duquel réorganiser ces activités est le niveau local. Des dynamiques intéressantes étaient en cours avant la crise et se sont accélérées pendant la période de confinement avec des changements de pratiques y compris dans des collectivités territoriales longtemps rétives. L'enjeu est donc non seulement de ne pas arrêter ce mouvement mais de l'encourager.

Cela ne signifie aucunement qu'il faudrait stopper complètement les échanges internationaux. Il n'est en effet ni possible ni souhaitable de vouloir tout produire au niveau local, national ou dans l'Union européenne. Certaines chaînes de valeur internationales sont précieuses quand il s'agit de produire des biens de haute technologie qui requièrent des compétences pointues de la part d'une multitude d'acteurs ou pour échanger certains biens agricoles de haute valeur ajoutée ou dont la production est localisée dans des zones spécifiques. Mais ce n'est pas le cas de tous les secteurs d'activités. Selon les estimations, entre un et deux tiers du commerce mondial constituerait en réalité du commerce intra groupe, c'est à dire entre les filiales d'une même entreprise multinationale. Ainsi le commerce engendré par des logiques de recherche d'efficacité économique aveugles aux coûts sociétaux et basées sur des calculs d'optimisation fiscale, sociale et environnementale ne doit plus avoir cours.

---

3 Selon un sondage Odoxa, publié le 13 avril 2020, 9 personnes interrogées sur 10 se prononcent en faveur d'une relocalisation de la production industrielle (92%) et d'une politique visant à garantir l'autonomie agricole de la France (93%). Et 93% souhaitent systématiser la présence d'un label permettant d'identifier les produits non alimentaires produits en France ou en Europe.

**Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

**Que ce soient pour des raisons stratégiques, sociales et écologiques, il nous faut aujourd'hui aller vers une économie réorganisée autour des objectifs suivants :**

- **Durabilité** : les modes de production, de consommation et d'échange doivent privilégier des pratiques les moins impactantes sur l'environnement (prenant en compte aussi bien les impacts sur le climat que sur la biodiversité) et respectueuses des droits humains.
- **Sobriété** : réduction de la consommation afin de réduire l'empreinte écologique globale (émissions de GES, utilisation de ressources naturelles, impacts sur la biodiversité et pollutions) de nos activités économiques sur toute la chaîne (extraction, production, transport, consommation et gestion des déchets)
- **Résilience** : capacité à résister aux risques déjà identifiés (changement climatique, crise sanitaire, crise financière, épuisement de certaines ressources naturelles...).
- **Subsidiarité** : organisation des activités économiques à l'échelon le plus pertinent, en favorisant la proximité et l'ancrage territorial afin de promouvoir l'emploi et ainsi l'acceptation sociale de la transition. Le niveau local - corrélé à des pratiques durables - sera privilégié dans l'agriculture et un échelon européen par exemple pour d'autres types d'activités plus complexes comme la production de batteries électriques pour les voitures.
- **Solidarité** : loin d'un repli nationaliste ou européen égoïste, ce mouvement vise à permettre à chaque société de construire une économie adaptée à ses besoins et ses préférences collectives et à promouvoir des activités économiques internationales fondées sur le respect des droits humains et sociaux et de l'environnement.

Pour devenir une réalité, ce mouvement doit faire l'objet d'une stratégie d'ensemble cohérente. Cela suppose aussi de renoncer par exemple à nos exportations qui participent à la destruction d'activités locales structurantes dans les pays tiers, notamment les pays en développement et de mettre fin aux dispositifs d'aides à l'export pour tous les biens les plus nocifs pour l'environnement.

**La mise en œuvre d'une telle stratégie repose sur de nombreux leviers dont celui de la politique commerciale. Mais cela pourrait démarrer par la mise en place d'un certain nombre de réformes unilatérales :**

#### **a. Transparence sur l'origine et traçabilité sociale et environnementale accrue des produits**

**Pour commencer, le consommateur doit pouvoir bénéficier d'informations fiables sur l'origine des biens et services commercialisés dans l'UE.** Il n'y a aucune raison pour que les règles dans ce domaine ne se limitent qu'à certains produits alimentaires tels que les fruits et légumes frais.

Mais au-delà de la provenance des produits, se pose aussi la question des conditions sociales et environnementales de production qui dépasse le simple enjeu d'information du consommateur et relève davantage du rôle de contrôle des pouvoirs publics. C'est pourquoi **il apparaît indispensable aujourd'hui de renforcer la traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur, avec quelques informations basiques sur les conditions de production. Cette transparence accrue sur les chaînes de valeur doit permettre d'instaurer progressivement des règles visant à discriminer les produits selon des critères sociaux et environnementaux adossés aux standards minimaux internationalement définis.** A terme, l'UE pourrait ainsi bannir l'accès à son marché aux biens dont la production contribue à la déforestation, utilise des intrants interdits dans l'UE ou ne respecte pas les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail telles que la liberté syndicale ou le travail des enfants.

#### **Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

Si de telles mesures s'avéraient incompatibles avec les règles de l'OMC, il faudrait proposer la révision des règles commerciales pour pouvoir avancer dans ce sens.

### **b. Réforme des règles commerciales sur les marchés publics**

La commande publique représente un levier stratégique pour soutenir l'emploi, l'économie locale et la transition écologique. Elle doit être utilisée pour relocaliser, transformer certaines activités ou encourager des pratiques responsables de la part des acteurs économiques. Dans ce domaine, l'Union européenne devrait s'atteler à redonner des marges de manœuvre aux États et aux collectivités locales afin de pouvoir mettre en place des critères sociaux, environnementaux, fiscaux, de proximité, de qualité ou de durabilité dans les marchés publics. Elle pourrait s'inspirer des règles étasuniennes telles que le *buy american act* ou le *small business act* qui permettent de cibler les entreprises nationales ou mêmes les petites et moyennes entreprises, en y ajoutant une dimension environnementale. **Un « Buy Sustainable Act » pourrait permettre d'utiliser l'achat public pour encourager les entreprises nationales et locales et les systèmes agricoles à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus durables, tout en promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique. Il serait en effet incompréhensible que les marchés publics liés aux 750 milliards d'euros du plan de relance européen ne bénéficient pas en priorité à des entreprises européennes ayant localisé leur production au sein de l'UE et attestant de bonnes pratiques sociales, environnementales et fiscales. Cela nécessite certainement aussi de faire évoluer en parallèle les règles commerciales multilatérales ainsi que les engagements souscrits dans le cadre des accords bilatéraux de commerce.**

### **c. Adopter des mesures miroirs dans toutes les réglementations liées à l'agriculture et l'alimentation**

Les producteurs étrangers qui exportent vers le marché européen ne sont pas tenus de respecter les mêmes exigences que celles imposées aux producteurs européens. C'est notamment le cas dans le secteur agricole (en matière d'utilisation de pesticides, ou de certaines pratiques prohibées dans l'UE telles que l'utilisation de farines animales ou d'antibiotiques comme activateurs de croissance dans l'élevage). Ces pratiques mettent nos agriculteurs face à une concurrence déloyale, et nous découragent de prendre des mesures additionnelles pour promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

**Des mesures miroirs doivent être systématiquement prévues dans la réglementation européenne pour que les mêmes règles de production s'appliquent pour les denrées agricoles produites dans l'UE et celles qui sont importées.** Cela obligerait les agriculteurs voulant exporter vers l'UE à créer des filières dédiées et certifiées respectant les normes de production européennes. Cela peut passer par la mise en place d'un règlement ou d'une directive sur le modèle de celle ayant interdit l'utilisation d'hormones pour les viandes importées. Le règlement adopté en 2019 pour interdire l'administration d'antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance marque un premier pas dans cette direction mais doit encore faire l'objet d'une mise en œuvre effective. Cela pourrait également passer par une révision de l'Organisation commune des marchés de la PAC ou l'intégration de ces mesures dans le Green Deal et en particulier dans la stratégie de la fourche à la fourchette.

Cet effort de cohérence doit par ailleurs être réciproque. **Les producteurs de pesticides européens sont aujourd'hui autorisés à fabriquer et à exporter des produits phytosanitaires à base de molécules interdites dans l'UE car jugées trop dangereuses. L'interdiction de telles pratiques à partir de 2022 a été décidée en France en 2018, non sans susciter une levée de boucliers des**

industries chimiques. Mais elle reste une exception au sein de l'UE et **devrait être généralisée. Une telle mesure serait d'autant plus importante que nos accords de commerce prévoient d'encourager les importations de produits agricoles en provenance de pays utilisateurs de tels pesticides interdits dans l'UE tels que le Brésil, l'Argentine ou le Canada.**

#### **d. Renforcer la sécurité sanitaire et phytosanitaire**

La crise du Covid 19 devrait aussi inviter les États à renforcer les règles sanitaires de façon à éviter la propagation de futures crises sanitaires, en particulier celles liées à certaines pratiques telles que l'élevage intensif. A rebours de la politique commerciale actuelle qui vise à diminuer les contrôles pour faciliter les échanges, il s'agit donc de renforcer les règles en matière de contrôle sanitaire et phytosanitaire des autorités nationales, d'audit des autorités sanitaires et de garantie sur l'étanchéité effective des filières dédiées à l'export.

#### **e. Des dispositifs de filtrage des investissements étrangers**

Des dispositifs de filtrage des investissements étrangers ont été mis en place dans plusieurs pays de l'UE et le règlement européen de février 2019, définit un cadre commun. **Il appartient désormais aux États membres et à l'UE de renforcer l'importance donnée aux enjeux tels que la santé ou l'alimentation dans cette approche.**

En outre, la question des impacts sociaux, environnementaux ou fiscaux des investissements concernés n'est pas véritablement abordée. Or ces enjeux sont désormais aussi au cœur de préoccupations des citoyens européens.

Les distorsions des flux d'investissements liées aux pratiques d'évitement fiscal et au recours massif aux centres financiers offshores sont aujourd'hui relativement bien documentées même si l'impact fiscal précis de ces montages reste difficile à évaluer. En témoigne par exemple la présence de territoires tels que la Suisse, les Bermudes, Jersey ou les Îles Caïmans parmi les premiers pays d'origine des stocks d'IDE détenus dans l'UE selon Eurostat. Un papier récent du CEPII<sup>4</sup> estime la part "anormale" dans les stocks d'investissement (IDE et de portefeuille) à environ 40 % - une part en augmentation au court de la dernière décennie, avec une concentration très forte dans quelques juridictions seulement.

Par ailleurs, les accords de commerce et d'investissement ont eu tendance à réduire les marges de manœuvre des États qui souhaiteraient imposer des contreparties aux investisseurs internationaux en matière de développement local (emploi, approvisionnement, etc.).

**C'est pourquoi, les dispositifs de filtrage des investissements devraient être complétés par des mesures visant à favoriser leur contribution au développement local tout en réduisant les impacts négatifs.**

#### **f. Adopter un moratoire sur l'arbitrage d'investissement**

Les crises économiques offrent des opportunités spécifiques aux investisseurs d'attaquer les États, à travers les tribunaux d'arbitrage d'investissement, en raison des mesures exceptionnelles que ces derniers se voient contraints d'adopter. Plusieurs pays ont en fait l'expérience concrète par le passé : l'Argentine après la crise de 2001, la Grèce et l'Espagne après la crise de 2008 ou les pays traversés par les printemps arabes en 2011<sup>5</sup>. La crise engendrée par l'épidémie mondiale de Covid 19 ne devrait pas faire exception. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

---

<sup>4</sup> Anne-Laure Delatte, Amélie Guillin & Vincent Vicard, *Grey Zones in Global Finance: the Distorted Geography of Cross-Border Investments*, CEPII Working Paper, No 2020-07 – May 2020 [http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2020/wp2020-07.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2020/wp2020-07.pdf)

a déjà alerté les États sur les risques accrus de litiges dans la période actuelle : « *Bien que ces mesures soient prises pour la protection de l'intérêt public et pour atténuer l'impact négatif de la pandémie [...] certaines d'entre elles pourraient [...] exposer les gouvernements à des procédures d'arbitrage engagées par des investisseurs étrangers*<sup>6</sup>. » De leur côté, les acteurs spécialisés de l'arbitrage multiplient les publications à ce sujet pour inciter les investisseurs à examiner les différentes opportunités.

Dans un appel<sup>7</sup> publié par Columbia Center on Sustainable Investment, plusieurs personnalités dont Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains et Jeffrey D. Sachs, professeur à l'université de Columbia, demandent un **moratoire sur toutes les demandes d'arbitrage en cours et une restriction permanente sur toutes les demandes d'arbitrage liées aux mesures gouvernementales visant les dimensions sanitaires, économiques et sociales de la pandémie et de ses effets. Et des expertes de l'International Institute for Sustainable Development recommandent aux États d'essayer de prendre des mesures pour se protéger**<sup>8</sup>. Cela pourrait prendre la forme d'annonces de retrait de leur consentement à l'arbitrage entre investisseurs et États ou de déclarations conjointes pour suspendre ce mécanisme pour toutes les mesures liées à la pandémie de Covid-19.

**Question n° 2: Quelles initiatives l'Union devrait-elle prendre, seule ou avec d'autres partenaires commerciaux, pour soutenir les entreprises, y compris les PME, pour évaluer les risques ainsi que pour consolider et diversifier les chaînes d'approvisionnement?**

**Question n° 3: Comment faudrait-il renforcer le cadre commercial multilatéral (OMC) de manière à garantir la stabilité, la prévisibilité et un environnement fondé sur des règles pour des échanges commerciaux et des investissements équitables et durables?**

Aucune véritable transition économique, énergétique, écologique, démocratique et sociale ne pourra être engagée sans que soit renversée la hiérarchie des règles internationales actuelles. La recherche d'une solution multilatérale et coopérative serait sans doute préférable et plus efficace. L'OMC devrait intégrer le champ des institutions onusiennes avec un mandat révisé pour mettre la régulation du commerce au service de la réalisation des objectifs du développement durable. Cette réforme doit viser à la fois la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle et l'arrêt de l'érosion de la biodiversité. L'OIT pourrait être dotée d'un pouvoir de sanction, et une organisation mondiale de l'environnement mise sur pied pour développer et contrôler la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement. Dans le domaine fiscal, la définition des nouvelles règles internationales devrait aussi se dérouler dans un cadre véritablement multilatéral, et pas seulement au sein d'une organisation ne regroupant que les pays les plus riches, telle l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Enfin, un traité

---

5 CEO and TNI, "[Profiting from crisis. How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries](#)", March 3014

6 UNCTAD, "[Investment policy responses to the covid-19 pandemic](#)", Investment policy monitor, special issue n°4, May 2020

7 P. Bloomer, J. P. Bohoslavsky, C. Correa, O. De Schutter, K. Kennedy, J. D. Sachs, M. F. Espinosa Garcés, [Call for ISDS moratorium](#), May 2020

8 N. Bernasconi-Osterwalder, S. Brewin and N. Maina, "[Protecting Against Investor-State Claims Amidst COVID-19: A call to action for governments](#)", IISD, April 2020

**Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

contraignant sur les entreprises multinationales et les droits humains devrait voir le jour, de manière à faire peser de nouvelles obligations sur les entreprises en matière de respect des droits humains et à faciliter l'accès des victimes à la justice.

**Les règles commerciales de l'OMC doivent également être revisitées à l'aune des défis planétaires actuels (changement climatique, érosion dramatique de la biodiversité, pauvreté, explosion des inégalités, etc.).** A titre d'exemple :

- L'impossibilité de **distinguer des produits non pas seulement sur leurs caractéristiques intrinsèques mais aussi sur la base des procédés ou méthodes de production** invisibles sur le produit final et de les traiter de manière différenciée doit être levée.
- **Des marges de manœuvre accrues devraient être accordées aux États** en matière de marchés publics, d'encadrement des investissements ou de réglementation (règles d'étiquetage et de traçabilité sociale et environnementale, clauses miroirs, etc.).
- Les **exceptions générales** devraient être complétées pour autoriser véritablement les États à déroger aux règles commerciales **pour protéger l'environnement ou les droits humains**.
- L'agriculture devrait être traitée comme un secteur à part et une **exception agricole** devrait permettre aux États de développer des politiques publiques adaptées pour promouvoir une agriculture et une alimentation durable, de qualité et rémunératrice pour les producteurs.
- **Les droits de douane pour les biens et services nocifs pour l'environnement ou dont la production génère des atteintes au droits humains devraient pouvoir être revus à la hausse.**
- Les règles de protection de la propriété intellectuelle ne devraient pas constituer un frein à la diffusion de technologies indispensables pour lutter contre le changement climatique. Des exceptions équivalentes à celles prévues pour les médicaments génériques devraient être développées.

**Question n° 4: Comment pouvons-nous utiliser notre vaste réseau d'accords de libre échange (ALE) actuels ou futurs pour améliorer l'accès au marché des exportateurs et des investisseurs de l'Union et promouvoir la coopération internationale en matière de réglementation, notamment en lien avec les technologies et normes numériques et vertes afin d'optimiser leur potentiel?**

Au-delà des réformes déjà citées dans les réponses aux précédentes questions (exception agricole, mesures miroirs, renforcement des contrôles sanitaires, fin de l'arbitrage entre investisseurs et États, transparence accrue sur l'origine et traçabilité sociale et environnementale, élargissement des clauses d'exceptions générales, marges de manœuvre accrues pour les États en matière de marchés publics, distinction possible des produits selon les méthodes et procédés de production, etc.), **les ALE pourraient également être revus sur la base des principes suivants :**

**a. Promouvoir des obligations de vigilance pour les investisseurs et les entreprises qui bénéficient de ces accords et instaurer des voies de recours effectives pour les victimes de violations engendrées par les activités économiques.**

**b. Sortir la coopération réglementaire des accords de commerce ou a minima en modifier les objectifs.**

Comme le soulignaient les experts indépendant de la commission d'évaluation des impacts environnementaux et sanitaires du CETA, mandatés par le Gouvernement français, les dispositifs de

coopération réglementaire prévus dans l'accord pourraient donc contribuer à l'affaiblissement des règles sanitaires et environnementales européennes existantes, et entraver l'adoption de règles plus exigeantes<sup>9</sup> : « C'est probablement ce type d'activités [les mécanismes permettant une discussion sur les projets de réglementation des parties] qui est le plus préjudiciable à l'autonomie des parties contractantes dans l'élaboration de leur réglementation. [...] En [y] participant, l'UE ou un État s'expose à des pressions diverses et risquent de voir se mettre en place une stratégie d'usure qui vise à les 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. »

L'harmonisation des règles constitue en soi un objectif louable à condition de garantir le respect des droits humains et de renforcer la protection des citoyens et de la planète. Les mécanismes de dialogue sur les règles et les normes présentes et futures n'ont de sens que s'ils permettent 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. L'adoption de règles divergentes plus strictes doit rester possible même si elle a un impact négatif sur le commerce. Cela suppose a minima de rééquilibrer les objectifs de la coopération réglementaire en donnant plus d'importance au renforcement de la protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs et des travailleurs par rapport à l'objectif de facilitation du commerce et des investissements. Enfin, ces mécanismes de dialogue doivent se dérouler de manière transparente. Cela doit se traduire par une ouverture de ces instances à la société civile et une publication systématique des ordres du jours, des comptes rendus détaillés de réunion, des participants et des textes en cours de négociation.

### **c. Renforcer la prise en compte du principe de précaution**

L'UE se doit d'inscrire explicitement le respect du principe de précaution dans les chapitres relatifs aux règles sanitaires et phytosanitaires de ses accords en y incluant, non seulement la protection de l'environnement et la sécurité au travail, mais aussi la sécurité sanitaire des aliments et la santé publique des producteurs et des consommateurs ; et supprimer les clauses qui vont à l'encontre de ce principe (telles que l'article 10.1 du chapitre commerce et développement durable, l'article 5.1.a du chapitre sur les barrières techniques au commerce ou l'article 11.1.e du chapitre sur les normes sanitaires et phytosanitaires de l'accord UE/Mercosur).

**Les accords de commerce bilatéraux négociés par l'UE devraient aussi intégrer pleinement les objectifs du Green Deal et de l'Accord de Paris sur le climat (voir nos réponses à la question 8).**

**Question n° 5: Avec quels partenaires et régions l'Union devrait-elle s'engager en priorité? En particulier, comment pouvons-nous approfondir, dans notre intérêt mutuel, nos relations commerciales et d'investissement avec les pays voisins et l'Afrique?**

**Question n° 6: Comment la politique commerciale peut-elle appuyer la politique industrielle européenne revisitée?**

---

<sup>9</sup> Katheline Schubert et al., « Rapport au Premier ministre sur l'impact de l'AECG/Ceta sur l'environnement, le climat et la santé », septembre 2017.

**Question n° 7: Quelles mesures supplémentaires peuvent être adoptées pour aider les PME à profiter des possibilités créées par le commerce et les investissements internationaux? Quels sont leurs besoins précis ou les défis spécifiques auxquels les mesures de politique commerciale et d'investissement et un soutien en la matière pourraient répondre?**

La plupart des PME sont confrontées à une rupture d'égalité de traitement en matière de protection des investissements. Les investisseurs étrangers qui bénéficient des garanties offertes dans le cadre d'un accord de protection des investissements cumulent en effet les voies de recours avec l'accès aux dispositifs extra judiciaires de règlement des différends entre investisseurs et États quand les investisseurs nationaux n'ont d'autre choix que de se tourner vers les juridictions nationales.

Les acteurs économiques de petite taille sont aussi particulièrement impactés par le système de deux poids deux mesures qui permet l'accès au marché européen à des biens dont les standards de productions ne sont pas équivalents à ceux imposés aux producteurs européens, en particulier dans le secteur agricole. L'adoption de mesures miroirs leur serait donc particulièrement bénéfique.

**Question n° 8: Comment la politique commerciale peut-elle faciliter la transition vers une économie plus verte, plus équitable et plus responsable dans l'Union et à l'étranger? Comment la politique commerciale peut-elle promouvoir plus avant les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies? Comment l'application et la mise en œuvre peuvent-elles appuyer ces objectifs?**

Les accords de commerce multilatéraux et bilatéraux conclus par l'Union européenne font primer le commerce sur le droit environnemental, social et des droits humains. Ils doivent être revisités afin de renverser cette hiérarchie. (voir question 3 sur l'OMC)

Les droits de douane et les barrières non tarifaires sont aujourd'hui plus favorables à la circulation des biens fortement émetteurs de CO<sub>2</sub> qu'à celles des biens propres<sup>10</sup>. Ce biais environnemental constitue une forme de subvention implicite mondiale pour les émissions de CO<sub>2</sub> induite par la politique commerciale qui s'élèverait entre 550 à 800 milliards de dollars par an. C'est plus que les subventions directes à la consommation de combustibles fossiles évaluées à 530 milliards de dollars. Pour rendre la politique commerciale compatible avec les engagements de la communauté internationale souscrits au moment de l'Accord de Paris, les barrières commerciales devraient pouvoir être rehaussées pour l'ensemble des biens fortement émetteurs de GES.

**a. Accord de Paris comme clause essentielle**

Cette proposition portée par la France depuis 2017 et reprise dans le cadre du Green Deal doit être précisée car sa portée réelle pourrait s'avérer limitée. Rappelons que, selon la Cour de justice de l'UE<sup>11</sup>, il est en théorie déjà possible de suspendre complètement un accord de commerce pour non-respect des engagements des chapitres sur le développement durable, comme pour des cas de violation massive des droits humains. L'utilisation de cette option n'a pour autant jamais été sérieusement envisagée, d'une part en raison des termes trop vagues utilisés dans les accords pour

<sup>10</sup> Joseph Shapiro, "Environmental Bias of Trade Policy", Energy Institute WP 305, May 2020, <https://haas.berkeley.edu/wp-content/uploads/WP305.pdf>

<sup>11</sup> Avis 2/15 de la Cour (assemblée plénière), 16 mai 2017

**Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

décrire les engagements en matière sociale et environnementale ; d'autre part parce que la suspension de tout un accord de commerce apparaît comme une sanction beaucoup trop lourde.

Pour être mis en œuvre, cet engagement suppose d'explicitier ce que signifie « respecter l'accord de Paris ». S'il s'agit seulement d'avoir ratifié le texte, cette disposition n'aurait aucun effet. Il ne s'agirait que d'une mesure incitant nos partenaires commerciaux à rester formellement dans le cadre défini internationalement – peu importe les efforts réellement déployés –, dédouanant les pays qui refusent de faire baisser leurs émissions de gaz à effet de serre. En outre, la proposition de la Commission semble se limiter à l'inscription du respect de l'accord de Paris uniquement dans les accords dits « globaux » (« comprehensive »), en l'excluant par exemple des négociations en cours avec les États-Unis, qui portent l'une sur les biens, l'autre sur les évaluations de conformité.

Il faut donc aller plus loin et introduire dans tous les accords des clauses spéciales qui détaillent les engagements des accords internationaux à respecter, prévoient des sanctions graduelles en fonction de la gravité des violations constatées, ainsi que des procédures déclenchées de façon quasi automatique en cas de besoin. Pour l'accord de Paris, cela reviendrait par exemple à conditionner la baisse des droits de douane au respect des engagements de réduction des émissions de GES que les États ont inscrits dans leurs contributions nationales. Si l'un des États déviait de sa trajectoire, l'accord (entier ou en partie) pourrait être suspendu le temps qu'il rattrape son retard. Le déclenchement d'une telle suspension devrait intervenir de manière automatique, sur la base d'un rapport d'un panel d'experts climatiques. Une telle disposition contribuerait non seulement à rendre l'accord de Paris véritablement contraignant, mais aussi à impliquer davantage les grandes entreprises, qui sont les principales bénéficiaires des accords de commerce, dans la lutte contre le changement climatique.

Mais un tel dispositif ne saurait suffire pour rendre les accords compatibles avec l'Accord de Paris sur le climat.

### **b. Distinguer les biens et les services selon leurs caractéristiques environnementales**

Par exemple dans le secteur automobile, favoriser les échanges des véhicules les plus propres et les moins émetteurs mais pas les véhicules les plus polluants ni les véhicules les plus lourds.

### **c. L'octroi de préférences commerciales devrait aussi être conditionné à l'atteinte d'objectifs environnementaux et sociaux.**

Dans leur non paper conjoint, les gouvernements français et néerlandais proposent : « *Parties should introduce, where relevant, staged implementation of tariff reduction linked to the effective implementation of TSD provisions and clarify what conditions countries are expected to meet for these reductions, including the possibility of withdrawal of those specific tariff lines in the event of a breach of those provisions.* »

Dans le même sens, la Sustainability impact assessment de 2009 sur l'accord UE/Mercosur avait préconisé que « *le calendrier de réductions des droits de douanes et l'ouverture de contingents sur les produits sensibles d'un point de vue environnemental/ biodiversité soit conditionné au respect d'une série de critères de durabilité* »<sup>12</sup>.

Dans la note de consultation, la Commission annonce vouloir « adopter une approche «tolérance zéro» à l'égard du travail des enfants ». Si cet engagement est bienvenu, toute segmentation des droits sociaux apparaît difficile à justifier, en particulier parmi les droits relatifs aux conventions

---

<sup>12</sup> Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, p. 13 : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc\\_142921.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf)

fondamentales de l'OIT. Ainsi l'abolition du travail forcé ou le respect de la liberté syndicale ne sont pas moins importants que la lutte contre le travail des enfants et méritent également une approche « tolérance zéro ».

Cette articulation directe entre des mesures de démantèlement tarifaire et le respect effectif de standards précis pour les produits les plus sensibles doit devenir un outil central dans les accords de commerce. Ce type de dispositions a déjà été envisagé en matière de droit social dans entre les États-Unis et le Vietnam dans le partenariat transpacifique (sans entrer en application du fait du retrait des États-Unis de ce partenariat) ou dans un autre registre pour le respect de certaines réglementations techniques dans l'accord UE/Japon. Cela devrait être au cœur des propositions portées par l'UE pour revoir le contenu de l'accord de commerce UE/Mercosur afin de prévenir les impacts négatifs identifiés par la Commission d'experts mandatée par le Gouvernement français en particulier en matière de déforestation et donc d'aggravation de la crise climatique et de la perte de la biodiversité<sup>13</sup>.

#### **d. Freiner aussi les échanges de biens et services nocifs pour l'environnement ou pour les droits humains.**

L'UE devrait s'autoriser à utiliser des sanctions commerciales ciblant les produits et les filières qui contribuent aux atteintes graves à l'environnement ou des violations des droits humains. Si de telles sanctions devaient déclencher des contentieux à l'OMC, l'UE devrait assumer sa position pour essayer de faire évoluer la jurisprudence de l'ORD, voire de demander une révision des règles de l'OMC afin de les rendre pleinement compatibles avec le respect des droits humains et de l'environnement.

#### **e. Évaluer de manière effective les impacts des accords de commerce (climat, biodiversité, droits humains, emploi, etc.) avant leur ratification puis à intervalles réguliers.**

#### **f. Fin de l'arbitrage d'investissement**

L'Union européenne doit impérativement revoir sa position et arrêter l'expansion de cette justice d'exception afin de promouvoir des outils alternatifs permettant aux investisseurs internationaux de s'auto-assurer contre les risques liés au commerce avec des pays aux systèmes juridiques peu fiables. Elle doit aussi lancer une procédure de révision des accords existants afin de supprimer purement et simplement les clauses prévoyant le recours à un mécanisme de RDIE. Elle pourrait commencer par sortir du traité sur la Charte de l'énergie, qui protège les investissements du secteur fossile et renchérit le coût de la transition énergétique.

#### **g. Rendre les chapitres développement durables réellement contraignants**

Actuellement, les chapitres développement durable (travail, environnement et développement durable) sont les seuls à ne pas prévoir de mécanismes effectifs de sanctions en cas de non-respect. Les engagements qui se trouvent dans ces chapitres doivent devenir réellement contraignants, au même titre que le reste des chapitres des accords. Ils doivent ainsi être formulés de manière détaillée et opposable et leur respect soumis au règlement de différends entre États. Le respect de ces engagements doit pouvoir être évalué sans requérir la démonstration d'un préjudice commercial associé et cette évaluation doit être réalisée par des experts spécialistes de ces questions et non pas de la politique commerciale.

---

13 Stefan Ambec et al., « Rapport au Premier ministre. Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable », Septembre 2020, [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport\\_de\\_la\\_commission\\_devaluation\\_du\\_projet\\_daccord\\_ue\\_mercosur.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.pdf)

**Question n° 9: Comment la politique commerciale peut-elle encourager un entrepreneuriat plus responsable? Quel rôle la politique commerciale devrait-elle jouer dans la promotion de chaînes d'approvisionnement transparentes, responsables et durables?**

**Il incombe à l'Union européenne d'adopter une obligation de vigilance pour l'ensemble des entreprises qui commercialisent des produits sur le marché européen.**

La France a adopté en 2017 une loi sur le devoir de vigilance<sup>14</sup> pour les très grandes entreprises de tous les secteurs d'activités. Elle instaure une obligation d'identifier et de prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement, résultant non seulement de leurs propres activités mais aussi de celles de leurs filiales et de leurs sous-traitants et fournisseurs. L'élaboration et l'application effective de leur plan de vigilance peuvent être contrôlées par le juge. Et en cas de dommage, les victimes et les associations justifiant d'un intérêt à agir, peuvent entamer des démarches auprès du juge français pour demander que la responsabilité de la société mère ou donneuse d'ordre puisse être engagée.

**L'Union européenne devrait créer une obligation au moins équivalente pour toutes les entreprises qui commercialisent leurs biens et leurs services dans l'Union.**

Le 29 avril 2020, le commissaire européen à la justice, s'est engagé en faveur d'une initiative législative sur les obligations de diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement pour les entreprises de l'UE au début de 2021, lors d'un événement organisé par le groupe de travail "Conduite responsable des affaires" du Parlement européen<sup>15</sup>. Cette initiative inclura, selon Didier Reynders, des mécanismes de responsabilité et d'application et des dispositions d'accès aux recours pour les victimes d'abus des entreprises. Cette annonce est intervenue après la publication de l'étude de la Commission européenne sur les exigences de diligence raisonnable tout au long de la chaîne d'approvisionnement<sup>16</sup>, qui a souligné l'échec des mesures volontaires des entreprises et affirmé la nécessité de règles obligatoires au niveau de l'UE. Les futures règles devront ainsi définir un cadre solide pour toutes les entreprises de tous les secteurs permettant non seulement de prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement mais aussi d'exiger des réparations pour les victimes en cas de violations avérées.

**L'Union européenne devrait en outre utiliser sa politique commerciale comme levier diplomatique pour faire avancer les discussions onusiennes en faveur d'un traité contraignant sur les entreprises et les droits humains. Et elle devrait intégrer dans l'ensemble de ses accords de commerce et d'investissements des obligations pour les entreprises et les investisseurs qui bénéficient des avantages commerciaux et des protections définis dans ce cadre.** Une voie de recours pour les personnes victimes de violations sévères des droits humains commises par des entreprises bénéficiaires de l'Accord ou par des entités liées à celles-ci devrait être créée, notamment par la mise en place d'un mécanisme de plainte approprié.

---

14 ActionAid France, Amis de la Terre, Amnesty International, CCFD-Terre Solidaire, Éthique sur l'Étiquette et Sherpa, « Loi française sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre, Questions fréquemment posées », juillet 2017

15 Discours du commissaire Reynders le 29 avril 2020 lors du webinaire sur la diligence raisonnable organisé par le Groupe de travail du Parlement européen sur la conduite responsable des entreprises, <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/>

16 BIICL, Civiv Consulting, LSE, "Study on due diligence requirements through the supply chain". Final report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

**Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

**Question n° 10: Comment les règles du commerce numérique peuvent-elles bénéficier aux entreprises de l'Union, notamment aux PME? Comment la politique commerciale pourrait-elle soutenir la transition numérique, dans l'Union mais aussi dans les pays en développement qui sont des partenaires commerciaux, en particulier concernant les technologies numériques clés et les principaux développements (par exemple la chaîne de blocs, l'intelligence artificielle, les flux de mégadonnées)?**

La transition numérique est présentée depuis le plan de relance européen comme la jumelle de la transition écologique et une condition sine qua non à la réussite de cette dernière. Le rôle central accordé au numérique mérite toutefois d'être questionné notamment en raison de son impact environnemental, qui apparaît insuffisamment pris en compte dans le Green Deal puisque aucune mesure concrète n'est proposée pour le réduire ou au moins pour limiter sa croissance. Si les gains d'efficacité énergétique permis par les innovations numériques peuvent être significatifs, ils ne doivent pas être un prétexte pour mener une digitalisation à tout-va de l'économie européenne. En effet, le chiffrage récent des coûts environnementaux du numérique à l'échelle mondiale, tous usages confondus, nous indique<sup>17</sup> :

- son caractère énergivore – il totalise 4,2 % de la consommation d'énergie primaire dans le monde en 2019. Une part qui pourrait être multipliée par 2,5 entre 2010 à 2025 ;
- son caractère émetteur – avec 3,8 % des émissions de GES et une part estimée à 5,5% en 2025;
- sa contribution à l'épuisement des ressources naturelles rares.

Dans le cadre de la politique commerciale, cette stratégie de transition numérique risque de renforcer la dépendance de l'Union européenne à l'égard de pays producteurs de ressources naturelles rares et à limiter sa capacité à utiliser la politique commerciale comme instrument de diplomatie environnementale et en faveur des droits humains.

**Question n° 11: Quels sont les principaux obstacles et les principales perspectives pour les entreprises européennes qui entretiennent des relations commerciales dans le domaine du numérique avec des pays tiers ou pour les consommateurs qui ont recours au commerce électronique? Quelle est l'importance des transferts internationaux de données pour l'activité des entreprises de l'Union?**

**Question n° 12: Outre les instruments existants, comme la défense commerciale, comment l'Union devrait-elle lutter contre des pratiques commerciales coercitives, susceptibles de fausser la concurrence et déloyales employées par des pays tiers? Faudrait-il améliorer les instruments existants ou envisager la création d'autres instruments ?**

Un élément insuffisamment pris en compte dans les règles commerciales internationales est celui de la politique fiscale des États et de la responsabilité fiscale des investisseurs ou des entreprises multinationales. Il joue pourtant un rôle important et contribue à fausser la concurrence entre les États et les acteurs économiques. Pour commencer, l'UE pourrait chercher à introduire dans ses accords de commerce des clauses visant à promouvoir la transparence fiscale, la mise en œuvre de

<sup>17</sup> GreenIT (2019), « Empreinte environnementale du numérique mondial »

**Contacts :**

Mathilde Dupré - codirectrice de l'Institut Veblen : [dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

Samuel Leré - Responsable Plaidoyer de la Fondation Nicolas Hulot : [s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

règles justes et efficaces de répartition de l'assiette fiscale des multinationales et le respect de taux minimaux pour l'impôt sur les sociétés. Ces propositions devraient par exemple être au cœur de la négociation des règles commerciales avec le Royaume-Uni, qui cherche à tirer son épingle du jeu en renforçant son attractivité fiscale après le Brexit

**Question n° 13: Quels autres sujets importants n'ont pas été traités dans les questions ci-dessus et devraient l'être dans l'examen de la politique commerciale ?**

**(voir la question 12)**

Les accords de commerce devraient aussi permettre aux gouvernements d'instaurer en cas de besoin des contrôles de flux de capitaux pour garantir la stabilité de leur système financier. Selon la Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international des Nations unies, les dispositions contenues dans les accords bilatéraux et régionaux actuels ont constitué un obstacle dans la gestion de la crise financière de 2008. C'est pourquoi elle a invité les États à réviser leurs accords de commerce pour les rendre compatibles avec la promotion d'un système financier stable et au service du plus grand nombre. Mais cette recommandation est pour l'instant restée lettre morte.