



N° 2114

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2019.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

*sur la prise en compte du développement durable  
dans la politique commerciale européenne*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PATRICE ANATO ET MME DANIELE OBONO  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. L'UNION EUROPÉENNE A LONGTEMPS IGNORÉ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LES CONDITIONS DE SA PRISE EN COMPTE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE N'ÉTANT PAS RÉUNIES</b> .....	9
<b>A. COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS LE TRAITÉ DE ROME, LA POLITIQUE COMMERCIALE A LONGTEMPS POURSUIVI UN OBJECTIF QUASI EXCLUSIVEMENT ÉCONOMIQUE</b> .....	9
1. Une compétence exclusive mise en œuvre, pour l'essentiel, par la Commission européenne .....	9
a. Une compétence exclusive de l'Union européenne .....	9
b. Une compétence mise en œuvre par la Commission européenne, sous le contrôle du Conseil et du Parlement européen .....	10
2. Une compétence mise au service de la croissance économique .....	12
a. Le primat de la croissance économique dans le cadre du GATT comme des accords commerciaux bilatéraux .....	12
b. Une prise en compte marginale du développement durable .....	13
<b>B. DEPUIS 2006, LES CONDITIONS SONT RÉUNIES POUR UNE INTÉGRATION PLUS FORTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE</b> .....	16
1. L'enlisement des négociations à l'OMC a incité l'Union européenne à réorienter sa politique commerciale vers le bilatéralisme .....	16
2. La pression de la société civile pour une meilleure prise en compte du développement durable .....	17
<b>II. L'UNION EUROPÉENNE PRÉSENTE AUJOURD'HUI LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME UN OBJECTIF ESSENTIEL DE SA POLITIQUE COMMERCIALE</b> .....	19
<b>A. UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE PUBLIQUEMENT PAR L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET DES ÉTATS MEMBRES</b> .....	19
1. L'inscription du développement durable dans les traités .....	19

2. Une affirmation de la prise en compte par l'ensemble des institutions en charge de la politique commerciale .....	20
a. La Communication « Le commerce pour tous » (2015) de la Commission européenne .....	20
b. Les directives de négociation du Conseil.....	22
c. Les résolutions du Parlement européen.....	23
3. Une affirmation de la prise en compte au niveau des États membres : l'exemple français .....	24
<b>B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>26</b>
1. Les dispositions du chapitre relatif au développement durable.....	26
a. Les dispositions substantielles.....	26
b. Le mécanisme de règlement des différends .....	28
c. La consultation de la société civile.....	29
2. Les autres dispositions relatives au développement durable dans les accords commerciaux ou se rapportant à ceux-ci.....	30
3. Les dispositions relatives au développement durable dans les accords de protection de l'investissement.....	32
<b>C. LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT DES ACCORDS COMMERCIAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>33</b>
1. L'étude d'impact sur le développement durable.....	33
2. L'évaluation <i>ex-post</i> de la mise en œuvre des accords commerciaux .....	36
<b>III. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE, DANS LA LIMITE DE NÉGOCIATIONS ET D'UN CADRE JURIDIQUE CONTRAIGNANTS .....</b>	<b>37</b>
<b>A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DU COMMERCE INTERNATIONAL EXERCE UNE CONTRAINTE FORTE SUR LA PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>37</b>
1. Un cadre juridique contraignant, institué à la seule fin de l'accroissement des échanges internationaux .....	37
2. L'exigence d'unanimité à l'OMC empêche la prise en compte du développement durable dans les négociations multilatérales.....	39
<b>B. MALGRÉ DES PROGRÈS, LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE APPARAÎT ENCORE INSUFFISANTE.....</b>	<b>41</b>
1. La prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne est en progrès et ne se limite pas aux seuls accords commerciaux bilatéraux.....	41
2. Les insuffisances de la prise en compte du développement durable .....	43
a. Les dispositions du chapitre relatif au développement durable sont insuffisamment précises et contraignantes.....	43
b. L'association de la société civile à la politique commerciale européenne est limitée .....	45

c. Une évaluation de l'impact sur le développement durable qui laisse à désirer.....	46
d. Le principe de précaution est insuffisamment protégé .....	48
e. Le RDIE permet d'aller à l'encontre des réglementations nationales .....	50
<b>C. 10 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>51</b>
1. Proposition n° 1 : Faire de l'Accord de Paris un « élément essentiel » des accords commerciaux .....	51
2. Proposition n° 2 : Renforcer l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des accords commerciaux .....	53
3. Proposition n° 3 : Renforcer la portée des dispositions relatives au développement durable .....	54
4. Proposition n° 4 : Adapter le chapitre relatif au développement durable à la situation particulière de chaque pays .....	55
5. Proposition n° 5 : Subordonner, pour certains produits particulièrement sensibles, l'accès au marché européen au respect de critères de durabilité .....	56
6. Proposition n° 6 : Renforcer l'évaluation de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable.....	57
7. Proposition n° 7 : Limiter l'impact du commerce maritime et aérien induit par l'augmentation du commerce international.....	57
8. Proposition n° 8 : Intégrer dans les accords commerciaux de l'Union européenne le principe de précaution tel qu'il est défini dans le droit européen...	59
9. Proposition n° 9 : Instituer un « veto climatique » dans le cadre du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États .....	59
10. Proposition n° 10 : Prendre en compte le développement durable dans les autres aspects de la politique commerciale européenne et pas seulement dans les accords commerciaux .....	60
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION DE MME DANIELÉ OBONO, CO-RAPPORTEURE .....</b>	<b>90</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le développement durable est aujourd'hui l'ambition majeure poursuivie au niveau mondial, symbolisée par l'adoption, en 2015, des objectifs du développement durable (ODD) par l'Assemblée générale des Nations Unies. Si la lutte contre le changement climatique, qui affecte la totalité des pays de la planète, en constitue l'aspect le plus médiatique et celui qui focalise le plus l'attention des citoyens et des États, les ODD montrent qu'en réalité le développement durable est plus large. Pour reprendre la définition adoptée au sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, celui-ci est un **développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable**. Ces trois piliers du développement durable peuvent être synthétisés dans la formule du rapport Brundtland (1987) : *« un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »*.

Poursuivie au niveau mondial, **cette ambition est aussi celle de l'Union européenne, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières**, comme le soulignent respectivement les articles 3 et 21 du traité sur l'Union européenne (TUE). La politique commerciale étant, depuis 1958, le principal moyen d'action de l'Union européenne sur la scène internationale, celle-ci est ainsi ouvertement **mise au service du développement durable**.

En effet, les négociations commerciales ont, pendant des décennies, visé au seul accroissement des échanges de biens dans le cadre multilatéral du GATT, puis de l'OMC. Toutefois, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, la pression exercée par la société civile conjuguée à l'enlisement du dernier cycle de négociations (cycle de Doha) ont conduit les principales puissances commerciales mondiales à privilégier le bilatéralisme, leur permettant ainsi d'avancer en matière de réduction des droits de douane mais également d'**élargir le champ des négociations à de nombreux autres sujets : propriété intellectuelle, marchés publics, investissement, normes mais également et surtout, le développement durable**. Ces accords commerciaux dits de « nouvelle génération » et, en particulier, ceux de l'Union européenne, intègrent en effet un chapitre dédié au développement durable, lequel assure la promotion d'un standard de valeurs européennes en matière sociale et environnementale, mais également de droits humains.

Toutefois, à mesure que, à partir de 2006, l'Union européenne négociait et signait ces accords commerciaux de « nouvelle génération », malgré l'affirmation de la prise en compte du développement durable, **les inquiétudes et des critiques ont émergé au sein de la société civile européenne** sur les conséquences sociales

et environnementales de l'ouverture des marchés, la mise en danger de nos préférences collectives et les droits accordés aux entreprises multinationales et aux investisseurs.

En d'autres termes, nombreux étaient ceux qui, parmi les ONG mais également les responsables politiques, des scientifiques, des syndicalistes et un nombre grandissant de citoyens, ont interrogé les véritables objectifs et les conséquences potentielles sur le développement durable d'une politique commerciale européenne par ailleurs unanimement jugée opaque. Ces interpellations se sont cristallisées autour des négociations commerciales avec le Canada (CETA) et les États-Unis (TAFTA), lesquelles ont placé la politique commerciale européenne au cœur du débat public.

C'est dans ce débat, qui n'a pas cessé depuis lors, que s'inscrit aujourd'hui le présent rapport d'information. Vos rapporteurs ont entrepris d'analyser les objectifs et les discours mais également le contenu de la politique commerciale européenne tel qu'il se présente, notamment dans les accords commerciaux en vigueur ou en cours de négociation, ainsi que les effets, positifs ou négatifs, attendus ou redoutés, de ceux-ci. **Cette analyse a permis de mettre en évidence la réalité d'une certaine prise en compte du développement durable mais également les nombreuses insuffisances de celle-ci.** C'est pourquoi ils accompagnent leur analyse de dix propositions afin que le développement durable soit mieux pris en compte dans les accords commerciaux mais également dans les autres aspects de la politique commerciale européenne.

## I. L'UNION EUROPÉENNE A LONGTEMPS IGNORÉ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LES CONDITIONS DE SA PRISE EN COMPTE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE N'ÉTANT PAS RÉUNIES

### A. COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS LE TRAITÉ DE ROME, LA POLITIQUE COMMERCIALE A LONGTEMPS POURSUIVI UN OBJECTIF QUASI EXCLUSIVEMENT ÉCONOMIQUE

#### 1. Une compétence exclusive mise en œuvre, pour l'essentiel, par la Commission européenne

##### a. Une compétence exclusive de l'Union européenne

Le Traité de Rome a créé la Communauté économique européenne (CEE) sous la forme d'une union douanière, laquelle présente la particularité d'ajouter à la suppression des frontières douanières intérieures l'établissement de tarifs extérieurs communs. **Les États membres ont donc, dès l'origine, transféré à la CEE leur compétence en matière de politique commerciale.**

Toutefois, cette compétence était précisément définie. Aux termes de l'article 113 dudit Traité, « *la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions* ». En d'autres termes, à l'origine, la politique commerciale commune était limitée pour l'essentiel aux seules barrières tarifaires, c'est-à-dire les droits de douane applicables aux importations ou à titre de sanctions en cas de dumping ou de subventions, et aux règles commerciales communes vis-à-vis des pays tiers.

**Cette définition de la politique commerciale est restée inchangée jusqu'au Traité de Lisbonne (2009) qui l'a considérablement élargie.** Désormais, aux termes de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions* ».

Cette nouvelle définition non seulement clarifie le fait que tous les principaux aspects du commerce extérieur, incluant l'ensemble des services, relèvent désormais de la politique commerciale commune mais élargit cette dernière aux droits de propriété intellectuelle liés au commerce et, surtout, à l'investissement direct étranger (IDE).

Malgré cette clarification, **le fait que les accords de libre-échange aient un objet toujours plus large a suscité une controverse avec les États membres**, lesquels considéraient que de tels accords empiétaient sur leurs compétences et devaient, par conséquent, être qualifiés de « mixtes » (voir *infra*). La Commission étant d'un avis contraire, la Cour de Justice a été saisie en 2015 à propos de l'accord de libre-échange Union européenne-Singapour (2013).

**Dans l'avis n° 2/15 qu'elle a rendu le 16 mai 2017, la Cour considère que l'Union européenne jouit d'une compétence exclusive en ce qui concerne les parties de l'accord relatives aux matières suivantes :**

– l'accès au marché de l'Union et au marché singapourien en ce qui concerne les marchandises et les services ;

– les dispositions en matière de protection des investissements étrangers directs de ressortissants singapouriens dans l'Union (et inversement) ;

– les dispositions en matière de droits de propriété intellectuelle ;

– les dispositions visant à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et à encadrer concentrations, monopoles et subventions ;

– **les dispositions en matière de développement durable ;**

– les règles relatives à l'échange d'informations et aux obligations de notification, de vérification, de coopération, de médiation, de transparence et de règlement des différends entre les parties, à moins que ces règles ne se rapportent au domaine des investissements étrangers autres que directs.

En revanche, **la Cour a écarté la compétence exclusive de l'Union sur deux matières que sont, d'une part, les investissements étrangers autres que directs (investissements « de portefeuille » réalisés sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle d'une entreprise) et, d'autre part, le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et l'État (RDIE).**

***b. Une compétence mise en œuvre par la Commission européenne, sous le contrôle du Conseil et du Parlement européen***

La procédure applicable en matière de politique commerciale est fixée par l'article 207 et, le cas échéant, par l'article 218 du TFUE. **Comme pour l'ensemble des politiques européennes, l'initiative appartient à la Commission européenne.** Celle-ci présente ses recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations, qu'elles soient multilatérales, plurilatérales ou bilatérales. Cette autorisation s'appuie sur une étude d'impact préalable elle aussi réalisée par la Commission<sup>(1)</sup>. L'autorisation donnée par le Conseil d'ouvrir les négociations s'accompagne de lignes directrices (ou mandat de négociation) fixant le cadre et les objectifs à atteindre.

---

(1) Voir, sur ce point, le rapport d'information n° 4066 sur l'évaluation des accords de libre-échange de l'Union européenne, présenté le 28 septembre 2016 par MM. Hervé Gaymard et Joaquim Pueyo.

**Une fois les négociations ouvertes, celles-ci sont conduites exclusivement par la Commission européenne** qui doit, toutefois, en tenir informés le Conseil (*via* le Comité de politique commerciale) et le Parlement européen (*via*, généralement, la commission du Commerce international).

**À l'issue des négociations, le projet d'accord est transmis au Conseil qui doit autoriser sa signature.** Aux termes de l'article 207, il se prononce à la majorité qualifiée sauf lorsqu'il inclut des dispositions qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne mais de la compétence des États membres. Qualifiés de « mixte », de tels accords exigent l'unanimité au Conseil mais également leur ratification par l'ensemble des États membres, selon leurs règles constitutionnelles internes. C'est seulement une fois celle-ci acquise que l'accord peut être conclu par le Conseil, **la conclusion était l'équivalent en droit européen de la ratification qui permet l'entrée en vigueur complète et définitive dudit accord** <sup>(1)</sup>.

Le rôle du Parlement européen a quant à lui été renforcé par le Traité de Lisbonne. Alors qu'auparavant, il n'était que consulté, désormais, **il approuve les accords commerciaux**, approbation sans laquelle ceux-ci ne peuvent être valablement conclus par le Conseil. Toutefois, il n'a, juridiquement, aucune influence sur la décision d'ouverture des négociations, pas plus que sur la conduite de celles-ci.

Pour autant, **le Parlement ne se borne pas à être simplement informé et cherche de plus en plus à peser sur les négociations.** Il a notamment utilisé le levier de la résolution pour peser, avec succès, sur les négociations commerciales en cours ou envisagées. Désormais, avant toute négociation commerciale à venir, le Parlement européen adopte une résolution qui tient lieu de « lignes directrices *bis* » à la Commission européenne, en lui fixant des objectifs et des lignes rouges. **Ces résolutions sont prises très au sérieux par la Commission et le Conseil car le Parlement européen a la possibilité de rejeter un accord**, signant ainsi son arrêt de mort. Les deux autres institutions ne voulant pas prendre ce risque, surtout après des années de négociations parfois laborieuses, elles sont dès lors obligées, en dehors de toute obligation découlant des traités, de faire une place au Parlement européen à la table des négociations.

Enfin, il convient de rappeler que **le pouvoir du Parlement européen de rejeter un accord n'est pas resté lettre morte.** Le 4 juillet 2012, le Parlement européen n'a pas hésité à rejeter l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA) <sup>(2)</sup>, entraînant son abandon définitif par l'ensemble des autres États signataires.

---

(1) *L'ensemble des accords de libre-échange bilatéraux de l'Union européenne négociés depuis 2006 ont été des accords « mixtes ». Toutefois, suite aux débats et critiques lors de la signature du CETA à l'automne 2016, la Commission, soutenue par le Conseil, a décidé de ne plus négocier d'accords « mixtes » mais deux accords séparés, l'un relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, l'autre des compétences partagées, sur la base de l'avis de la Cour européenne de justice précité.*

(2) *L'ACTA a été négocié par l'Union européenne et ses États membres, les États-Unis, l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, le Maroc, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Corée du Sud, et la Suisse, en vue d'améliorer la mise en œuvre des lois anti-contrefaçon à l'échelle internationale.*

## 2. Une compétence mise au service de la croissance économique

### a. *Le primat de la croissance économique dans le cadre du GATT comme des accords commerciaux bilatéraux*

Aux termes de l'article 110 du traité de Rome, « *en établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières* ». Par conséquent, dès l'origine, **la politique commerciale mise en œuvre par la CEE a été d'inspiration libérale, libre-échangiste, poursuivant avant tout l'accroissement des échanges, considérés comme facteurs de développement économique.**

Ce fondement et cet objectif de la politique commerciale sont restés inchangés dans les traités successifs, jusqu'au Traité de Lisbonne. Cette permanence s'explique principalement par le cadre dans lequel s'insérait la politique commerciale européenne. En effet, datant de 1947 et par conséquent antérieur à la création de la CEE, le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) donnait à ses signataires – dont tous les États membres de cette dernière – la perspective suivante : « *leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits* ».

**La croissance économique est donc l'objectif premier du multilatéralisme commercial mis en œuvre dans le cadre du GATT.** Les huit cycles (*rounds*) successifs de négociation entre 1947 et 1994, impliquant 23 États dans le premier (mais 128 dans le dernier : l'*Uruguay round*), à l'exception de ce dernier, qui a abouti à la création de l'OMC (voir *infra*), **ont exclusivement porté sur la réduction des barrières quantitatives aux échanges, à commencer par les droits de douane.**

Par ailleurs, bien que fermement engagée dans le multilatéralisme commercial, l'Union européenne a néanmoins, dans les années qui suivirent la création de l'OMC, ouvert des négociations commerciales bilatérales avec des pays latino-américains et méditerranéens. À l'exception de celles avec le MERCOSUR, qui se sont rapidement arrêtées <sup>(1)</sup>, **elles ont abouti, d'une part, à deux accords avec le Mexique (2000) et le Chili (2003) et, d'autre part, à de nombreux accords avec la Tunisie (1998), le Maroc (2000), Israël (2000), la Jordanie (202), le Liban (2003), l'Égypte (2004) et l'Algérie (2005).**

À l'analyse, il apparaît que les raisons ayant justifié ces accords commerciaux sont différentes, économiques en ce qui concerne le Mexique et le Chili, politiques en ce qui concerne les pays méditerranéens.

---

(1) Elles ont toutefois été relancées en 2016 sur la base du mandat de 1999.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1993 a en effet été créée la plus importante zone de libre-échange du monde : l'ALENA, réunissant les États-Unis, le Canada et le Mexique. De plus, lors du sommet des Amériques le 11 décembre 1994, l'ensemble des 35 chefs d'État et de gouvernement d'Amérique se sont prononcés en faveur d'une zone de libre-échange de l'Alaska à la Terre de feu. Craignant que celle-ci crée le même détournement de trafic que celui observé avec le Mexique et poussée par les exportateurs européens, l'Union européenne s'est rapprochée du Mexique, du MERCOSUR et du Chili afin d'explorer avec eux la possibilité d'une ouverture réciproque de leurs marchés. Cette volonté européenne a rencontré la leur car le Mexique souhaitait limiter sa dépendance vis-à-vis des États-Unis et le MERCOSUR était affaibli par des problèmes internes, notamment en raison du refus du Chili d'y adhérer, ce dernier se retrouvant isolé.

En ce qui concerne les pays méditerranéens, l'ensemble des accords susmentionnés s'intégraient dans le « Processus de Barcelone », lancé en 1995 et visant à renforcer le dialogue politique Nord-Sud. **La libéralisation des échanges dans l'espace méditerranéen ainsi créé participait donc d'une ambition bien plus large que les seuls échanges commerciaux** puisqu'elle contribuait à la création d'un espace de prospérité et de démocratie partagé.

Dans les deux cas, on observe que **l'objet de ces accords commerciaux était exclusivement économique, l'économie pouvant, comme c'est souvent le cas, être mise au service d'intérêts politiques et stratégiques.**

#### ***b. Une prise en compte marginale du développement durable***

Ce primat de la croissance économique dans la politique commerciale a pour corollaire la marginalisation du développement durable. Toutefois, il serait faux d'y voir une volonté, même implicite, de l'Union européenne. **Le développement durable n'était en effet, tout simplement, pas un enjeu identifié et intégré aux préoccupations politiques à l'époque où s'est mis en place le multilatéralisme commercial.** L'émergence du développement durable sur la scène internationale remonte à 1972, date du **premier sommet de la Terre organisé par l'ONU à Stockholm**, qui a donné naissance au Programme des Nations unies pour l'environnement. Cette même année, le Club de Rome a publié un rapport intitulé « Halte à la croissance ? » alertant sur les dommages de la croissance et le caractère limité des ressources naturelles.

**Ces débats interviennent donc bien après la signature du GATT, si bien que ceux-ci non seulement ignorent les enjeux du développement durable** mais, bien au contraire, font de la croissance économique leur objectif premier, les ressources naturelles étant mises à son service. Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, ses signataires reconnaissent que « *leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits* ».

**La seule référence au développement durable se trouve à l'article XX,** lequel liste les mesures de sauvegarde que peuvent appliquer les signataires. Parmi celles-ci figurent les mesures « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* » et celles « *se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* ». Toutefois, **ces mesures n'ont rien changé à l'orientation générale des négociations commerciales multilatérales,** axées sur le développement des échanges, la consommation des ressources naturelles et la croissance économique.

**Après le troisième sommet de la Terre à Rio, en 1992, le développement durable est devenu une priorité de l'action des États sur la scène internationale,** priorité rendue nécessaire à la fois par la pression de la société civile, notamment des scientifiques et associations écologistes et l'urgence et l'ampleur de ses enjeux qu'il n'était plus possible d'ignorer. L'Accord de Marrakech instituant l'OMC, signé deux ans après le sommet de Rio, reflète ce changement, en particulier dans son préambule, lequel fixe les objectifs de l'Organisation. Désormais, les membres de l'OMC reconnaissent que « *leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique* ».

Toutefois, **malgré l'inscription du développement durable dans le préambule de l'Accord de Marrakech, rien n'a avancé en matière de développement durable dans le cadre des négociations multilatérales.**

En effet, **le développement durable est, très concrètement, une question de normes, lesquelles, dans une économie mondiale très intégrée, ont un impact sur la compétitivité et l'accès aux marchés.** La position des États est dans ses conditions très liée à leur niveau de développement économique :

– dans les pays développés, sous pression de l'opinion publique, de nombreuses normes nationales ont été adoptées en matière de protection de l'environnement mais également de droits sociaux et de droits humains, lesquelles s'imposent aux entreprises et renchérissent leurs coûts de production ;

– dans les pays en développement, les normes sont comparativement, souvent moins exigeantes, voire totalement absentes, ce qui se traduit par un surcroît de compétitivité pour leurs entreprises nationales sur les marchés internationaux et une plus grande attractivité pour les investissements directs.

**Pays développés et pays en voie de développement ont donc, très schématiquement, et malgré leurs discours, des intérêts économiques divergents en matière de développement durable :**

– les premiers peuvent d’autant plus facilement souhaiter que leurs normes nationales soient reprises au niveau international, dans les négociations multilatérales, que serait ainsi rétablie l’égalité des conditions de concurrence avec les pays en voie de développement ;

– les seconds ont d’autant plus intérêt à s’y opposer que la généralisation de ces normes réduirait leur avantage compétitif, pouvant même considérer que les normes des pays développés, sous couvert de développement durable, constituent une forme de protectionnisme déguisé.

Mme Danièle Obono, co-rapporteuse, tient à apporter une nuance à cette approche qu’elle juge par trop schématique. Il n’y a pas d’un côté les pays dits « développés » qui seraient les bons élèves du développement durable, et de l’autre les pays dits « en voie de développement » qui n’y seraient pas disposés. C’est la logique même du système économique actuel basé sur le dogme du libre-échange et de la division internationale du travail, des ressources naturelles et des capitaux financiers actuels qui crée objectivement les contradictions entre ces deux catégories de pays et au sein même de ces pays.

Dès lors, parce que les négociations commerciales multilatérales exigent l’unanimité, **aucun consensus n’a jamais été trouvé à l’OMC sur le sujet du développement durable** et ce, malgré la volonté de l’Union européenne et d’autres membres de le mettre à l’ordre du jour. Comme indiqué *supra* pour le GATT, par son fonctionnement même, le système commercial multilatéral ne se prête pas à des avancées en matière de développement durable.

Enfin, il convient de souligner que **les quelques accords commerciaux bilatéraux de l’Union européenne, dits « d’ancienne génération », centrés sur les aspects économiques, ne traitaient que très incidemment du développement durable**. Ainsi, l’article 34 de l’ALE Union européenne-Mexique stipulait que « *les parties s’engagent à développer leur coopération afin de prévenir la dégradation de l’environnement, d’encourager la conservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles, de développer, diffuser et échanger des informations et des expériences sur la législation applicable dans le domaine de l’environnement et d’user de stimulants économiques pour favoriser sa mise en œuvre, de renforcer la gestion environnementale à tous les niveaux de pouvoir, de promouvoir la formation des ressources humaines, les initier aux questions d’environnement et leur faire exécuter des projets de recherche communs ainsi qu’à créer des canaux de participation sociale* ».

## **B. DEPUIS 2006, LES CONDITIONS SONT RÉUNIES POUR UNE INTÉGRATION PLUS FORTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE**

### **1. L'enlisement des négociations à l'OMC a incité l'Union européenne à réorienter sa politique commerciale vers le bilatéralisme**

Après l'échec de la conférence ministérielle de Cancún (2003), qui a montré la radicalisation des positions des différents membres de l'OMC, et l'enlisement des négociations multilatérales du cycle de Doha, les principales puissances commerciales ont toutes réorienté leur politique commerciale vers le bilatéralisme.

C'est le cas en particulier de l'Union européenne. Dans une communication intitulée « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » (octobre 2006), la Commission européenne a rappelé que « *nous resterons fidèles à notre engagement envers le cycle de Doha et l'OMC, qui reste le meilleur instrument pour ouvrir et piloter le commerce mondial* ». Toutefois, **compte tenu du blocage des négociations au sein de l'OMC, elle a estimé nécessaire de relancer la négociation d'accords de libre-échange (ALE) de nouvelle génération avec ses principaux partenaires commerciaux**, « *en veillant à ce que les nouveaux ALE soient un tremplin et non un obstacle à la libéralisation multilatérale* ».

Cette communication a marqué le point de départ d'un **activisme en matière d'ouverture de négociations commerciales bilatérales** qui se poursuit encore aujourd'hui. Au 30 juin 2019, il est possible de tirer le bilan suivant de cette réorientation de la politique commerciale européenne vers le bilatéralisme :

– des accords de libre-échange sont en vigueur avec la Corée du Sud (2011), l'Amérique centrale (2012), la Colombie et le Pérou (2013)<sup>(1)</sup> ainsi qu'avec le Canada (2017) et le Japon (2019) ;

– les négociations ont été conclues avec le Vietnam, pour un accord de libre-échange et un accord de promotion de l'investissement, ainsi qu'avec le MERCOSUR ;

– les négociations sont toujours en cours avec le Chili mais ont été conclues « sur le principe » avec le Mexique en 2018 afin, dans ces deux derniers cas, de moderniser les accords existants ;

– enfin, la Commission a ouvert des négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande sur la base d'une décision et d'un mandat de négociation adoptés par le Conseil le 22 mai 2018.

---

(1) Rejoints par l'Équateur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Par ailleurs, afin d'éviter une guerre commerciale déclenchée par la décision du président américain Donald Trump d'imposer des droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium, **l'Union européenne a accepté d'ouvrir des négociations avec les États-Unis, mais limitées aux seuls droits de douane sur les produits industriels (à l'exclusion des produits agricoles) et sur les règles d'évaluation de la conformité.**

Passer du multilatéralisme au bilatéralisme présente un avantage évident : **il est bien plus facile de négocier à 2 qu'à 164 et, ainsi, de parvenir à un accord dans un délai raisonnable.** C'est d'ailleurs d'autant plus facile de conclure que l'Union européenne, dans une relation bilatérale et compte tenu de sa puissance commerciale, se trouve dans une **position de force pour imposer à ses partenaires ce qu'elle ne pourrait pas obtenir dans le cadre multilatéral.**

Comme le souligne la Communication précitée, le bilatéralisme permet d'aborder *« des questions qui ne sont pas encore mûres pour une discussion multilatérale. De nombreuses questions essentielles, dont l'investissement, les marchés publics, la concurrence, le respect des DPI et d'autres dossiers touchant la réglementation, qui se trouvent aujourd'hui en dehors du champ couvert par l'OMC, peuvent être abordées dans des ALE ».* C'est le cas également, comme on le verra *infra*, du développement durable dans toutes ses dimensions : droits humains, droits sociaux et protection de l'environnement. Ainsi, **non seulement les ALE bilatéraux permettent d'aller plus loin dans l'accès aux marchés mais aussi d'élargir le champ des négociations au-delà de ce qui serait possible à l'OMC.** C'est pourquoi on parle d'ALE de « nouvelle génération ».

Par conséquent, si le bilatéralisme est parfois dénoncé en ce qu'il permet à l'Union européenne, dans une certaine mesure, d'imposer ses vues à ses partenaires, il n'en reste pas moins qu'**il peut contribuer à promouvoir ses valeurs et ses normes dans des pays où elles ne sont pas forcément respectées.**

## **2. La pression de la société civile pour une meilleure prise en compte du développement durable**

Le passage du multilatéralisme au bilatéralisme a ainsi donné la possibilité à l'Union européenne de mettre le développement durable à l'ordre du jour de sa politique commerciale. ce qui n'avait pas été le cas, par exemple, lorsque furent négociés les accords de libre-échange « d'ancienne génération » à la fin des années quatre-vingt-dix.

**Le développement durable occupe aujourd'hui une place dans le débat public qui est incomparablement plus grande qu'il y a vingt ans** et cette évolution a commencé dès les années quatre-vingt-dix. Il est désormais présenté comme étant au cœur des préoccupations des décideurs publics, tant au niveau national qu'europpéen et international, comme il l'est pour l'ensemble de l'opinion publique.

En effet, **c'est bien la prise de conscience et l'action de la société civile qui ont été déterminantes pour la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques, parmi lesquelles la politique commerciale européenne.** En effet, le changement climatique, documenté par les rapports successifs du GIEC, a donné et donne toujours lieu à une mobilisation de millions de citoyens, relayée au niveau politique, qui ont exigé que les États prennent des décisions à la hauteur des enjeux et fassent de la lutte contre le changement climatique une priorité de leur action. De même, avec le développement des médias, d'Internet et des réseaux sociaux, sans oublier l'action des ONG sur le terrain, **il n'est plus possible d'ignorer les violations des droits humains, des normes sociales ou les atteintes à l'environnement.** Bien que localisées parfois au bout du monde, ces violations ont un écho jusqu'en Europe où elles suscitent souvent une mobilisation de l'opinion publique qui fait pression pour qu'il y soit mis un terme, en particulier lorsqu'elles sont le fait d'entreprises occidentales.

**Cette attention portée aux enjeux du développement durable s'est doublée d'une prise en compte nouvelle des conséquences de la politique commerciale sur le développement durable.** Si, pendant longtemps, les peuples n'ont porté aucune attention aux négociations commerciales multilatérales, notamment en Europe, **depuis le sommet de Seattle en 1999, pas une conférence ministérielle de l'OMC n'a échappé à l'activisme des militants antimondialisation.** Largement spontané à l'origine, ce mouvement s'est progressivement structuré, tant au niveau national qu'au niveau international. En France, par exemple, l'organisation ATTAC, créée en 1998, rassemble plusieurs dizaines d'ONG engagées contre la mondialisation et, au niveau international, a participé à la création du Forum social mondial à Porto Allegre en 2001, axé sur la dénonciation de l'ordre néolibéral qui caractérise la mondialisation, une vision plus solidaire et durable des relations économiques et commerciales et une attention particulière portée aux problématiques du développement.

Relativement ancienne vis-à-vis de l'OMC puisqu'elle remonte à 1999, **cette pression de la société civile s'est plus récemment déportée sur la politique commerciale européenne** à l'occasion du lancement, en 2013, des négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou, en anglais, TTIP ou TAFTA). L'Accord économique et commercial global avec le Canada (AECG ou, en anglais CETA) a lui aussi fait l'objet, à partir de cette date, d'une très forte attention de la société civile alors même que les négociations étaient en cours, dans l'indifférence quasi-générale et dans le secret le plus total, depuis 2008.

Toutefois, à la différence du mouvement altermondialiste mondial, le mouvement qui s'est créé autour de collectifs comme STOP TAFTA avaient des objectifs bien plus ciblés – les deux négociations susmentionnées – et les revendications bien plus précises : transparence, droit à réguler des États et défense des préférences collectives des Européens. **Ces exigences, qui s'appuient sur une réelle demande de transparence et de participation des peuples européens, autant qu'une inquiétude quant aux conséquences des**

**négociations commerciales sur le développement durable en Europe et dans les différents pays concernés, ont trouvé peu à peu des relais au niveau politique, national et européen.**

Sous pression, la Commission européenne et le Conseil ont ainsi été obligés de lever une partie du secret qui entourait habituellement les négociations commerciales mais également de garantir que celles-ci ne seront pas le moyen de remettre en cause les préférences collectives des Européens. Bien plus, **l'Union européenne a affirmé qu'elle ferait désormais du développement durable un objectif à part entière de sa politique commerciale, c'est-à-dire qu'elle chercherait par ce biais à imposer ses normes à ses partenaires, en particulier dans les domaines sociaux et environnementaux.** Cette affirmation de la prise en compte du développement durable est aussi le moyen de relégitimer une politique commerciale de plus en plus contestée.

Mme Danièle Obono, co-rapporteuse, tient à rappeler également que si l'Union européenne a fini par intégrer dans ses textes et ses discours le développement durable présenté comme un de ses objectifs, c'est sur la base d'une acception restreinte de la notion (concept de « durabilité faible »), qui fait primer l'économique. *A contrario*, l'approche environmentaliste du développement durable (concept de « durabilité forte ») le subordonne aux contraintes de la biosphère. La conception privilégiée par l'Union européenne explique pourquoi sa prise en compte demeure est plus théorique que pratique, et n'est pas un élément prioritaire et contraignant de la politique commerciale.

## **II. L'UNION EUROPÉENNE PRÉSENTE AUJOURD'HUI LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME UN OBJECTIF ESSENTIEL DE SA POLITIQUE COMMERCIALE**

### **A. UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE PUBLIQUEMENT PAR L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET DES ÉTATS MEMBRES**

#### **1. L'inscription du développement durable dans les traités**

Ainsi qu'il a été dit *supra*, **le Traité de Rome, qui a créé la CEE en 1958, ignorait totalement les enjeux du développement durable**, dans la politique commerciale bien sûr mais également pour l'ensemble des politiques européennes. Il était en cela en accord avec les préoccupations de l'époque, axées sur la croissance économique dans un contexte post-seconde guerre mondiale.

Les choses ont sensiblement évolué et le développement durable, au cœur des préoccupations des citoyens comme des décideurs publics, a désormais une **place centrale dans les traités européens**. En effet, aux termes de l'alinéa 1 de l'article 21 du TUE, « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des*

*libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international* ». Plus précisément, l'alinéa 2 liste les objectifs qu'elle doit poursuivre, parmi lesquels :

– consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;

– soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;

– contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;

**Présenté comme un objectif de l'Union européenne sur la scène internationale, le développement durable a intégré sa politique commerciale**, laquelle est l'un de ses principaux moyens d'action sur ladite scène, comme le confirme de l'article 205 du TFUE. Par ailleurs, **plusieurs dispositions du TFUE font référence à diverses composantes du développement durable** qui, de ce fait, doivent être prises en compte dans la définition de la politique commerciale. Parmi celles-ci, l'article 11, qui stipule que *« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union »*.

Enfin, suivant la logique qui veut que **les politiques européennes doivent être cohérentes entre elles, la politique commerciale ne peut, en théorie, pas s'opposer aux autres politiques**, à commencer par la politique de l'environnement. Or, celle-ci, fondée entre autres sur le *« principe de précaution »*, vise notamment, aux termes de l'article 191 du TFUE, *« à la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique »*.

## **2. Une affirmation de la prise en compte par l'ensemble des institutions en charge de la politique commerciale**

### ***a. La Communication « Le commerce pour tous » (2015) de la Commission européenne***

La Communication publiée par la Commission européenne en 2015, intitulée « Le commerce pour tous » et sous-titrée « Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », représente aujourd'hui et jusqu'à la prochaine (qui sera *a priori* publiée en 2020 une fois la nouvelle Commission installée) le **cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune par la Commission européenne**.

Si le commerce et l'investissement sont avant tout présentés comme « *de puissants moteurs pour la croissance et l'emploi* », **la politique commerciale est également mise en avant pour « promouvoir le développement durable »**, la Commission insistant en particulier sur la « *contribution décisive* » qu'elle peut avoir pour atteindre les objectifs du développement durable (ODD) d'ici à 2030.

L'ensemble des composantes du développement durable sont ainsi concernées par les différents outils de la politique commerciale :

– le **système des préférences généralisées renforcé (SPG +)** vise à encourager le développement durable de certains pays en voie de développement qui en font la demande. Il leur accorde un accès sans droit ni quota sur 66 % des lignes tarifaires (y compris les produits sensibles), à condition qu'ils aient ratifié et appliquent 27 conventions internationales en matière de droits sociaux et environnementaux. La Commission indique clairement, dans sa Communication, sa volonté de lutter « *contre les violations des droits de l'homme, en s'inspirant de la méthode de surveillance adoptée avec les partenaires du SPG +, et reste disposée à suspendre les bénéfices du SPG dans les cas les plus graves* » ;

– la Commission met en avant son rôle moteur dans les négociations d'**un accord sur les biens environnementaux** avec dix-huit autres membres de l'OMC. L'objectif de ces négociations, en cours depuis 2013, est de faciliter le commerce des technologies vertes essentielles, comme la production d'énergies renouvelables et la gestion des déchets ou le contrôle de la pollution de l'air, et de contribuer à lutter contre le changement climatique et à protéger l'environnement ;

– enfin, **les accords commerciaux de « nouvelle génération » comportent systématiquement des dispositions sur le développement durable**. Comme le souligne la Communication, « *l'objectif est notamment d'utiliser au mieux les possibilités offertes par l'accroissement du commerce et des investissements pour favoriser le travail décent et la protection de l'environnement, y compris la lutte contre le changement climatique, et de s'engager avec les pays partenaires dans un processus de coopération favorisant la transparence et la participation de la société civile* ». Par ailleurs, par la voix de la Commissaire au Commerce, Mme Cecilia Malmström, la Commission européenne a indiqué en 2018 qu'« *une référence à l'Accord de Paris est nécessaire dans tous les nouveaux accords* », ce qui impliquerait que **plus aucun accord ne sera signé avec des pays ne respectant pas ledit Accord**.

Par ailleurs, s'agissant des accords de protection des investissements, largement dénoncés comme ouvrant la voie, *via* le RDIE, à une remise en cause des standards européens en matière environnementale et sanitaire, **la Commission européenne a fait part de sa volonté de moderniser lesdits accords en affirmant le droit à réguler des États, en substituant aux tribunaux d'arbitrage privés un système juridictionnel de règlement des différends et en promouvant, au niveau multilatéral, la création d'une Cour internationale des investissements**.

### ***b. Les directives de négociation du Conseil***

Comme précisé *supra*, s'il appartient à la Commission européenne de conduire les négociations commerciales, elle ne peut le faire que sur autorisation du Conseil, lequel encadre lesdites négociations par des directives (ou « mandat »). C'est dire que si la Communication précitée est importante, la position du Conseil sur la politique commerciale l'est encore plus, même s'il ne participe pas directement à la négociation des accords commerciaux.

Or, **celui-ci présente également le développement durable comme une composante essentielle de la politique commerciale**. En effet, toutes les directives de négociation adoptées en annexe des décisions autorisant la Commission à ouvrir des négociations commerciales comportent des dispositions favorables au développement durable, comme dans le cas des négociations avec l'Australie. Dès le préambule, il est ainsi écrit que *« l'accord reconnaîtra le développement durable comme un objectif fondamental des parties qui le poursuivront en assurant et en facilitant le respect des accords et standards internationaux en matière d'environnement et de travail. L'accord devra aussi contribuer à promouvoir le développement durable et les valeurs européennes, notamment en incluant des dispositions relatives au travail et à l'environnement, à la responsabilité sociale des entreprises, à une gouvernance responsable des terres, de la pêche et des forêts »*. C'est ainsi que *« le développement durable devra être pris en compte dans l'ensemble de l'accord, incluant un chapitre spécifique sur le commerce et le développement durable couvrant à la fois les enjeux environnementaux et sociaux »*.

Dans le corps desdites directives, **le Conseil développe très précisément ce qu'il attend de la Commission européenne dans les négociations commerciales** avec l'Australie et de l'accord à venir :

– promouvoir l'adhésion et la mise en œuvre effective des règles et principes internationaux, incluant les conventions fondamentales de l'OIT et les accords multilatéraux sur l'environnement, notamment ceux relatifs au changement climatique et en particulier l'Accord de Paris ;

– promouvoir la mise en œuvre de l'agenda 2030 pour le développement durable, c'est-à-dire les ODD ;

– réitérer le respect du principe de précaution ;

– promouvoir le commerce de ressources naturelles obtenues légalement et gérées durablement, en particulier celles en lien avec la biodiversité, la faune et la flore, l'écosystème aquatique, la forêt et la pêche.

Par ailleurs, les directives de négociation insistent sur un point devenu central depuis les controverses auxquelles ont donné lieu le CETA et le TTIP : la protection du droit à réguler des États. C'est ainsi que l'accord de libre-échange avec l'Australie devra protéger *« le droit à réguler les activités économiques dans*

*l'intérêt général, afin d'atteindre des objectifs légitimes de politique publique comme la protection et la promotion de la santé publique, les services sociaux, l'éducation, la sécurité, l'environnement, la morale, la protection des consommateurs, la protection des données personnelles et la diversité culturelle* ». En d'autres termes, **en miroir de la promotion des valeurs et normes européennes dans le pays partenaires, les accords commerciaux ne peuvent être utilisés pour affaiblir celles-ci au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne le développement durable.**

Enfin, il convient de signaler le cas particulier des négociations avec le MERCOSUR. Celles-ci ont été relancées en 2016 mais sur la base d'un mandat adopté en 1999. Ce dernier, s'agissant d'un accord « d'ancienne génération », ne comportait pas de dispositions relatives au développement durable. Pour autant, **la Commission européenne a obtenu du MERCOSUR que les négociations incluent également le développement durable, conformément aux priorités de l'Union comme aux nécessités politiques d'aujourd'hui.**

### *c. Les résolutions du Parlement européen*

Le Parlement européen n'intervient qu'à la fin des négociations commerciales, pour approuver l'accord et ainsi permettre son entrée en vigueur. Il n'a donc, juridiquement, aucune influence dans les négociations. Toutefois parce qu'il peut rejeter l'accord, **il est en mesure de les influencer dès le début, par des résolutions s'apparentant, en quelque sorte, à de véritables mandats de négociation « bis »** qui, eux aussi, appellent à la prise en compte du développement durable.

C'est ainsi qu'aussitôt après avoir obtenu cette compétence d'approbation des accords de libre-échange, à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> novembre 2009, **il a systématiquement adopté des résolutions mettant notamment l'accent sur le développement durable.**

Par exemple, par la résolution du 8 juillet 2015 contenant les recommandations concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou, en anglais, TAFTA ou TTIP), le Parlement européen a recommandé à la Commission européenne, notamment, de « *veiller à ce que le chapitre sur le développement durable soit contraignant et exécutoire et ait pour objectif la (ratification), la mise en œuvre et l'application intégrales et effectives des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de leur contenu, de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT ainsi que des accords internationaux fondamentaux dans le domaine de l'environnement ; les dispositions doivent viser au renforcement de la protection des normes en matière de travail et d'environnement ; un chapitre ambitieux sur le commerce et le développement durable doit également comporter des règles sur la responsabilité sociale des entreprises basées sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et un dialogue clairement structuré avec la société civile* ». De même, « *les normes en matière de*

*travail et d'environnement ne se limitent pas au chapitre sur le commerce et le développement durable, mais figurent aussi dans d'autres volets de l'accord, tels que ceux consacrés aux investissements, au commerce des services, à la coopération réglementaire et aux marchés publics* ». Enfin, s'agissant de la coopération réglementaire, il exige qu'elle « *préserve intégralement la capacité des autorités nationales, régionales et locales à régler leurs propres politiques, notamment dans le domaine social et environnemental* ».

**Si le Parlement européen peut intervenir pendant les négociations, comme dans l'exemple du PTCI précité, il peut également adopter des résolutions avant l'adoption des mandats de négociation <sup>(1)</sup>, voire même une fois les négociations conclues.** Le cas s'est en effet produit où le Parlement européen n'était pas satisfait du résultat des négociations s'agissant, justement, des dispositions relatives au développement durable. Dans sa résolution du 13 juin 2012 sur l'accord commercial entre l'Union européenne et la Colombie et le Pérou, dont les négociations étaient conclues depuis le 19 mai 2010, il a ainsi exigé de ces pays qu'ils élaborent « *une feuille de route transparente et contraignante pour les droits de l'homme, les droits du travail et les droits environnementaux, dont l'objectif serait principalement de protéger les droits de l'homme, de renforcer et d'améliorer les droits des syndicalistes, et de sauvegarder l'environnement* ». C'est seulement après la présentation de cette « feuille de route », comportant des engagements très détaillés et conformes à ces exigences, par les gouvernements colombien et péruvien que le Parlement européen a approuvé l'accord le 11 décembre 2012.

Enfin, une fois l'accord entré en vigueur, **le Parlement européen peut continuer à jouer un rôle de contrôle et de suivi de sa mise en œuvre.** Dans sa résolution du 18 mai 2017 sur la mise en application de l'accord avec la Corée, le Parlement européen constate ainsi « *qu'il subsiste des cas de violation de la liberté d'association, notamment des emprisonnements préoccupants de dirigeants syndicaux, et d'ingérence dans les négociations, qui devraient se dérouler dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux* ». Il demande donc à la Commission de mettre en œuvre le mécanisme de règlement des différends pour « *non-respect par le gouvernement coréen de certains de ses engagements, et en particulier à déployer des efforts constants et soutenus, conformément aux obligations consacrées dans l'accord, afin d'assurer la ratification par la Corée des conventions fondamentales de l'OIT que ce pays n'a pas encore ratifiées* ».

### **3. Une affirmation de la prise en compte au niveau des États membres : l'exemple français**

Si la politique commerciale est une compétence (quasi) exclusive de l'Union européenne, **les États membres ne sont pas pour autant dépourvus des moyens de l'influencer.** Ainsi qu'il a été dit *supra*, c'est le Conseil – et donc les

---

(1) Ce fut le cas, par exemple, de la résolution du 25 octobre 2012 sur les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Japon.

États membres – qui autorise l’ouverture de négociations commerciales, de même qu’il autorise la signature et la conclusion de l’accord. Les États membres sont par ailleurs informés par la Commission européenne de l’état d’avancement des négociations *via* le Comité de politique commerciale, lequel peut également donner des instructions à la Commission européenne.

**Un État membre impliqué en faveur du développement durable est donc en mesure de porter cet enjeu au niveau européen, pour qu’il soit pris en compte dans la politique commerciale commune.** C’est le cas notamment de la France qui, dès 2015, en réponse à la mobilisation de la société civile, a proposé une réforme juridictionnalisant le mécanisme de règlement des différends investisseurs-États, proposition reprise par la Commission européenne dans le CETA puis dans l’ensemble de ses accords commerciaux. Le Plan d’action pour la mise en œuvre du CETA, présenté le 25 octobre 2017, au-delà de cet accord particulier, comporte de nombreuses propositions visant à « *améliorer la prise en compte du développement durable dans les accords commerciaux* ». Parmi celles-ci figurent :

– la **réalisation d’une étude d’impact complète préalablement à l’ouverture des négociations**, mesurant notamment l’impact en termes de développement durable et d’émissions de gaz à effet de serre ; la mise en œuvre des accords commerciaux serait également mieux évaluée et, en particulier, leur impact environnemental et social ;

– l’**amélioration de la transparence vis-à-vis de la société civile**, qui devrait être systématiquement consultée préalablement à l’ouverture des négociations et au cours de celles-ci. Les représentants de la société civile devraient par ailleurs disposer d’une capacité d’alerte en cas de non-respect des dispositions relatives au développement durable dans les accords commerciaux ;

– l’**enrichissement des dispositions relatives au développement durable**, notamment par l’inscription transversale du principe de précaution et des engagements spécifiques en matière d’énergie, de transport international et de responsabilité sociale des entreprises ;

– le **renforcement du caractère contraignant et de la mise en œuvre effective du chapitre relatif au développement durable**. Est ainsi proposée l’inclusion de l’Accord de Paris parmi les éléments essentiels, la suspension de l’accord commercial en cas de non-respect des dispositions relatives au développement durable ou encore des engagements précis en matière de ratification et de mise en œuvre des standards et des conventions internationales en matière de développement durable ;

– la **prise en compte des enjeux du développement durable dans l’ensemble des chapitres des accords commerciaux et, en particulier, des accords de protection de l’investissement**. Doit ainsi être défendu le nouveau modèle européen de protection des investissements, lequel inclut un mécanisme de

règlement des différends investisseurs-États modernisé et la protection du droit à réguler des États.

**Le gouvernement français porte ces propositions au niveau européen et le tableau de suivi publié par le ministère des Affaires étrangères montre qu'un certain nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en œuvre** ou, au moins, font l'objet de débats et travaux avec la Commission européenne et les autres États membres. C'est la preuve que la volonté politique d'un seul État membre, assortie d'une campagne efficace de promotion de ses idées, peut permettre de faire bouger les lignes au niveau européen.

Toutefois, un bémol doit être apporté à cette capacité, pour un État membre, d'influencer la politique commerciale européenne. En effet, alors que les accords commerciaux de « nouvelle génération » étaient considérés comme des accords « mixtes », exigeant l'unanimité au Conseil et la ratification de l'ensemble des États membres, **le Conseil a validé le 22 mai 2018 la nouvelle architecture de la politique commerciale proposée par la Commission**. Désormais, ne seront plus négociés que des accords commerciaux relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne telle que définie par la Cour de Justice dans son avis 2/15 précité. Seront désormais « mixtes » uniquement les accords de protection des investissements.

Par conséquent, **un seul État membre ne pourra plus, comme l'a fait la Belgique pour le CETA en 2017, par exemple, bloquer la signature ou l'entrée en vigueur d'un accord commercial puisque ceux-ci seront adoptés à la majorité qualifiée au Conseil et approuvés seulement par le Parlement européen** sans examen par les Parlements nationaux. Dès lors, un État membre n'aura plus à sa disposition que les armes traditionnelles de l'influence pour faire prévaloir ses idées au niveau européen en matière commerciale, qu'elles portent sur le développement durable ou non.

## **B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Si l'ensemble des accords de libre-échange de nouvelle génération comporte un chapitre relatif au développement durable, celui-ci ne résume pas l'ensemble des dispositions en la matière, lesquelles peuvent être disséminées dans d'autres chapitres d'un accord, voire extérieures à celui-ci.

### **1. Les dispositions du chapitre relatif au développement durable**

#### ***a. Les dispositions substantielles***

Le chapitre relatif au développement durable est, dans une très large mesure, identique d'un accord commercial à l'autre et comporte toujours, s'agissant des dispositions substantielles, les mêmes références aux mêmes conventions internationales, établissant ainsi, en quelque sorte, un « **standard** » **en matière environnementale et sociale**, que le partenaire de l'Union européenne

se doit de respecter. Pour ne prendre qu'un exemple, l'accord commercial avec le Vietnam, signé le 30 juin 2019, comporte les dispositions suivantes :

– l'engagement des Parties à « *promouvoir le développement du commerce international d'une manière qu'il contribue à l'objectif du développement durable, pour le bien-être des générations présentes et futures* », tout en rappelant par ailleurs les **objectifs du développement durable (ODD)** ;

– la reconnaissance du **droit à réguler de chaque Partie**, lesquelles ont ainsi le droit d'« *établir le niveau national de protection en matière sociale et environnementale qui lui semble approprié* » ; par ailleurs, les Parties soulignent qu'**affaiblir ces niveaux de protection est contraire aux objectifs poursuivis par ledit chapitre** et qu'il est inapproprié de chercher à encourager le commerce et l'investissement par ce moyen ;

– l'engagement des Parties, conformément à leurs obligations vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la déclaration sur les principes fondamentaux et les droits au travail, « *à respecter, promouvoir et appliquer effectivement les principes fondamentaux au travail, c'est-à-dire la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession* ». Cet engagement se traduit, par l'**engagement des Parties à « faire des efforts constants et soutenus pour ratifier, dans la mesure où elles ne le seraient pas, les conventions fondamentales de l'OIT** » ;

Par ailleurs, **les Parties aux accords commerciaux de l'Union européenne s'engagent à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises**, notamment par des échanges d'informations et de bonnes pratiques, ainsi qu'en tenant compte des instruments internationaux tels que les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales.

Outre l'**engagement à atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto, tel qu'amendé par l'Accord de Paris du 12 décembre 2015**, l'accord commercial avec le Vietnam, comme les autres accords commerciaux en vigueur, conclus ou en cours de négociation, visent un certain nombre de conventions internationales dans le domaine environnemental et/ou la protection de milieux naturels spécifiques.

C'est ainsi que les Parties reconnaissent l'importance d'assurer :

– **la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité**, conformément à la convention sur la biodiversité de 1992 et au Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 adopté à la COP10 de Nagoya en 2010, ainsi qu'à la convention sur le commerce international des espèces menacées ;

– **la conservation et la gestion durable des ressources forestières**.  
À cette fin, elles doivent notamment encourager la promotion du commerce des

produits de bois issus de forêts gérées durablement et récoltés conformément à la législation nationale du pays, ce qui peut inclure la conclusion d'un partenariat sur « l'application des réglementations forestières, la gouvernance et le commerce » ;

– **la conservation et la gestion durable des ressources marines vivantes et des écosystèmes marins aussi bien que la promotion d'une aquaculture responsable et durable.** À cette fin, les Parties doivent notamment respecter les dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), en particulier celles relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrants.

Mme Danièle Obono, co-rapporteuse, rappelle toutefois que cet accord présenté comme « exemplaire », fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des organisations non gouvernementales et écologistes qui ont dénoncé la validation par le Conseil européen des accords de commerce et d'investissement Union européenne-Vietnam signés à Hanoï le 30 juin 2019.

#### ***b. Le mécanisme de règlement des différends***

**Le chapitre relatif au développement durable des accords commerciaux de l'Union européenne comporte toujours un mécanisme de règlement des différends spécifique audit chapitre.** En effet, les différends qui pourraient surgir entre les Parties quant à l'application de celui-ci ne sont pas réglés par le mécanisme général de règlement des différends (également prévu dans l'accord), lequel est le seul dont les décisions sont assorties de sanctions.

Quel que soit l'accord commercial, par exemple l'accord commercial Union européenne-Vietnam, **le mécanisme spécifique de règlement des différends est toujours structuré en trois étapes :**

– la première étape est la demande de consultation présentée par l'une des Parties, à laquelle l'autre doit répondre « *promptement* » ; les discussions s'engagent directement entre les Parties ;

– si les discussions échouent, et après un délai de 120 jours, un « *panel d'experts* » peut être convoqué par une Partie afin d'examiner le différend. Ces experts, « *indépendants* », sont choisis sur une liste établie par le Comité sur le commerce et le développement durable, lequel fixe également les règles de procédure. Le rapport, produit dans un délai de 180 jours, comporte le rappel des faits, l'applicabilité des dispositions pertinentes et des recommandations ;

– enfin, dernière étape, « *les Parties discutent des actions et mesures appropriées devant être mises en œuvre et prenant en compte le rapport du panel d'experts et ses recommandations* ». Ainsi qu'il a été dit *supra*, le mécanisme de règlement des différends spécifique au chapitre sur le développement durable n'étant pas réellement contraignant au sens où **aucune sanction n'est prévue si les discussions n'aboutissent pas et qu'une Partie refuse d'appliquer les recommandations du panel d'experts.**

Si la structure générale de ce mécanisme de règlement des différends est la même d'un accord commercial à l'autre, **vos rapporteurs ont cependant identifié certaines différences**. Ainsi, dans l'accord commercial avec le Vietnam, comme dans l'accord commercial avec le Mexique, le Comité sur le commerce et le développement durable peut consulter les « *groupes consultatifs internes* » (en anglais, « *Domestic advisory groups* ») dès la première étape, alors que, dans l'accord commercial avec le Japon, ils ne peuvent intervenir qu'une fois que le panel d'expert a rendu son rapport. Il convient de souligner que dans les premiers accords commerciaux bilatéraux de l'Union européenne, par exemple celui avec la Colombie et le Pérou (2013), aucune consultation d'un « groupe consultatif interne » ou d'une autre instance n'était prévue. Quant aux délais précités, ils peuvent également varier selon les accords commerciaux.

### *c. La consultation de la société civile*

Après la définition d'un standard partagé en matière sociale et environnementale et l'établissement d'un mécanisme spécifique de règlement des différends, les accords commerciaux de l'Union européenne comportent une dernière série de dispositions relatives à la consultation de la société civile. **Le choix a en effet été fait, dans tous les accords commerciaux, de ne pas intégrer les représentants de la société civile dans le Comité (ou sous-comité) sur le commerce et le développement durable, qui ne rassemble que des représentants des deux Parties et détient de véritables pouvoirs**, mais d'associer la société civile audit comité et, le cas échéant et de manière limitée, à leur mise en œuvre.

**C'est ainsi qu'à côté du Comité (ou sous-comité) précité est instituée une représentation de la société civile dont la forme est laissée à la libre appréciation des Parties**. Si le terme « groupes consultatifs internes » (ou, en anglais, *Domestic advisory groups*, DAG) semble s'être imposé pour désigner le mécanisme de consultation, la seule contrainte reste celle « *d'une représentation équilibrée entre les organisations environnementales, patronales et les autres parties prenantes pertinentes* ». En pratique, et pour chaque accord commercial, **tant l'Union européenne que son partenaire créé un DAG dont la composition, par appel à candidatures, peut varier**. Ainsi, le DAG européen de l'accord avec la Corée ne compte-t-il que 14 membres alors que son équivalent pour le CETA en compte 26, essentiellement des représentants du patronat et des syndicats. En revanche, sur les 17 membres du DAG institué par l'accord avec le Pérou et l'Équateur, 6 appartiennent à des ONG.

S'agissant des DAG institués par les partenaires de l'Union européenne, les informations sont difficilement accessibles car leur composition ne figure pas sur les sites internet de l'Union européenne. Il semble toutefois que **leur mise en place ait pu, parfois, être compliquée**. Ainsi, s'agissant de l'ALE avec la Colombie et le Pérou, le rapport d'information précité sur l'évaluation des accords de libre-échange de l'Union européenne notait, en 2016, qu'« *aucune [instance] n'a été spécifiquement créée, le gouvernement péruvien préférant utiliser les*

*instances existantes* ». C'était le cas également pour la Colombie qui, d'après le Centre pour la recherche et la documentation sur le Chili et l'Amérique Latine, a toutefois créé un DAG en 2017, soit quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange.

**Si deux DAG sont institués, respectivement par l'Union européenne et son partenaire, certains accords commerciaux permettent qu'ils se réunissent.** Ainsi, dans l'accord commercial avec le Vietnam (article 13.15), sont non seulement prévues l'institution des DAG mais également leur réunion en un « *forum conjoint, chargé de conduire un dialogue sur les aspects relatifs au développement durable des relations commerciales entre les parties* ». Ce forum conjoint peut également, si les deux DAG sont d'accord, être élargi à d'autres parties prenantes.

**La compétence de ces DAG, qui se réunissent en principe une fois par an, est très limitée et ce, quel que soit l'accord commercial.** D'une manière générale, les DAG (et, le cas échéant, les forums conjoints) ne peuvent qu'**exprimer des opinions et faire des recommandations aux Parties**, *via* le Comité (ou sous-Comité) sur le commerce et le développement durable, sur la mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable. **Ils peuvent également intervenir dans l'une ou plusieurs des étapes de la procédure de règlement des différends** (voir *supra*).

Par ailleurs, parfois prévue dans d'autres chapitres que celui relatif au développement durable, il convient de souligner que **la société civile est également consultée dans le cadre de la coopération réglementaire entre les Parties**. C'est ainsi que l'article 21.8 du CETA stipule qu'« *afin de connaître les points de vue d'entités non gouvernementales sur des questions ayant trait à la mise en œuvre du présent chapitre [relatif à la coopération réglementaire], chaque Partie ou les Parties peuvent consulter, s'il y a lieu, les parties prenantes et les parties intéressées, y compris des représentants du milieu universitaire, de groupes de réflexion, d'organisations non gouvernementales, des milieux d'affaires, des consommateurs et d'autres organisations* ».

D'une manière générale, cette consultation de la société civile, parce qu'elle repose sur les dispositions des accords commerciaux eux-mêmes, n'est mise en œuvre qu'une fois ceux-ci entrés en vigueur. **Lors de la phase de négociation desdits accords, la Commission organise également, dans le cadre de l'étude d'impact sur le développement durable qu'elle réalise systématiquement, une consultation de la société civile** (voir *infra*).

## **2. Les autres dispositions relatives au développement durable dans les accords commerciaux ou se rapportant à ceux-ci**

**Les dispositions relatives aux droits humains ne figurent pas forcément dans les accords commerciaux.** Parfois, c'est le cas, notamment dans l'accord avec la Colombie et le Pérou dont l'article 1<sup>er</sup> stipule que « *les politiques*

*intérieures et extérieures des Parties respectent les principes démocratiques et des droits humains fondamentaux, tels qu'ils figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et les principes de l'État de droit*». C'est même un « *élément essentiel* » de l'accord concerné, dont la violation est susceptible d'entraîner sa suspension.

Pour autant, **l'ensemble des engagements de la Colombie et du Pérou en matière de développement durable ne figurent pas dans l'accord commercial lui-même**. Ainsi qu'il a été dit *supra*, une « feuille de route » comportant des engagements précis dans les domaines environnemental et social a été présentée par les deux gouvernements, sous pression du Parlement européen et préalablement à son approbation.

En revanche, il n'est nulle part fait mention du respect des droits humains dans, par exemple, l'accord conclu avec le Vietnam, lequel présente pourtant certaines défaillances de ce point de vue, pas plus qu'il n'a été présenté de « feuille de route » par le gouvernement vietnamien. Toutefois, il ne faut pas en déduire que les droits humains ne sont pas un sujet dans les relations de l'Union européenne avec le Vietnam. Ils figurent en effet à l'article 1<sup>er</sup> de l'accord de partenariat et de coopération en vigueur, dont ils constituent un « *élément essentiel* ». Or, cet accord est le cadre dans lequel s'insère l'accord commercial, négocié sur la base des dispositions de son Titre IV, qui lui fait référence, comme il fait d'ailleurs référence dans son préambule aux droits humains. **La violation des droits humains par le Vietnam pourrait donc avoir des conséquences sur les relations commerciales entre ce pays et l'Union européenne**.

Par ailleurs, d'autres dispositions se rapportant au développement durable ont pu être insérées dans certains (mais pas tous) accords commerciaux de l'Union européenne. C'est ainsi que **l'accord avec le Mexique comportera un chapitre relatif au bien-être animal** dans lequel ce pays et l'Union européenne « *reconnaissent que les animaux sont des êtres sensibles [et] reconnaissent la valeur des standards internationaux de l'OIE et s'efforceront d'améliorer leur mise en œuvre* ». **Le même accord commercial Union européenne-Mexique contient également un chapitre très développé (et inédit) portant sur la lutte contre la corruption**. Il comporte enfin un **chapitre spécifique sur l'énergie et les matières premières**. Si ce chapitre a une finalité principalement économique, il mentionne néanmoins les énergies renouvelables et encourage la coopération dans ce domaine « *en vue de contribuer à une politique énergétique et climatique durable* ». Une fois de plus, c'est le premier accord commercial conclu à comporter un tel chapitre.

Enfin, il convient de signaler **que le CETA a été complété, sous la pression de l'opinion publique, par un « instrument interprétatif commun » visant à garantir que rien, dans l'application qui sera faite des stipulations de l'accord, ne s'opposera à la capacité du Canada et de l'Union européenne de « réaliser les objectifs légitimes de politique publique définis par leurs institutions démocratiques dans des domaines tels que la santé publique, les**

*services sociaux, l'éducation publique, la sécurité, l'environnement, la moralité publique, la protection de la vie privée et la protection des données, ainsi que la promotion et la protection de la diversité culturelle. L'AEEG n'aura pas non plus pour effet d'affaiblir nos normes et réglementations respectives concernant l'innocuité alimentaire, la sécurité des produits, la protection des consommateurs, la santé, l'environnement ou la protection du travail. Les biens importés, les fournisseurs de services et les investisseurs doivent continuer de respecter les exigences imposées au niveau national, y compris les règles et réglementations applicables* ». **Ces stipulations visent à éviter que les accords commerciaux ne soient utilisés pour affaiblir les normes sanitaires, environnementales et sociales dans l'Union européenne.**

### **3. Les dispositions relatives au développement durable dans les accords de protection de l'investissement**

Les chapitres relatifs à l'investissement des accords commerciaux « mixtes » comme les nouveaux accords de protection de l'investissement comportent leurs propres dispositions en matière de développement durable. **S'agissant du CETA, qui est le dernier accord commercial à également intégrer des dispositions relevant de la compétence des États membres et, en particulier, un RDIE, plusieurs dispositions spécifiques sont prévues, outre « l'instrument interprétatif commun » précité :**

– article 8.9 : « *pour l'application du présent chapitre [8 relatif à l'investissement], les Parties réaffirment leur droit de réglementer sur leurs territoires en vue de réaliser des objectifs légitimes en matière de politique, tels que la protection de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement ou de la moralité publique, la protection sociale ou des consommateurs, ou la promotion et la protection de la diversité culturelle. Il est entendu que le simple fait qu'une Partie exerce son droit de réglementer, notamment par la modification de sa législation, d'une manière qui a des effets défavorables sur un investissement ou qui interfère avec les attentes d'un investisseur, y compris ses attentes de profit, ne constitue pas une violation d'une obligation prévue dans la présente section* » ;

– article 24.5 : « *les Parties reconnaissent qu'il ne convient pas de stimuler le commerce ou l'investissement par l'affaiblissement ou la réduction des niveaux de protection prévus par leur droit de l'environnement. Une Partie ne renonce ni ne déroge d'une autre manière à son droit de l'environnement, ni n'offre de le faire, dans le but de stimuler le commerce ou l'établissement, l'acquisition, l'accroissement ou le maintien d'un investissement sur son territoire* » ;

– section F du chapitre 8. Ce chapitre relatif au RDIE comporte un ensemble de dispositions visant à encadrer l'usage de ce mécanisme – désormais juridictionnalisé – par les investisseurs, notamment en empêchant les procédures abusives et en prévenant les conflits d'intérêts des juges.

**Ces dispositions relatives au droit à réguler se retrouvent désormais dans les accords de protection de l'investissement.** C'est le cas, notamment, dans l'API avec le Vietnam, dont l'article 2.2 reprend par exemple largement les dispositions de l'article 8.9 du CETA précité ainsi que le nouveau RDIE juridictionnalisé que l'Union promeut désormais au niveau international.

Contrairement aux dispositions du chapitre relatif au développement durable et aux autres dispositions présentées supra, **ces dispositions ne visent pas tant à promouvoir les standards européens dans le pays partenaire qu'à protéger les politiques en faveur du développement durable dans l'Union européenne**, en évitant que les API et, en particulier, le RDIE, ne soient utilisés contre elles.

### **C. LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT DES ACCORDS COMMERCIAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Une autre dimension de la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne est celle de l'impact de celle-ci sur le développement durable, de son évaluation et de l'influence que cette dernière a sur les négociations et, *in fine*, sur le contenu des accords commerciaux.

#### **1. L'étude d'impact sur le développement durable**

Les mandats de négociation comportent systématiquement une disposition relative à la réalisation d'une étude d'impact sur le développement durable. C'est ainsi que *« les impacts économiques, environnementaux et sociaux (incluant les femmes) des dispositions relatives au commerce et à l'investissement devront être examinés au moyen d'une étude d'impact sur le développement durable [Sustainability Impact Assessment – SIA] indépendante, entreprise en parallèle des négociations. La Commission devra s'assurer que la SIA est réalisée dans un dialogue régulier avec toutes les parties prenantes pertinentes de la société civile. La SIA devra être finalisée avant la signature de l'accord et ses résultats devront être pris en compte dans le processus de négociation »*. L'objet de cette SIA, réalisé par un consultant extérieur, est double :

– **clarifier les effets probables de l'accord sur le développement durable et le climat**, et l'impact potentiel sur les autres pays, en particulier les pays les moins avancés et, lorsque c'est pertinent, les pays et territoires d'outre-mer et les régions ultrapériphériques ;

– **proposer des mesures pour maximiser les bénéfices de l'accord et prévenir ou minimiser ses impacts négatifs potentiels.**

Ces études d'impact sur le développement durable ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du rapport d'information précité sur l'évaluation des accords de libre-échange de l'Union européenne. Les constats

faits à l'époque – fin 2016 – restent pour l'essentiel valables et seront résumés dans les développements à suivre.

**Les SIA, qui sont encadrées par un manuel (ou « *handbook* ») établi par la Commission comportent trois étapes successives :**

– la première est un **rapport initial** (« *inception report* »). Il décrit l'approche méthodologique retenue par le consultant et identifie les éléments en cours de négociation susceptibles d'avoir un impact ainsi que les secteurs économiques devant faire l'objet d'une analyse détaillée ;

– le deuxième est un **rapport préliminaire** (« *preliminary report* »). Il met en œuvre la méthodologie décrite dans le rapport initial et présente une analyse approfondie de l'impact économique, social et environnemental ainsi qu'en termes de droits humains de l'accord en cours de négociation ;

– enfin, dans le **rapport final**, le consultant affine l'analyse générale et sectorielle de l'impact de l'accord de libre-échange envisagé en tenant compte des contributions, notamment celles de la société civile, auxquelles le rapport préliminaire a donné lieu.

**La SIA ne se borne pas à la seule analyse de l'impact sur le développement durable. Les impacts économiques probables de l'accord en cours de négociation** sur l'Union européenne et le ou les pays concernés, à la fois de manière agrégée et désagrégée par secteur ainsi que sur les pays tiers, notamment les pays en voie de développement, font l'objet d'une analyse approfondie. Celle-ci repose sur la modélisation économique de l'impact de l'accord envisagé sur la production, les flux commerciaux, les prix, les ressources fiscales, les revenus et le bien-être. Une attention particulière est portée aux impacts qui pourraient être disproportionnés, ou ceux qui affectent particulièrement certains groupes, à commencer par les PME. Toutefois, comme le contenu est encore en discussion, la SIA présente plusieurs scénarios de l'issue des négociations afin d'en modéliser l'impact.

**L'analyse économique est complétée par une analyse des impacts sociaux et environnementaux de l'accord en discussion. Elle identifie ainsi les groupes d'individus ou d'acteurs économiques susceptibles d'être affectés.** Une attention particulière est portée à l'impact sur l'emploi (création globale ou perte d'emploi, création ou perte dans un secteur, profession ou niveau de qualification), sur les conditions de travail (salaire, santé et sécurité, dialogue social) et sur la répartition des revenus, l'égalité et la pauvreté, sans oublier l'impact sur certains groupes sociaux (femme, enfant, minorités, travailleurs non qualifiés...). **S'agissant de l'impact environnemental, la SIA analyse plus particulièrement l'impact sur le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, l'eau et les déchets.**

Du point de vue procédural, il est important de souligner que **les SIA sont réalisées par des consultants indépendants recrutés par appel d'offres**, lesquels ont l'obligation de consulter la société civile, consultation qui prend

généralement la forme d'une réunion avec des ONG représentatives et/ou d'un appel à contributions. De plus, parce qu'elle ne la réalise pas, **la SIA ne représente pas la position officielle de la Commission européenne quant à l'impact de l'ALE envisagé et ne l'engage pas**. C'est ainsi, par exemple, que la SIA réalisée pour l'accord avec la Colombie et le Pérou indique expressément que *« les opinions exprimées sont celles du consultant et ne représentent pas la position officielle de la Commission »*. Celle-ci, qui prend la forme d'un exposé de position (*« position paper »*), peut parfaitement s'en écarter sur un ou plusieurs points.

Enfin, **si les SIA prennent aujourd'hui en compte l'impact sur les droits humains, ce ne fut pas toujours le cas**. C'est seulement en 2009 que, aux termes de nouvelles lignes directrices sur les SIA, *« la Commission a décidé que les analyses d'impact devaient prendre en considération les retombées des initiatives sur les droits fondamentaux exposés dans la Charte »*. **Elles ont été complétées en 2011 par un guide opérationnel pour la prise en compte des droits fondamentaux dans les études d'impact**, lequel insiste sur *« l'attention qu'il est nécessaire de porter aux possibles impacts sur les droits fondamentaux des accords de l'Union, par exemple dans les études d'impacts accompagnant le mandat de négociation d'un accord de libre-échange ou d'un accord d'investissement »*.

Cependant, pour intéressants qu'ils soient, ces progrès en matière d'évaluation de l'impact des accords commerciaux sur les droits humains ne pouvaient remplacer l'établissement d'une véritable méthodologie. C'est pourquoi, le 25 juin 2012, **le Conseil a adopté un « cadre stratégique pour les droits humains et la démocratie »** accompagné d'un plan d'action qui appelait la Commission européenne à incorporer les droits humains dans toutes les études d'impact et à développer une méthodologie pour prendre en compte la situation des droits humains dans les pays concernés par le lancement ou la conclusion d'accord de libre-échange ou d'accord sur les investissements. En d'autres termes, la Commission ne pouvait pas se contenter de règles générales mais devait élaborer une méthodologie précise et spécifique pour l'évaluation de l'impact sur les droits humains des accords commerciaux. **Cette méthodologie a pris la forme de lignes directrices publiées par la DG Trade le 2 juillet 2015**.

Par conséquent, alors que la Commission européenne a établi ses premières lignes directrices en 2005, **c'est seulement dix ans plus tard qu'est applicable une méthodologie pour la prise en compte des droits humains dans l'analyse de l'impact des accords commerciaux**. La réticence que ce délai révèle s'est aussi illustrée dans le refus de la Commission européenne de faire une telle étude d'impact sur les droits humains pour l'accord avec le Vietnam, au motif que les négociations avaient été ouvertes en 2009, soit avant l'adoption du « cadre stratégique », si bien que rien ne l'imposait. Le Médiateur européen a publiquement dénoncé l'absence d'étude d'impact le 26 février 2016.

En pratique, comme dans le cas de la SIA (voir *supra*), l'analyse de l'impact sur les droits humains commence par un « passage en revue » (« *screening* ») des mesures envisagées afin d'identifier celles qui sont susceptibles d'avoir un tel impact. Une fois celles-ci identifiées, le « cadrage » (« *scoping* ») vise à les analyser en détail et à expliquer dans quelle mesure et selon quelle(s) modalité(s) elles impacteront les droits humains dans le ou les pays concernés. Il est nécessaire, à cette fin, de tenir compte des conditions préexistantes d'insécurité ou de vulnérabilité, générales ou limitées à certains groupes (femmes, enfants, minorités...). Enfin, sur la base des informations recueillies, notamment auprès de l'ensemble des parties prenantes, **l'évaluation présente dans quelle mesure les dispositions envisagées dans l'accord peuvent renforcer ou, au contraire, compromettre la jouissance des droits humains.** Toutefois, la Commission précise que « *l'analyse doit prendre en compte le fait que les impacts négatifs sur les droits humains puissent être justifiés en termes de nécessité et de proportionnalité* ». De même, « *elle doit prendre en compte les effets dynamiques et attirer l'attention sur le fait que l'impact à court terme sur les droits humains peut différer de l'impact à long terme* ». Par conséquent, il est admis qu'un ALE puisse avoir un impact négatif sur les droits humains pour autant qu'il soit nécessaire et proportionné, voire temporaire.

## **2. L'évaluation ex-post de la mise en œuvre des accords commerciaux**

En matière de politique commerciale européenne, l'essentiel de l'attention, tant de la société civile que des Parlements ou des gouvernements nationaux, se porte sur les négociations en tant que telles et ne dure que le temps de celles-ci. Une fois qu'elles sont achevées, parce que « les jeux sont faits », elle se tourne vers d'autres négociations et délaisse largement l'accord commercial entré en vigueur.

**Par ailleurs, l'évaluation ex-post de la mise en œuvre des accords commerciaux est bien plus limitée que l'évaluation ex-ante.** Celle-ci est néanmoins prévue par les accords commerciaux eux-mêmes. Ainsi, l'article 10.13 de l'accord avec la Corée du Sud stipule que « *les parties s'engagent à examiner, suivre et évaluer l'impact de la mise en œuvre du présent accord sur le développement durable, notamment la promotion d'un travail décent, par l'intermédiaire de leurs processus participatifs et institutions respectifs et de ceux créés en vertu du présent accord* ».

Dans les faits, tous les ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord précité au 1<sup>er</sup> juillet 2011, comme elle l'a fait d'ailleurs pour les autres accords commerciaux, la Commission européenne a publié un rapport de mise en œuvre. Depuis 2017, l'ensemble de ces rapports auparavant distincts est rassemblé dans un rapport général sur la mise en œuvre de la politique commerciale faisant le point sur les effets économiques de ceux-ci. En revanche, **l'évaluation de l'impact sur le développement durable se borne à un suivi de la mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable, ce qui est différent (voir *infra*).**

En outre, autant l'évaluation *ex-ante* est le fait de la Commission et, généralement, d'elle seule (*via* un consultant extérieur), autant **le Parlement européen peut s'impliquer plus fortement dans l'évaluation *ex-post* des accords commerciaux**. C'est ainsi que, par exemple, en juillet 2018, le Parlement européen a publié une étude évaluant la mise en œuvre de l'accord commercial avec la Colombie et le Pérou, en vigueur depuis 2013. Contrairement aux rapports de la Commission européenne, celle-ci s'est longuement penchée sur l'impact de cet accord sur le développement durable dans ces deux pays, y compris l'impact sur les droits humains. Cette évaluation a servi de base à l'adoption, par le Parlement européen, de la résolution du 16 janvier 2019.

### **III. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE, DANS LA LIMITE DE NÉGOCIATIONS ET D'UN CADRE JURIDIQUE CONTRAIGNANTS**

#### **A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DU COMMERCE INTERNATIONAL EXERCE UNE CONTRAINTE FORTE SUR LA PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

##### **1. Un cadre juridique contraignant, institué à la seule fin de l'accroissement des échanges internationaux**

Ainsi qu'il a été dit *supra*, les règles du commerce international ont été établies au sortir de la deuxième guerre mondiale, alors que la priorité était à la reconstruction et, au-delà, à la croissance économique dans un contexte de reconstruction et de confrontation idéologique avec le communisme. Il n'est donc pas étonnant que les objectifs du GATT se présentaient ainsi : « *le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits* ». Du développement durable, il n'en était point question.

**Cette orientation productiviste et libre-échangiste des règles du commerce international n'a pas été remise en cause par l'émergence de la question du développement durable à partir des années soixante-dix, pas plus que par celle de la lutte contre le changement climatique.**

En effet, les dispositions du GATT ont été reprises telles quelles ou presque dans l'Accord de Marrakech qui, en 1995, a créé l'OMC. C'est ainsi que l'article XX du GATT stipule que « *rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures [...] nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* ». Cette exception n'est toutefois admise que « *sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* ».

De même, **s'agissant du droit international de l'investissement, ses principes fondamentaux se retrouvent systématiquement dans l'ensemble des accords commerciaux** et, le cas échéant, des accords de protection des investissements (API). Parmi ces principes, le traitement national, tel que défini par l'article 8.6 du CETA notamment, signifie que *« chaque Partie accorde à un investisseur de l'autre Partie et à un investissement visé un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde, dans des situations similaires, à ses propres investisseurs et à leurs investissements en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la direction, l'exploitation, la gestion, le maintien, l'utilisation, la jouissance ainsi que la vente ou la disposition de leurs investissements sur son territoire »*. De même les investisseurs sont-ils protégés contre l'expropriation, laquelle n'est possible qu'en contrepartie du *« paiement d'une indemnité prompte, adéquate et effective »* (article 8.12 du CETA).

Enfin, l'article 2 de l'**accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)** stipule que *« les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international »*.

À partir de ces trois exemples, il est possible de mesurer la contrainte que constitue le cadre juridique du commerce international sur la prise en compte du développement durable. Ainsi, si un État s'appuie sur l'article XX du GATT ou sur l'article 2 de l'accord SPS pour adopter une réglementation protectrice de l'environnement, **il s'expose à ce que celle-ci soit attaquée par un autre État devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC** au motif qu'elle constitue *« une restriction déguisée au commerce international »*. Ce fut le cas de l'Union européenne dans l'affaire dite du « bœuf aux hormones », pour laquelle elle a été condamnée par l'ORD. **Il en va de même dans le cas des investisseurs qui peuvent attaquer directement un État devant les tribunaux arbitraux** ou la nouvelle juridiction créée par les accords commerciaux et les API de l'Union européenne, et obtenir de ceux-ci, dans le cas où leurs droits auraient été violés par la réglementation précitée, de très substantielles compensations financières.

**Le cadre juridique du commerce international prend donc en compte aujourd'hui, formellement, les exigences du développement durable mais à la condition que les mesures adoptées par un État soient conformes aux principes du commerce international, lesquels prévalent donc**, notamment dans la jurisprudence de l'ORD et des tribunaux arbitraux.

On aurait pu penser que la prise de conscience internationale de l'urgence de la lutte contre le changement climatique aurait permis de faire évoluer ce cadre mais **il est resté quasiment inchangé depuis 1995 et les accords de Marrakech, alors même qu'il constitue le « socle » des accords commerciaux bilatéraux**.

**Que ce cadre soit aussi contraignant pour le développement durable est cohérent avec les fondements et les objectifs du commerce international.**

L'idéologie qui le sous-tend est, depuis l'origine, libre-échangiste et les experts en charge du commerce international, notamment à la DG Trade, travaillent avant tout à supprimer les obstacles aux échanges, quels qu'ils soient et quels que soient les secteurs concernés. Cette idéologie est susceptible de mettre à mal l'objectif du développement durable :

– l'objectif d'un accroissement illimité des échanges internationaux de biens a pour corollaire **l'augmentation parallèle des émissions de CO<sub>2</sub> des transports maritimes et aériens** sans lesquels ils ne sont pas possibles ;

– non seulement les émissions de CO<sub>2</sub> sont accrues par le développement du commerce international mais les principes fondamentaux de son cadre juridique, comme la non-discrimination entre les producteurs nationaux et étrangers, **empêchent largement la mise en œuvre d'une politique visant à favoriser les circuits courts** ;

– enfin, **la soumission aux règles du commerce international de certains secteurs sensibles est susceptible d'avoir des conséquences sociales négatives**. C'est en particulier le cas de l'agriculture qui, avant d'être une source d'échanges entre les pays, est une activité essentielle à la vie de leurs habitants. Au Brésil, par exemple, des filières exportatrices, en particulier de viande bovine et de soja, coexistent avec une agriculture familiale protégée qui, comme certaines filières européennes d'ailleurs, pourrait souffrir de l'ouverture des marchés promise par l'accord commercial entre l'Union européenne et le MERCOSUR.

## **2. L'exigence d'unanimité à l'OMC empêche la prise en compte du développement durable dans les négociations multilatérales**

Ainsi qu'il a été dit *supra*, les règles de l'OMC forment le cadre juridique du commerce international et le « socle » des accords commerciaux bilatéraux. Celui-ci n'est pas favorable à une véritable prise en compte du développement durable et la question doit être posée de la possibilité de le faire évoluer.

Ce cadre date de 1995 et **s'il n'a pas été possible jusqu'à présent de le faire évoluer dans un sens plus favorable au développement durable, c'est notamment en raison de la règle de l'unanimité qui prévaut s'agissant des négociations commerciales multilatérales**. C'est d'ailleurs cette impossibilité d'avancer pour l'ensemble des sujets liés au commerce international, et notamment le développement durable, qui a justifié la réorientation de la politique commerciale européenne (entre autres) vers le bilatéralisme (voir *supra*).

Pourtant l'Union européenne n'a pas renoncé à faire évoluer les règles de l'OMC et, poussé par les exigences citoyennes dans plusieurs États membres, comme ailleurs dans le monde, œuvre aux progrès de la cause du

## **développement durable dans le commerce international sur certains points précis.**

Elle a ainsi soutenu l'interdiction des subventions à la pêche illégale, solution à laquelle a travaillé l'OMC afin de mettre en œuvre l'objectif du développement durable visant à préserver les stocks halieutiques des océans. **Les négociations ont cependant échoué** lors de la conférence ministérielle de Buenos Aires en décembre 2017, en raison notamment de l'Inde, qui souhaitait obtenir des concessions sur la constitution de stocks alimentaires. Malgré les pressions européennes, l'opposition d'un seul pays a suffi à bloquer un accord multilatéral pourtant très limité et totalement conforme à un ODD qui fait consensus.

**L'Union européenne s'est aussi fortement impliquée dans les négociations plurilatérales visant à libéraliser le commerce des biens environnementaux.** Celles-ci rassemblent 46 membres de l'OMC, dont les 28 États membres de l'Union européenne mais également les États-Unis, le Canada, le Japon et la Chine. Elles visent, en contournant la règle de l'unanimité, à l'élimination des droits de douane concernant un nombre de produits importants liés à l'environnement, notamment ceux qui peuvent contribuer à atteindre des objectifs de protection de l'environnement et du climat, par exemple grâce à la production d'énergie propre et renouvelable, à l'utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources, à la maîtrise de la pollution atmosphérique, à la gestion des déchets, au traitement des eaux usées, à la surveillance de la qualité de l'environnement et à la lutte contre la pollution sonore.

Lors de leur déplacement à Bruxelles, vos rapporteurs se sont fait confirmer le blocage de ces négociations, qui durent depuis 2014, en raison des intérêts divergents de ses participants. Force est de constater que, **malgré l'ampleur des enjeux du développement durable, en particulier, l'urgence de la lutte contre le changement climatique, il reste très difficile pour les grandes puissances mondiales de s'accorder sur des mesures concrètes**, que ce soit dans le cadre de la politique commerciale ou de la politique environnementale elle-même, comme le montre l'échec récent des négociations à l'ONU pour un pacte mondial pour l'environnement.

## **B. MALGRÉ DES PROGRÈS, LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE APPARAÎT ENCORE INSUFFISANTE**

### **1. La prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne est en progrès et ne se limite pas aux seuls accords commerciaux bilatéraux**

Au cours de leurs auditions, à Paris, à Bruxelles et à Brasilia, vos rapporteurs ont entendu de nombreuses critiques de la politique commerciale européenne pour ce qui concerne sa prise en compte du développement durable.

À la décharge de l'Union européenne il convient de rappeler que **la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne est une avancée relativement récente**. Ainsi qu'il a été dit *supra*, le premier accord commercial à comporter un chapitre relatif au développement durable est l'accord de libre-échange avec la Corée du sud, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 seulement. Or, en matière environnementale ou sociale, **les accords commerciaux n'entraînent généralement pas, par eux-mêmes, des changements rapides mais participent plutôt d'un mouvement global, qu'il accompagne et renforce, de la société concernée vers des standards plus élevés**.

**De plus, le chapitre relatif au développement durable et les autres dispositions en sa faveur eux-mêmes ont, malgré leurs limites, le mérite d'exister** dans un cadre juridique et idéologique défavorable au développement durable. Ils ont pu être inclus dans les accords commerciaux sous la contrainte de négociations bilatérales. En effet, **il faut être deux pour signer un accord commercial et l'Union européenne ne peut pas tout exiger de ses partenaires, sauf à voir les négociations s'enliser** et, au final, ne rien obtenir en faveur du développement durable. Toute négociation internationale repose donc sur un équilibre délicat entre les demandes européennes et ce que les partenaires sont susceptibles d'accepter. Vos rapporteurs l'ont appris au Brésil. La forêt amazonienne est ainsi pour le gouvernement brésilien une question très sensible. Avant d'être le « poumon vert » de la planète et un enjeu majeur du développement durable et, en particulier, de la lutte contre le changement climatique, dûment mis en avant par les ONG, l'Amazonie est une partie de son territoire sur laquelle il entend bien exercer la totalité de ses prérogatives.

Mme Danièle Obono, co-rapporteuse, rappelle que l'attitude à cet égard du gouvernement Bolsonaro ainsi que la perspective de conclusion des négociations Union européenne-MERCOSUR ont été, lors des auditions des ONG et mouvements sociaux brésiliens, une de leur principale préoccupation, que ce soit du point de vue des risques de destruction de la biosphère, que de ceux d'accapement des terres et de spoliation des communautés autochtones

De plus, si le développement durable est désormais pris en compte par la politique commerciale européenne, certains États membres n'y étaient pas

favorables à l'origine. En effet, **les pays d'Europe du Nord, pourtant très engagés par ailleurs dans la promotion du développement durable, considéraient que seules les dispositions relatives au commerce avaient leur place dans les accords commerciaux.** Aujourd'hui encore, ils restent réticents au renforcement du chapitre relatif au développement durable et privilégient l'utilisation d'autres instruments pour le promouvoir.

Cette question est d'importance et n'est pas réellement prise en compte dans les débats sur la politique commerciale européenne. En effet, **vouloir intégrer à tout prix des mesures en faveur du développement durable dans les accords commerciaux a pour contrepartie de les soumettre aux règles du commerce international, lesquelles ne lui sont pas favorables.** Peut-être faudrait-il réfléchir à intégrer ces mesures dans d'autres instruments juridiques, comme la Commission européenne a d'ailleurs déjà commencé à le faire depuis plusieurs années, avant même que n'apparaisse le chapitre relatif au développement durable.

En effet, la politique commerciale européenne ne se limite pas aux seuls accords commerciaux. **L'article 207 du TFUE a également servi de base à l'adoption de trois règlements visant eux aussi à améliorer les conditions sociales et environnementales dans les pays partenaires de l'Union européenne mais *via* l'encadrement des entreprises européennes :**

– afin de lutter contre le trafic de diamants bruts provenant de pays africains en guerre, le règlement n° 2368/2002 du 20 décembre 2002 a instauré un système de certification et de contrôle des importations et des exportations, imposant aux importateurs et exportateurs que ces produits soient accompagnés d'un certificat validé indiquant clairement leur origine ;

– le règlement n° 995/2010 du 20 octobre 2010 impose aux importateurs de bois de mettre en place un « système de diligence raisonnée » afin de garantir que du bois issu d'une récolte illégale ou des produits dérivés de ce bois ne sont pas mis sur le marché intérieur. Ils doivent ainsi s'assurer de l'origine des produits et des conditions de leur récolte et, sur la base de ces informations, procéder à une évaluation du risque. Lorsqu'un risque est identifié, les opérateurs doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher la mise sur le marché intérieur de bois issu d'une récolte illégale et/ou de ses produits dérivés ;

– enfin, le règlement n° 2017/821 du 17 mai 2017 impose, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, un « devoir de diligence » aux importateurs d'étain, de tungstène, de tantale et d'or de l'Union européenne ainsi qu'aux fonderies et affinerie utilisant ces métaux afin qu'ils respectent les normes internationales en matière d'approvisionnement responsable élaborées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

**Utiliser la voie des règlements européens en complément de celle des accords commerciaux pour promouvoir le développement durable présente deux intérêts majeurs :**

– ces règlements étant des actes juridiques internes, adoptés unilatéralement par l’Union européenne, ils ne sont pas exposés, ni dans leur contenu, ni dans leur délai, aux contraintes et compromis inhérents aux négociations internationales ;

– les accords commerciaux susceptibles d’être signés ne sont pas illimités et nombre d’entre eux sont déjà en vigueur.

En effet, compte tenu de l’activisme de l’Union européenne en la matière, le jour est finalement relativement proche où des accords commerciaux auront été signés avec l’ensemble de ses principaux partenaires économiques. Dès lors, **il ne sera plus possible de promouvoir le développement durable dans les négociations commerciales bilatérales**, de même que rien ne laisse présager le déblocage des négociations à l’OMC. Dans ces conditions, la voie unilatérale devrait être explorée pour infléchir les chaînes d’approvisionnement européennes vers un plus grand respect des normes du développement durable.

**2. Les insuffisances de la prise en compte du développement durable**

***a. Les dispositions du chapitre relatif au développement durable sont insuffisamment précises et contraignantes***

Les dispositions substantielles du chapitre relatif au développement durable des accords commerciaux de l’Union européenne portent sur le respect de plusieurs conventions internationales dans le domaine des droits sociaux et de la protection de l’environnement.

Toutefois, comme vos rapporteurs ont pu le constater à la lecture des accords commerciaux en vigueur ou en cours de négociation, **ces dispositions sont parfois rédigées de manière imprécise, laissant ainsi planer le doute quant à leur portée réelle**. Ainsi, il n’est jamais prévu explicitement qu’une Partie qui n’aurait pas ratifié une convention de l’OIT soit obligée de le faire. Par exemple, l’article 13.4 de l’accord commercial avec la Corée du sud stipule que *« les Parties consentent des efforts continus et soutenus en vue de ratifier les conventions fondamentales de l’OIT ainsi que les autres conventions classées par l’OIT dans la catégorie des conventions à jour »*.

Toute la question est donc de savoir ce qu’il faut entendre par *« efforts continus et soutenus »*. Pour la Commission européenne, comme elle l’indique dans son non-papier du 11 juillet 2017, les choses sont claires. Le chapitre relatif au développement durable des accords commerciaux doit promouvoir *« l’application effective des conventions fondamentales de l’OIT »*, étant précisé que *« les dispositions du chapitre relatif au développement durable sont*

*contraignantes et soumises au mécanisme de règlement des différends* » spécifique à ce chapitre.

Si les dispositions du chapitre relatif au développement durable sont rédigées de manière imprécise, le seul moyen d'en connaître la véritable portée est le mécanisme de règlement des différends, pour autant qu'une des Parties - en l'espèce l'Union européenne - estime nécessaire de le déclencher. Or, pour la première fois s'agissant d'une disposition relative au développement durable, la Commission européenne a demandé l'ouverture de consultations avec la Corée du Sud le 17 décembre 2018. Elle lui reproche, en effet, de ne pas se conformer à l'obligation de « *respecter les principes concernant les droits fondamentaux [au travail]* » et, plus précisément, plusieurs lois qui violeraient « *la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective* ». Elle lui reproche également de ne pas avoir ratifié quatre conventions fondamentales de l'OIT qui ont, notamment, trait à la liberté d'association et à l'abolition du travail forcé, et cela en dépit de l'obligation de déployer « *des efforts continus et soutenus en vue de procéder à la ratification des conventions fondamentales de l'OIT* ».

**Ces consultations et l'éventuelle constitution d'un panel d'experts permettront de trancher la portée de la formulation précitée et savoir si elle constitue ou non une obligation de ratifier et si oui, dans quel délai.**

Toutefois, ainsi qu'il a été dit *supra*, **la seule reconnaissance, par le groupe d'experts, du caractère obligatoire de cette disposition ne suffira peut-être pas à la rendre contraignante.** En effet, la spécificité du mécanisme de règlement des différends applicable aux dispositions du chapitre relatif au développement durable est que la non-exécution des décisions du panel n'est pas assortie de sanctions. Comme le précise l'article 13.15, la seule obligation des parties est de « *s'efforcer de tenir compte des avis ou recommandations formulés par le panel d'experts sur la mise en œuvre du présent chapitre* » ce qui pose la question de savoir ce que veut dire « *s'efforcer de tenir compte* ».

Lors de leur déplacement à Brasilia, vos rapporteurs ont cherché à savoir quelle portée le Brésil reconnaissait au chapitre relatif au développement durable qui figurera dans le futur accord commercial Union européenne-MERCOSUR. Malgré plusieurs questions en ce sens à leurs interlocuteurs officiels, aucune réponse claire ne leur a été fournie, si ce n'est que celui-ci ne fait que reprendre ce que le Brésil avait d'ores et déjà accepté dans les différents accords internationaux. **Sa portée semble donc très limitée à leurs yeux, ce qui pourrait expliquer la facilité avec laquelle l'Union européenne l'a imposé dans les négociations alors même qu'il ne figurait pas dans le mandat initial.**

***b. L'association de la société civile à la politique commerciale européenne est limitée***

L'association de la société civile est régulièrement mise en avant par la Commission européenne comme une réponse aux accusations d'opacité d'une politique commerciale également dénoncée comme contraire aux objectifs du développement durable, notamment dans les pays tiers concernés. C'est ainsi que la société civile est consultée lors des négociations, en particulier dans le cadre de la SIA, et qu'une fois l'accord commercial en vigueur, elle participe à sa mise en œuvre *via* les *Domestic advisory groups* (DAG) et autres instances précitées.

Toutefois, vos rapporteurs ont pu observer plusieurs faiblesses dans cette association de la société civile à la politique commerciale européenne, en particulier une fois l'accord entré en vigueur. Celles-ci sont au nombre de trois.

**La première est la mise en place des DAG et des autres instances représentant la société civile.** Si l'Union européenne se distingue par une mise en place rapide et effective, ce n'est pas forcément le cas de ses partenaires. Ainsi, comme le relevait le rapport précité sur l'évaluation des accords de libre-échange, trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord commercial avec le Pérou, « *alors que celui-ci suppose la création d'une instance de dialogue avec la société civile, aucune n'a été spécifiquement créée, le gouvernement péruvien préférant utiliser les instances existantes. Toutefois, personne, y compris la Commission européenne, ne semble savoir réellement comment fonctionne ce dialogue et même s'il fonctionne. Les déclarations des ONT auditionnées à Lima laissent à penser que ce n'est pas le cas* ».

En réalité, **la mise en place et le fonctionnement de ces instances est étroitement tributaire des rapports que le gouvernement du pays concerné entretient avec les représentants de la société civile et, notamment les ONG.** Si ceux-ci peuvent être bons – comme au Canada, ils peuvent aussi être exécrables. C'est notamment le cas au Brésil, comme l'ont appris vos rapporteurs lors de leur déplacement à Brasilia. Depuis 2016, le gouvernement brésilien ne participe ainsi plus aux réunions avec la société civile organisées dans le cadre du MERCOSUR. Avec l'élection à la présidence de M. Jair Bolsonaro, de l'avis des ONG rencontrées sur place, les rapports se seraient encore dégradés avec la rhétorique « anti-société civile » de certains membres d'extrême droite du gouvernement, à commencer par le ministre de l'environnement, lequel refuse de recevoir les ONG. Lors d'une table ronde, celles-ci ont souligné qu'il n'y avait pas de dialogue possible avec un gouvernement qui a entrepris de défaire méticuleusement toutes les avancées intervenues dans le pays en matière de développement durable et, notamment, de protection de l'environnement.

**La deuxième faiblesse dans cette association de la société civile à la politique commerciale européenne est l'insuffisance des compétences qui lui sont reconnues.** En effet, les DAG ou groupes consultatifs internes portent bien leur nom, c'est-à-dire qu'ils sont simplement consultés, généralement à la

discrétion du Comité sur le commerce et le développement durable, et qu'ils n'ont, dans le meilleur des cas, qu'un pouvoir d'avis et de recommandations. En outre, leur compétence est, sauf exceptions, limitée à la seule mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable, alors même que les enjeux du développement durable concernent la totalité de l'accord commercial. Enfin, les rapports et recommandations produites par le DAG ne sont pas forcément rendus publics. Au final, **les DAG et autres instances de la société civile prévues par les accords commerciaux apparaissent plus comme une caution à la politique commerciale européenne qu'une véritable association** capable d'influencer sur sa mise en œuvre.

Enfin, il y a un aspect qui n'est que rarement évoqué car peut-être trivial bien qu'il soit essentiel à la réalité de l'association de la société civile à la politique commerciale européenne qui est la question des moyens. En effet, **participer aux DAG et aux réunions des différentes instances prévues par les accords commerciaux a un coût humain et financier**. Non seulement il faut suivre la mise en œuvre des accords commerciaux et recruter à cette fin des personnels compétents mais il faut également financer les déplacements dans les pays concernés, où les réunions peuvent avoir lieu. Le budget ainsi requis peut être largement supérieur aux moyens de nombreuses ONG qui, dès lors, peuvent être réticentes à répondre à l'appel à candidature. C'est le cas pour les ONG européennes<sup>(1)</sup> mais cette contrainte financière est encore plus importante pour les ONG des pays tiers concernés, en particulier s'il s'agit d'un pays en voie de développement. Or, c'est généralement dans ces pays que les enjeux en matière de développement durable sont les plus importants. **L'annonce en 2018, de la mise à disposition par la Commission européenne de trois millions d'euros pour aider la société civile à remplir son rôle est un premier pas, même si une attention particulière devra être portée à la répartition de cette somme ainsi qu'à son impact.**

*c. Une évaluation de l'impact sur le développement durable qui laisse à désirer*

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la politique commerciale européenne fait l'objet, pour chaque accord commercial, d'une triple évaluation : avant l'ouverture des négociations, pendant celles-ci et après son entrée en vigueur. **L'essentiel de l'évaluation de l'impact sur le développement durable est cependant fait dans le cadre de la SIA précitée, qui est réalisée par un consultant extérieur après l'ouverture des négociations.**

Toutefois, encore faut-il que cette SIA soit susceptible d'influer sur les négociations. Vos rapporteurs ont cherché à savoir s'il y avait eu des exemples mais personne n'a pu leur en fournir. En revanche, **les cas sont nombreux où les négociateurs européens n'ont pas ou pu tenir compte des risques mis en**

---

(1) Ainsi, le DAG CETA a été largement déserté par les ONG qui le composaient initialement, faute de capacité à suivre la mise en œuvre de cet accord, conduisant la Commission européenne à relancer l'appel à candidature.

**évidence par la SIA.** Ainsi, s'agissant de l'étude de l'impact du CETA sur le développement durable, il est écrit noir sur blanc qu'« *aucun fait réel ne suggère qu'un mécanisme de règlement des différends investisseurs-État maximiserait les bénéfices économiques du CETA plus qu'une autre forme de règlement des différends comme le règlement des différends entre États. La réduction des marges de manœuvre politique résultant du RDIE dans le CETA, bien que moins significatives que redoutées par certaines parties prenantes, serait cependant suffisante pour jeter le doute sur sa contribution au bénéfice net en matière de développement durable. Dès lors, l'étude d'impact suggère un mécanisme de règlement des différends entre États bien conçu serait plus approprié qu'un RDIE* ». En réalité, ainsi qu'il a été dit *supra*, **l'étude d'impact, réalisée par un consultant indépendant, n'engage pas la Commission européenne qui, nonobstant ses conclusions, tient à conserver toutes ses marges de manœuvre dans la négociation commerciale.**

En outre, pour que la SIA ait un impact sur les négociations, encore faut-il qu'elle soit réalisée suffisamment tôt dans le processus afin que ses constats puissent être pris en compte par les négociateurs européens. Or, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, **l'étude d'impact sur le développement durable d'un accord Union européenne-MERCOSUR était toujours en cours lorsque les négociations se sont conclues le 28 juin 2019.** Ce genre de situation est de nature à décrédibiliser les études d'impact et rend d'autant plus nécessaire la réalisation d'études d'impact nationales et la consultation des différentes parties prenantes, en amont des négociations et au cours de celles-ci, comme l'a annoncé le gouvernement français dans le Plan CETA.

**L'autre grande faiblesse de l'évaluation en matière de politique commerciale européenne concerne l'évaluation *ex-post*.** Celle-ci est toujours prévue dans le texte même des accords commerciaux. Pourtant, la Commission européenne se borne, dans ses rapports sur la mise en œuvre des accords de libre-échange, dont le dernier a été rendu public le 30 octobre 2018, à une évaluation de la mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable, ce qui n'est pas la même chose. Seul le Parlement a pu réaliser une véritable étude d'impact de l'accord avec la Colombie et le Pérou sur le développement durable.

**C'est une faiblesse au sens où malgré la qualité du travail d'évaluation du Parlement européen, celui-ci n'a aucune compétence en matière de mise en œuvre de la politique commerciale.** C'est la Commission européenne qui suit au jour le jour la mise en œuvre des différents accords commerciaux, qui est présente dans les comités et qui négocie avec les représentants de l'autre État, le cas échéant, les évolutions à leur donner compte tenu des informations dont elle dispose. Si la Commission européenne elle-même ne prend pas en compte, dans ce suivi, l'impact sur le développement durable au sens large des accords commerciaux, au-delà de la seule application du chapitre relatif au développement durable, personne ne le fera à sa place.

À la décharge de la Commission européenne, il faut reconnaître qu'évaluer l'impact d'un accord commercial sur le développement durable est bien plus compliqué qu'en suivre les effets en matière d'échange de biens et de services. Ceux-ci ne peuvent être évalués à distance, comme ces derniers, et impliquent une présence prolongée sur place, et pas seulement dans la capitale. À Brasilia, vos rapporteurs ont mesuré quelle sera la difficulté, une fois l'accord commercial avec le MERCOSUR en vigueur, d'en mesurer les effets environnementaux dans ce pays immense, deux fois plus étendu que l'Union européenne, dont certaines parties – notamment en Amazonie – échappent largement au contrôle de l'État brésilien. **En matière d'évaluation, la volonté ne suffit pas, il faut les moyens et ceux-ci pourraient faire défaut.**

#### ***d. Le principe de précaution est insuffisamment protégé***

Reconnu par la Constitution française, à l'article 5 de la Charte de l'environnement, **le principe de précaution l'est également par le droit européen, à l'article 191 du TFUE** : *« la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur »*. Toutefois, sa portée va bien au-delà de la seule politique de l'environnement puisqu'il s'applique également à l'ensemble de la législation européenne, notamment celle concernant les aliments et la santé humaine, animale et végétale.

**Ce principe et son application ont été définis dans une Communication du 2 février 2000.** Selon la Commission européenne, le principe de précaution peut être invoqué lorsqu'un phénomène, un produit ou un procédé peut avoir des effets potentiellement dangereux, identifiés par une évaluation scientifique et objective, si cette évaluation ne permet pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude. Le recours au principe s'inscrit donc dans le cadre général de l'analyse du risque et plus particulièrement dans le cadre de la gestion du risque qui correspond à la phase de prise de décision. La charge de la preuve peut être transférée au producteur, fabricant ou importateur, afin qu'il prouve l'absence de danger.

**Pour la Commission européenne, ce principe, qui fait partie des préférences collectives des Européens, n'est pas remis en cause par les accords commerciaux puisque ceux-ci le protégeraient.** Il figure en effet systématiquement dans le chapitre relatif au développement durable mais également, *via* un renvoi à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC, dans les chapitres relatifs aux obstacles techniques au commerce et dans le chapitre relatif aux mesures SPS.

Toutefois, **cette protection n'apparaît pas aussi solide que veut bien le dire la Commission européenne.** Comme l'ont mis en évidence plusieurs études,

en particulier celle réalisée par l'ONG Foodwatch<sup>(1)</sup>, le fait que le principe de précaution en tant que tel figure uniquement dans le chapitre relatif au développement durable est de nature à le priver largement de portée, compte tenu du fait que ce chapitre relève d'un mécanisme de règlement des différends spécifique (voir *supra*). De plus, la dénomination « principe de précaution » est parfois délaissée, notamment dans l'accord commercial avec le Japon. Aux termes de son article 16.19, « *lorsqu'elles préparent ou mettent en œuvre des mesures visant à protéger l'environnement ou les conditions de travail qui peuvent affecter le commerce ou l'investissement, les Parties doivent prendre en compte l'information technique et scientifique disponible et, lorsque c'est approprié, les standards, lignes directrices et recommandations internationaux pertinents, ainsi que l'approche de précaution* ». Une telle formulation constitue un recul puisqu'en cas de différend, le terme « approche » sera interprété comme moins contraignant que le mot « principe ».

En outre, **le renvoi à l'accord sur les mesures SPS de l'OMC n'est pas sans danger. En effet, celui-ci ne mentionne pas le principe de précaution en tant que tel et s'il admet l'adoption de mesures SPS en cas d'incertitude scientifique afin de protéger notamment la santé humaine, les conditions que pose l'article 5 paragraphe 7 sont très contraignantes.** C'est ainsi que l'Union européenne a par deux fois été déboutée par l'ORD et l'Organe d'appel lorsqu'elle a voulu interdire les importations de viande de bœuf issue d'animaux traités aux hormones de croissance et lorsqu'elle a appliqué un moratoire de 1998 à 2004 sur l'homologation des OGM. À chaque fois, les preuves qu'elle a apportées du risque associé à ces produits n'ont pas été jugées suffisantes. De plus, à supposer qu'elle ait gagné, elle n'aurait pu adopter que des mesures « *provisoires* », valable le temps « *d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et [réexaminer] en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable* ».

**L'approche européenne du principe de précaution est ainsi de nature si ce n'est à bloquer, du moins à compliquer certaines négociations.** C'était le cas notamment de celles avec le MERCOSUR puisque le Brésil, comme l'ont appris vos rapporteurs, s'en tenait, en matière de précaution, aux règles de l'accord sur les mesures SPS et ne voulait pas d'une approche européenne qu'il considère comme une mesure protectionniste. Parce que cette opposition n'a pas empêché la conclusion des négociations, il sera intéressant, une fois le texte de l'accord rendu public, de voir quelle formulation du principe de précaution a été retenue. Elle illustre toutefois les difficultés à faire prévaloir un principe qui participe de la conception européenne du développement durable mais qui n'est pas appréhendé de la même manière par d'autres pays.

---

(2) « *Le Commerce à tout prix* » (2018).

*e. Le RDIE permet d'aller à l'encontre des réglementations nationales*

Le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États (RDIE) figure systématiquement dans les accords commerciaux « mixtes » et, le cas échéant, dans les accords de protection de l'investissement. Ainsi qu'il a été dit *supra*, dans sa forme classique, il permet aux investisseurs étrangers de poursuivre les États devant des tribunaux arbitraux privés afin d'obtenir une compensation financière dans le cas, notamment, où une réglementation nationale violerait les droits qu'ils tirent desdits accords.

**Or une mesure réglementaire qui, par exemple, interdirait une activité polluante et remet de ce fait en question l'investissement d'une entreprise étrangère dans le pays, poursuit en réalité un objectif d'intérêt général, en l'espèce la protection de l'environnement.** C'est d'ailleurs dans ce domaine que les différends entre les États et les investisseurs sont les plus nombreux.

En imposant un RDIE dans l'ensemble de ses accords commerciaux intégrant la protection de l'investissement et dans ses API, à la seule fin de protéger ses investisseurs du système judiciaire du pays tiers, **l'Union européenne fait prévaloir ses intérêts économiques sur la promotion du développement durable**, laquelle est doublement menacée : dans l'Union européenne, d'une part, puisque les entreprises du pays tiers ont la possibilité de contester les mesures réglementaires adoptées par les États membres et l'Union européenne, et dans les pays tiers, d'autre part, où les investisseurs européens pourront faire de même et attaquer toute réglementation sanitaire, sociale ou environnementale défavorable à leur investissement.

**Certes, s'ils sont condamnés, les États concernés n'auront pas l'obligation d'abroger la réglementation concernée. Ils devront seulement compenser les pertes ou le manque à gagner des investisseurs.** Toutefois, ceux-ci peuvent être très élevés et attendre plusieurs centaines, voire milliards d'euros. L'entreprise *Vattenfall*, par exemple, demande ainsi 4,7 milliards d'euros à l'Allemagne en raison de sa décision de fermer les centrales nucléaires sur son territoire, incluant les siennes ; de même, les entreprises minières *Cosigo Resources* et *Tobie Mining & Energy* poursuivent la Colombie, sur le fondement respectivement de l'accord commercial colombo-canadien et de l'accord commercial américano-colombien, pour avoir remis en cause un permis d'exploitation dans une zone de l'Amazonie devenue un parc naturel.

**De tels montants sont susceptibles de produire un « gel » de toute réglementation susceptible d'affecter les droits des investisseurs** et, de ce fait, d'entraîner des compensations que le pays ne pourrait pas supporter. En effet, même condamnée, l'Allemagne pourrait payer et poursuivre sa politique de sortie du nucléaire. En revanche, la Colombie et bien d'autres pays en voie de développement n'ont pas ces moyens et devront tenir compte du risque d'être poursuivis avant toute mesure, notamment environnementale.

Certes, l'Union européenne a supprimé les tribunaux d'arbitrage privés, dans ses accords et leur a substitué un mécanisme juridictionnalisé de règlement des différends entre les États et les investisseurs, *a priori* plus protecteur des États. De plus, ainsi qu'il a été dit *supra*, le droit à réguler des États, notamment en matière environnementale et sociale, est désormais inscrit dans les accords commerciaux eux-mêmes, à commencer par le CETA. Enfin, de nombreuses dispositions ont été intégrées afin de limiter les possibles abus du RDIE par les investisseurs. Il n'en reste pas moins que le RDIE existe toujours, même lorsqu'il n'est pas jugé nécessaire, comme entre l'Union européenne et le Canada. **Malgré les améliorations qui lui ont été apportées, la menace qu'il constitue pour le développement durable est toujours là, même si le recul manque pour en apprécier la réalité, du moins pour l'Union européenne.**

### **C. 10 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Mme Danièle Obono, co-rapporteuse, tient à préciser que, de son point de vue, ces propositions minimales, quoique positives, ne résoudront pas la contradiction fondamentale entre, d'une part, le primat donné à l'économie de marché et au libre-échange dans le système économique mondial actuel, et, d'autre part l'impérieuse nécessité de la préservation de l'écosystème humain qui doit prévaloir sur tout le reste. C'est la matrice même du commerce mondial qu'il faudrait changer pour permettre qu'un développement écologiquement soutenable et socialement durable ne soit pas seulement théoriquement « pris en compte » mais soit bien l'objectif central et prioritaire de toutes les politiques, à commencer par l'économie.

#### **1. Proposition n° 1 : Faire de l'Accord de Paris un « élément essentiel » des accords commerciaux**

Un élément d'un accord international est dit « essentiel » lorsque sa violation par une Partie est susceptible de justifier la remise en cause de l'application dudit accord par l'autre Partie. L'Union européenne exige ainsi la présence, en tant qu' « élément essentiel », de deux dispositions dans les accords commerciaux ou, le cas échéant, dans les accords-cadres dans lesquels ceux-ci s'insèrent. C'est ainsi que, à titre d'exemple, dans l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada :

– « *le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les traités et les autres instruments juridiquement contraignants internationaux existants en matière de droits de l'homme auxquels l'Union ou ses États membres et le Canada sont parties constitue le fondement des politiques nationales et internationales respectives des parties et constitue un élément essentiel du présent accord* » (article 2) ;

– « *les parties conviennent de collaborer et de contribuer à la prévention de la prolifération des ADM et de leurs vecteurs en observant et en mettant en œuvre l'ensemble des obligations qui leur incombent au titre d'accords internationaux sur le désarmement et la non-prolifération et des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. De plus, les parties continuent à collaborer, s'il y a lieu, dans la lutte contre la prolifération en participant aux régimes de contrôle des exportations auxquels elles sont toutes les deux parties. Les parties conviennent que la présente disposition constitue un élément essentiel du présent accord* » (article 3).

**Vos rapporteurs considèrent que ces deux « éléments essentiels » devraient être complétés par un troisième : le respect de l'Accord de Paris.**

En effet, l'Union européenne, par la voix de la Commissaire chargée du Commerce, Mme Cecilia Malmström, a affirmé qu'il n'était plus question, désormais, d'ouvrir des négociations pour un accord de libre-échange complet et approfondi avec un État qui ne serait pas partie à l'Accord de Paris. Toutefois, **l'urgence de la lutte contre le changement climatique exige plus et, notamment, que la simple mention de l'Accord de Paris parmi l'ensemble des conventions relatives à l'environnement et au travail dans le chapitre relatif au développement durable.** Le respect de celui-ci doit devenir un « élément essentiel » des accords commerciaux de l'Union européenne et, de ce fait, le symbole de l'engagement de celle-ci en faveur du climat. Une telle proposition figure d'ailleurs dans le Plan d'action CETA et la France la promeut activement auprès de la Commission européenne et de ses partenaires.

Dès lors, non seulement l'Union européenne n'ouvrirait plus de négociations commerciales avec un État qui ne serait pas partie à l'Accord de Paris mais **elle suspendrait un accord commercial en vigueur si celui-ci venait à se retirer de l'Accord de Paris ou à mettre en œuvre une politique qui lui serait contraire.** En effet, à l'exception des États-Unis, aucun pays n'a annoncé son intention de se retirer de l'Accord de Paris. Les quelques déclarations en ce sens du Président brésilien Bolsonaro pendant la campagne électorale n'ont pas été suivies d'effet et, d'après les officiels rencontrés par vos rapporteurs, ne le seront pas. Toutefois, le vrai risque n'est pas tant le retrait que la mise en œuvre de mesures opposées à l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Le nouveau gouvernement brésilien, notamment, est ouvertement favorable à l'agrobusiness, promeut la mise en valeur de l'Amazonie et a entrepris de démanteler un certain nombre de réglementations protégeant l'environnement.

**Il faudra donc que l'Union européenne évalue le respect de l'Accord de Paris par ses partenaires, au-delà de sa seule ratification.** Le critère de ce respect pourrait, notamment, être la présentation d'un plan national de réduction des émissions de gaz à effet de serre et le suivi de la mise en œuvre de celui-ci.

## **2. Proposition n° 2 : Renforcer l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des accords commerciaux**

L'une des avancées de la politique commerciale européenne, obtenue notamment grâce à la mobilisation de la société civile, est l'association, dans les conditions présentées *supra*, de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux, en particulier *via* les DAG et autres « forums » et « dialogues conjoints ». **Interpellée sur les insuffisances de cette association, la Commission a récemment proposé de la renforcer dans son non-papier présenté le 26 février 2018.** C'est ainsi qu'outre le financement de trois millions d'euros afin de faciliter le fonctionnement de ces organes et, notamment soutenir la participation des ONG à ceux-ci, leur compétence ne serait plus limitée au seul chapitre relatif au développement durable mais à l'ensemble de l'accord commercial. Le fonctionnement des organes serait également encadré par des règles et des procédures transparentes, prenant la forme de lignes directrices basées sur les pratiques existantes.

**Vos rapporteurs saluent ces avancées mais considèrent qu'il est possible d'aller plus loin et d'améliorer sur plusieurs points l'association de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux :**

– premier point : les Parties peuvent, *via* notamment le Comité sur le commerce et le développement durable, consulter les DAG et les autres instances, et ceux-ci peuvent leur présenter des avis ou des recommandations. Toutefois, **il n'est pas fait obligation, ni aux Parties, ni au Comité, de leur répondre. Vos rapporteurs proposent que ce soit le cas et que cette réponse soit motivée.** De même, les Parties doivent fournir les informations pertinentes à la société civile afin que celle-ci soit en mesure de jouer son rôle en matière de suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux. Vos rapporteurs proposent que ses représentants puissent demander des informations aux Parties, celles-ci ayant obligation de les leur fournir ;

– deuxième point : seuls des représentants des Parties sont membres des différents Comités institués par les accords commerciaux et, notamment du Comité sur le commerce et le développement durable. Or, ces Comités jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de ceux-ci qui sont des accords « vivants », susceptibles d'évoluer sur de nombreux points. Il apparaît donc fondamental à vos rapporteurs que **les DAG se voient reconnaître la possibilité de participer, à leur demande, à toutes leurs réunions et pas seulement à celle du Comité précité.** En effet, les enjeux du développement durable ne se limitent au seul chapitre éponyme mais concernent l'ensemble de l'accord commercial. En outre, une telle participation serait de nature à mettre un terme à l'opacité maintes fois dénoncée de la politique commerciale européenne. Si des efforts ont été faits pour la phase de négociation, l'essentiel reste à faire s'agissant de la transparence de la mise en œuvre des accords commerciaux ;

– enfin, les Parties ont le monopole du déclenchement des consultations en cas de différends sur l’interprétation des dispositions du chapitre relatif au développement durable. Vos rapporteurs considèrent que **les DAG devraient pouvoir formellement saisir le Comité sur le commerce et le développement durable d’un manquement allégué d’une Partie à ses obligations et demander à l’autre Partie de lancer des consultations**. Une telle requête devrait être rendue publique, de même que la réponse du Comité et/ou de la Partie.

### **3. Proposition n° 3 : Renforcer la portée des dispositions relatives au développement durable**

La portée des dispositions du chapitre relatif au développement durable est, ainsi qu’il a été dit *supra*, doublement limitée : d’une part, elles sont rédigées de manière vague, ce qui laisse incertaine l’interprétation qui leur sera donnée et, d’autre part, en cas de divergence entre les Parties quant à cette dernière, le mécanisme de règlement des différends spécifique audit chapitre n’est pas aussi contraignant, compte tenu de l’absence de sanctions, que le mécanisme de droit commun applicable à l’ensemble des autres chapitres.

Vos rapporteurs ont étudié attentivement la possibilité de soumettre le chapitre relatif au développement durable au mécanisme de droit commun de règlement des différends, lequel est non seulement contraignant juridiquement mais assorti de sanctions en cas de non-exécution. Trois raisons les ont conduits à l’écarter :

– d’une part, l’expérience a déjà été tentée puisque le chapitre relatif au développement durable des accords commerciaux américains et canadiens relève du mécanisme de règlement des différends de droit commun. Toutefois, elle s’est avérée un échec puisque **jamais, jusqu’à présent, il n’a été possible de démontrer le lien de causalité entre la violation d’une disposition dudit chapitre et un dommage économique, condition de la sanction de la violation alléguée** ;

– d’autre part, le choix des États-Unis et du Canada a une contrepartie : le chapitre relatif au développement durable de leurs accords commerciaux est bien moins complet et approfondi que leur homologue européen. **C’était le prix exigé par leurs partenaires pour accepter le renforcement de son caractère contraignant**. Dès lors que ce dernier est resté virtuel et le restera probablement pour la raison indiquée *supra*, il n’est pas certain que la cause du développement durable soit ainsi mieux servie ;

– **la Commission européenne a expressément écarté cette possibilité** dans son non-papier du 26 février 2018 précité, et lors de leur déplacement à Bruxelles, il a été confirmé à vos rapporteurs qu’il n’y avait pas de soutien, parmi les États membres, pour une telle proposition.

Par conséquent, **pour séduisante que semble être cette proposition à première vue, tant les contraintes politiques que ses conséquences pratiques ont conduit vos rapporteurs à l'écartier. L'approche de la Commission européenne du « *naming and shaming* » telle qu'elle est mise en œuvre apparaît plus efficace**, en particulier vis-à-vis de pays où existent une société civile et une conscience des citoyens en matière de développement durable.

Toutefois, il est possible de renforcer la portée du chapitre relatif au développement durable par d'autres moyens. C'est l'objectif de la proposition n° 2 précitée, visant à permettre aux DAG de saisir le Comité sur le commerce et le développement durable d'une violation alléguée d'une de ses dispositions. Un tel objectif serait également atteint si la rédaction des dispositions dudit chapitre était améliorée. Ainsi qu'il a été dit *supra*, celle-ci pêche par son caractère imprécis. Plutôt que de demander à une Partie « *des efforts constants et soutenus pour ratifier, dans la mesure où elles ne le seraient pas, les conventions fondamentales de l'OIT* », **il semble à vos rapporteurs plus efficace d'exiger leur ratification en bonne et due forme, le cas échéant après un certain délai**. L'importance d'en finir avec les formules alambiquées serait d'autant plus urgente si les consultations lancées avec la Corée du Sud devaient être infructueuses.

#### **4. Proposition n° 4 : Adapter le chapitre relatif au développement durable à la situation particulière de chaque pays**

La lecture des différends accords commerciaux en vigueur de l'Union européenne, comme d'ailleurs celle de ses positions s'agissant des accords en cours de négociation, est instructive. En effet, **le chapitre relatif au développement durable apparaît en quelque sorte copié-collé, avec seulement de légères variations, d'un accord à l'autre**. Loin d'être une critique, ce constat est finalement logique s'agissant d'un chapitre destiné à promouvoir au niveau international un standard de règles et de valeurs européennes.

**Vos rapporteurs considèrent toutefois que l'Union européenne pourrait davantage prendre en compte les différences considérables dans la situation de ses partenaires commerciaux vis-à-vis du développement durable.**

Dans ces conditions, il est peut-être superfétatoire d'exiger du Canada, dans le CETA, qu'il respecte des conventions de l'OIT qu'il a d'ores et déjà ratifiées et qui, par ailleurs, relèvent en cas de violation alléguée d'un mécanisme de règlement des différends interne à l'OIT. En revanche, « **muscler** » **dans d'autres cas le chapitre relatif au développement durable serait bienvenu, en cohérence avec les enjeux identifiés dans les pays concernés**. C'est ainsi que les futurs accords pourraient utilement comporter deux séries de dispositions :

– l'obligation de respecter effectivement la convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux lorsque de tels peuples existent dans le pays concerné ;

– des dispositions renforcées quant à la protection de la forêt et de la biodiversité, par exemple dans l'accord commercial avec l'Indonésie.

**5. Proposition n° 5 : Subordonner, pour certains produits particulièrement sensibles, l'accès au marché européen au respect de critères de durabilité**

D'une manière générale, parmi les produits les plus sensibles dont il est fait commerce au niveau international figurent les produits agricoles. Ceux-ci ne sont pas seulement des biens mais également la condition de la vie elle-même d'une population et, souvent, s'agissant des filières concernées, un instrument majeur de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi **l'agriculture est généralement le point de blocage**, bien plus que le développement durable d'ailleurs, des négociations commerciales, comme l'ont montré celles avec le Japon ou avec le MERCOSUR.

Toutefois, **si les agriculteurs européens s'inquiètent, légitimement, pour la survie de leurs filières face à leurs concurrents étrangers, des impacts négatifs sont aussi à craindre dans les pays concernés, notamment en matière environnementale.** C'est ainsi qu'à Brasilia, vos rapporteurs ont longuement écouté les représentants de la société civile détailler les conséquences qu'aurait une augmentation des exportations agricoles brésiliennes, notamment de viande bovine et de soja, dans le contexte politique actuel, pro-agrobusiness et anti-ONG : une accélération de la déforestation de l'Amazonie, la mise en danger des peuples tribaux protégés ou encore une pression accrue sur les travailleurs agricoles.

**L'Union européenne doit donc s'efforcer, même en ouvrant les marchés agricoles, d'en limiter les conséquences, à la fois pour les filières européennes mais également pour l'environnement dans les pays concernés.** Les quotas sont à cette fin un instrument utile, à condition de rester dans des volumes raisonnables, mais ils ne sont pas le seul. En effet, il est possible d'envisager de soumettre l'accès au marché européen des produits agricoles à des critères de durabilité. À Brasilia, par exemple, vos rapporteurs ont ainsi pris connaissance d'une initiative visant à promouvoir un soja durable *via* une certification garantissant le respect d'un standard élevé en matière de normes sociales et environnementales. Réserver l'accès au marché européen à de tels produits non seulement garantirait l'équilibre des conditions de concurrence mais aussi l'absence d'impact négatif de l'accroissement des échanges.

S'il est trop tard pour voir de tels critères repris dans l'accord Union européenne-MERCOSUR, il est toutefois possible de les appliquer à d'autres produits alimentaires, comme l'a d'ailleurs fait l'Union européenne en limitant les quotas dans le CETA au seul bœuf sans hormones, et dans d'autres accords commerciaux. Alors qu'elle a ouvert des négociations commerciales avec l'Indonésie, pays dans lequel les enjeux en matière de développement durable et, notamment, de déforestation, sont très importants, **elle pourrait limiter**

**l'ouverture du marché européen de l'huile de palme à celles qui sont issues de plantations gérées durablement et, notamment, celles qui n'ont pas empiété sur la forêt primaire.**

**6. Proposition n° 6 : Renforcer l'évaluation de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable**

Vos rapporteurs ont mis en évidence *supra* les faiblesses de l'évaluation des accords commerciaux, tant l'évaluation *ex-ante* que l'évaluation *ex-post*. Ils proposent logiquement de renforcer l'une et l'autre afin de garantir une meilleure prise en compte du développement durable à la fois dans les négociations mais également dans la mise en œuvre de ceux-ci.

S'agissant de l'évaluation *ex-ante*, celle-ci est réalisée de manière complète et approfondie dans la SIA. Toutefois, malgré sa grande qualité, elle est totalement vaine si elle est réalisée dans des délais tels qu'elle ne peut, en pratique, être prise en compte. C'est le cas, ainsi qu'il a été dit, de la SIA sur l'accord commercial avec le MERCOSUR, toujours en cours alors que les négociations ont été conclues. Vos rapporteurs proposent donc que **la SIA soit réalisée avant l'ouverture des négociations afin non seulement de pouvoir les orienter mais également d'apporter l'ensemble des informations quant à l'opportunité même de les ouvrir.**

L'évaluation *ex-post*, quant à elle, se réduit généralement, s'agissant de celle réalisée par la Commission européenne, à un bilan annuel de la mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable. Vos rapporteurs souhaitent qu'**une véritable évaluation de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable soit réalisée, comme la SIA, par un consultant indépendant s'appuyant sur des vérifications sur place.** Cette SIA *ex-post* n'a évidemment pas à être annuelle et ne pourra être réalisée, en tout état de cause, que plusieurs années après la mise en œuvre de l'accord concerné. L'intégration dans les études d'impact des analyses sur l'empreinte carbone (et, par conséquent, les émissions importées) compléterait utilement cette évaluation.

**7. Proposition n° 7 : Limiter l'impact du commerce maritime et aérien induit par l'augmentation du commerce international**

Plus de 90 % du commerce international des biens repose sur le transport maritime, parfois sur des distances considérables, notamment lorsque les biens concernés viennent de Vietnam, du Brésil voire d'Australie ou de Nouvelle-Zélande. Or, **celui-ci figure parmi les activités les plus polluantes qui soient en raison de l'utilisation du fioul lourd pour la propulsion des porte-conteneurs.** En effet, ce carburant non seulement émet du dioxyde de carbone – à hauteur de 2,5 % des émissions mondiales – mais également de l'oxyde de soufre et de l'oxyde d'azote, qui accélèrent la formation de particules fines et ultrafines très dangereuses pour la santé humaine.

Or, selon l'OCDE **les volumes de fret international vont être multipliés par quatre d'ici 2050** et, sans amélioration de la performance environnementale des navires, les émissions augmenteront d'autant. C'est d'autant plus inquiétant que l'Organisation maritime internationale (OMI), pourtant chargée de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto adopté en 1997, n'a rien fait jusqu'à l'adoption, enfin, d'objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> l'année dernière.

En effet, lors de la 72<sup>e</sup> session du Comité de la protection en milieu marin de l'OMI en avril 2018 a été approuvée, par les 171 membres de cette organisation, la **stratégie de réduction des émissions du secteur du transport maritime**, fixant un objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici 2050 par rapport à 2008. Cet objectif signifie en pratique que la plupart des nouveaux navires construits dans les années 2030 devront être « zéro émissions ».

Il y a donc une certaine **contradiction à soutenir, dans le cadre de la politique commerciale européenne, le développement durable alors même que l'objectif de celle-ci est avant tout d'accroître les échanges commerciaux avec des pays situés au bout du monde, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et, par conséquent, les émissions de CO<sub>2</sub> et autres polluants des moyens de transport qui les rendent possibles.**

Conformément au Plan d'action CETA de 2017, la France a soutenu au niveau européen l'insertion dans les accords commerciaux « *de dispositions visant à inclure la problématique des émissions de gaz à effet de serre du transport international* ». **Elle a eu gain de cause dans les mandats de négociations avec – justement – l'Australie et la Nouvelle-Zélande** puisque ceux-ci mentionnent « *la promotion des initiatives multilatérales de lutte contre le changement climatique, telle celle en cours au sein de l'OMI* ».

Toutefois, cette mention dans les mandats de négociation, bien qu'elle doive évidemment être saluée, ajoute l'initiative de l'OMI à la longue liste des conventions internationales et autres standards devant figurer dans le chapitre relatif au développement durable. Vos rapporteurs ont déjà souligné à plusieurs reprises les faiblesses de celui-ci. **Ils souhaitent donc que la référence à l'initiative de l'OMI non seulement figure dans l'accord commercial mais qu'elle soit rédigée de telle sorte qu'elle ne se limite pas à une simple référence.**

Par ailleurs, le transport aérien est dans la même situation que le transport maritime, même s'il représente, naturellement, une part bien moins élevée des échanges internationaux de biens, étant principalement utilisé pour le transport de personnes. Toutefois, lui aussi s'est engagé dans la voie de la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. En effet, la 39<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui s'est tenue à Montréal en 2016, s'est conclue par l'adoption d'une résolution relative à un mécanisme mondial basé sur un mécanisme de marché intitulé « Programme de

compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale», permettant ainsi à l'aviation civile internationale de devenir le premier secteur économique à se doter d'un dispositif mondial, universel et contraignant, de maîtrise de ses émissions de CO<sub>2</sub>. **La référence à ce mécanisme mériterait aussi de figurer en tant que telle dans les accords commerciaux de l'Union européenne.**

**8. Proposition n° 8 : Intégrer dans les accords commerciaux de l'Union européenne le principe de précaution tel qu'il est défini dans le droit européen**

La prise en compte du principe de précaution dans les accords commerciaux de l'Union européenne n'est pas satisfaisante, à la fois parce que sa formulation est en retrait par rapport à celle en vigueur dans le droit européen mais également parce qu'il ne figure en tant que tel que dans le chapitre relatif au développement durable, lequel n'est pas soumis au règlement des différends de droit commun, ainsi qu'il a été dit *supra*.

Vos rapporteurs estiment nécessaire que **la Commission européenne ne cède pas, dans les négociations commerciales, sur un principe qui est au cœur des préférences collectives européennes** et qui, à l'heure de la multiplication des scandales sanitaires comme de la méfiance croissante des citoyens vis-à-vis de la politique commerciale, est plus que jamais à défendre sur la scène internationale. Non seulement sa formulation doit être précise et cohérente avec celle du droit européen mais il doit être intégré également en tant que tel dans les chapitres sur les obstacles techniques au commerce et les normes SPS.

**9. Proposition n° 9 : Instituer un « veto climatique » dans le cadre du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États**

Le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États (RDIE) fait peser, malgré les améliorations qui lui ont été apportées dans le cadre des derniers accords commerciaux signés par l'Union européenne, est susceptible de faire peser un risque sur le droit à réguler des États.

Or ce droit à réguler est appelé, au cours des prochaines années, à être de plus en plus utilisé pour adopter des réglementations afin de lutter contre ce qui est le principal enjeu actuellement pour notre planète : le changement climatique. Dans ces conditions, **le risque est que celles-ci, pourtant exigées par l'urgence, soient gelées** en raison des craintes qu'auraient les États concernés – en particulier les pays en voie de développement – à se voir condamnés à de lourdes compensations, tribunaux arbitraux privés ou pas.

Pour la Commission européenne, les améliorations apportées par le nouveau RDIE juridictionnalisé qu'elle promet au niveau international suffiront à écarter ce risque. Vos rapporteurs espèrent qu'elle aura raison. Dans le cas inverse,

**ils proposent néanmoins de se prémunir contre toute tentative des investisseurs de remettre en cause une réglementation s’inscrivant dans la lutte contre le changement climatique par la création d’un « veto climatique » sur le modèle de ce qui existe déjà dans le CETA** s’agissant des mesures fiscales (article 28.7). Comme l’explique le rapport Schubert, le comité conjoint a la possibilité *« de déterminer, en cas de plainte d’un investisseur, si une telle mesure est conforme ou non au traité. Cette procédure permet de court-circuiter l’arbitrage [du RDIE] et d’éviter une procédure contentieuse longue et coûteuse »*.

Plus précisément, lorsqu’un investisseur contesterait une réglementation adoptée par l’Union européenne, un État membre ou le pays tiers, ceux-ci auraient la possibilité, directement ou *via* le Comité généralement créé par les accords commerciaux, de se saisir de la plainte et de décider eux-mêmes de l’interprétation de la disposition lui servant de base. **Ils auraient ainsi la possibilité, d’un commun accord, de faire prévaloir l’urgence climatique sur les intérêts privés** mieux que ne le feraient des juges dans le cadre d’un RDIE.

#### **10. Proposition n° 10 : Prendre en compte le développement durable dans les autres aspects de la politique commerciale européenne et pas seulement dans les accords commerciaux**

Comme vos rapporteurs l’ont appris à Brasilia, c’est moins le chapitre relatif au développement durable qui gêne les Brésiliens dans leurs négociations commerciales, à la seule exception du principe de précaution, que les réglementations européennes, notamment les normes SPS. En effet, **dès lors qu’une entreprise d’un pays tiers souhaite exporter vers l’Union européenne, il lui appartient de respecter l’intégralité des réglementations applicables**, y compris naturellement celle en vigueur dans le ou les États membres qu’elle vise. Celles-ci font donc peser une contrainte bien plus forte sur les échanges, contrainte que les accords commerciaux de « nouvelle génération » ont justement pour objectif, notamment *via* la coopération réglementaire, d’alléger. Toutefois, nombre de ces règles, sociales, environnementales ou sanitaires, constituent un standard qui n’est pas négociable et ne doit pas être négocié, même subrepticement, dans les divers comités institués par les accords commerciaux.

Sur ce point, il faut souligner que **les citoyens ont un rôle majeur à jouer**. Ces normes sont le reflet de la pression citoyenne en faveur de produits durables respectant des normes plus élevées en matière sociale et environnementale. C’est également sous la pression des consommateurs, demandeurs de produits « équitables », que les importateurs sont obligés de veiller à ce que leurs produits les respectent, voire aillent au-delà.

Parce que ces normes sont établies unilatéralement par l’Union européenne et les États membres et à condition qu’elles soient conformes aux règles de l’OMC, de même que la prise de conscience des consommateurs, **elles sont, autant que les accords commerciaux un vecteur pertinent pour imposer**

**le standard européen en matière de développement durable.** Pour ne prendre qu'un exemple, tout en exigeant qu'un partenaire commercial ratifie et applique effectivement une convention de l'OIT ou mette en œuvre une politique de protection de la forêt, **il est aussi possible d'obliger les entreprises européennes à mettre en place les diligences nécessaires pour s'assurer que leurs approvisionnements respectent les critères de durabilité** et les rendre responsables des dommages sociaux ou environnementaux qu'elles causeraient elles-mêmes ou *via* leurs sous-traitants dans le pays concerné. Tel est d'ailleurs l'objet de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

De même et au-delà de la seule politique commerciale, l'Union européenne pourrait exiger, notamment au travers de sa réglementation sanitaire, que les produits pénétrant sur le marché européen soient obligés de respecter les mêmes standards de production que ceux en vigueur sur son territoire. C'est déjà le cas en France avec, notamment, l'article 44 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, qui *« interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation »*.

Vos rapporteurs estiment donc qu'il ne faut pas se focaliser sur les accords commerciaux et qu'**il est aussi voire plus efficace, à la fin de la promotion du développement durable dans les pays tiers, d'en passer par des normes internes et, en particulier par la responsabilité sociale des entreprises (RSE)**, comme l'Union européenne a commencé à le faire avec les devoirs de diligence instaurés dans les secteurs du diamant, du bois et de certains minerais. Elle l'encourage donc à élargir les secteurs concernés par ce devoir de diligence au-delà des droits susmentionnés et ce, d'autant plus que le cycle des négociations commerciales touchera bientôt à sa fin.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 4 juillet 2019, sous la présidence de M<sup>me</sup> Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** C'est à nouveau la politique commerciale européenne qui est à l'ordre du jour de notre réunion aujourd'hui, et je crois que le *timing* est parfait car cela rejoint les préoccupations actuelles. En effet, nous examinons le rapport de Patrice Anato et Danièle Obono sur la prise en compte des enjeux du développement durable dans la politique commerciale européenne. Comme vous le savez, la Commission européenne a annoncé vendredi dernier la conclusion des négociations avec le MERCOSUR. Or, les rapporteurs se sont justement rendus à Brasilia dans le cadre de leurs travaux. C'est dire que leur rapport est vraiment d'actualité et leur éclairage bienvenu, sur l'accord avec le MERCOSUR, bien sûr, mais également sur le CETA, puisque cet accord doit être examiné par notre Assemblée au cours de cette session extraordinaire.

Au-delà de ces deux accords, le développement durable figure parmi les objectifs de la politique commerciale européenne, comme de l'ensemble des politiques européennes d'ailleurs. Il est donc important, compte tenu de ces échéances mais aussi de l'importance des enjeux du développement durable, de savoir s'il est bien pris en compte et, si ce n'est pas le cas, comment faire en sorte qu'il le soit.

Chers collègues, vous avez la parole.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui ne pouvait pas être plus d'actualité. Vous le savez, la Commission européenne a annoncé vendredi la conclusion des négociations avec le MERCOSUR, ouvrant la voie au plus vaste accord commercial jamais signé par l'Union européenne. De plus, compte tenu des enjeux d'un tel accord, en particulier dans le domaine du développement durable, c'est justement au Brésil que nous nous sommes rendus, ma collègue Danièle Obono et moi-même, afin de mieux appréhender notre sujet.

Le développement durable a été défini, dans le rapport Brundtland, publié en 1987, comme « un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Plus précisément, sur la base de ce rapport, le sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 a consacré les trois piliers du développement durable : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Si le développement durable est aujourd'hui intégré à la politique commerciale européenne, dont il est l'un des objectifs affichés, ce ne fut pas toujours le cas. Un bref historique de la politique commerciale européenne est nécessaire afin de mieux mesurer le chemin parcouru.

La politique commerciale est une compétence de l'Union européenne depuis 1958, progressivement élargie au fil des traités successifs jusqu'à devenir une compétence exclusive. Pendant des décennies, elle s'est principalement exercée dans le cadre multilatéral du GATT, dont les objectifs sont clairement affichés dans son préambule. Je cite : « le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits ». Il n'était donc pas question du développement durable et toutes les négociations commerciales jusqu'en 1995 ont quasi exclusivement porté sur la réduction des droits de douane.

1995, c'est la création de l'OMC par les Accords de Marrakech et l'intégration du développement durable parmi les objectifs de l'OMC, au même titre que ceux précédemment cités. Toutefois, depuis cette date, rien n'a avancé en matière de développement durable dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Le cycle de Doha, lancé en 2001, est bloqué sur ce sujet comme sur l'ensemble des sujets commerciaux.

Dès lors, l'Union européenne a fait un choix stratégique. Tout en participant aux négociations au sein de l'OMC, elle a réorienté depuis 2006 sa politique commerciale vers le bilatéralisme, c'est-à-dire la négociation d'accords commerciaux avec ses principaux partenaires économiques, parmi lesquels la Corée du Sud, le Canada, le Japon, le Vietnam, l'Australie ou encore le MERCOSUR.

Le passage au bilatéralisme, où l'on ne négocie qu'à 2 et non à 164 comme à l'OMC, a par ailleurs permis d'élargir le champ des accords commerciaux à de nouveaux sujets : la propriété intellectuelle, les marchés publics, l'investissement ou encore la coopération réglementaire. On parle ainsi d'accords de « nouvelle génération »

Or, de tels accords ont une portée bien plus large que la seule réduction des droits de douane. Ils ont donc suscité de nombreuses inquiétudes au sein de la société civile. Celles-ci ont été renforcées par la prise de conscience des enjeux du développement durable et, en particulier de la lutte contre le changement climatique, et des conséquences potentiellement négatives des accords commerciaux sur ceux-ci. Face à ces inquiétudes et à une contestation grandissante de la politique commerciale, les autorités européennes ont été contraintes de réagir et de prendre en compte le développement durable dans les accords commerciaux au point d'en faire un objectif de celle-ci.

Cette prise en compte, exigée par le Conseil dans tous les mandats de négociation qu'il donne à la Commission, a deux dimensions.

La première est la dimension substantielle : les accords commerciaux de l'Union européenne définissent un standard en matière sociale et environnementale constitué notamment d'un ensemble de conventions internationales que le pays partenaire doit respecter : parmi ces conventions, on peut citer l'Accord de Paris et les conventions fondamentales de l'OIT.

La deuxième dimension est procédurale. Trois procédures favorisent la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale. Premièrement, la société civile est associée à la mise en œuvre des accords commerciaux via des organes consultatifs spécifiques composés d'ONG, de syndicats et de représentants des entreprises. Deuxièmement, l'impact des accords commerciaux sur le développement durable est évalué pendant les négociations et une fois ceux-ci en vigueur. Enfin, troisièmement, le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États a été juridictionnalisé et complété par de nombreuses dispositions « anti-abus » et garanties visant à protéger le droit à réguler des États, en particulier dans le domaine environnemental.

Que faut-il en penser ? Tout d'abord, le fait que la politique commerciale européenne prenne en compte le développement durable constitue incontestablement un progrès. Pendant des décennies, ce ne fut pas le cas. Désormais, l'Union européenne promeut au niveau international un standard de valeurs et de normes en matière de droits humains, de conditions de travail et de protection de l'environnement, ce dont il faut se féliciter.

Cela dit, le rapport n'ignore pas les insuffisances de cette prise en compte. Cinq ont particulièrement attiré notre attention.

La première est le caractère insuffisamment contraignant des dispositions relatives au développement durable dans les accords commerciaux. En effet, celles-ci présentent deux faiblesses : d'une part, elles sont rédigées de manière vague, si bien que leur portée est incertaine. Par exemple, dans l'accord avec la Corée du Sud, il est stipulé que « les Parties consentent des efforts continus et soutenus en vue de ratifier les conventions fondamentales de l'OIT ainsi que les autres conventions classées par l'OIT dans la catégorie des conventions à jour ». S'agit-il d'une obligation de ratifier les conventions ? Personne ne le sait. L'Union européenne et la Corée du sud sont d'ailleurs en contentieux sur ce point. D'autre part, les dispositions relatives au développement durable relèvent pour l'essentiel d'un mécanisme de règlement des différends qui est spécifique et non contraignant puisque la violation des dispositions relatives au développement durable ne peut pas faire l'objet de sanctions, au contraire de la violation des dispositions commerciales.

La deuxième faiblesse porte sur le caractère très limité de l'association de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux. En effet, tant les

conditions de la création que des modalités de fonctionnement des différents organes représentatifs, sans oublier l'étroitesse de leurs compétences, les empêchent de jouer leur rôle de suivi et d'alerte. Leur mise en place et leur fonctionnement, pour commencer, est étroitement tributaire des rapports que le gouvernement du pays concerné entretient avec les représentants de la société civile et, notamment les ONG. Or, elle risque d'être particulièrement difficile au Brésil puisque depuis 2016, le gouvernement brésilien ne participe ainsi plus aux réunions avec la société civile organisées dans le cadre du MERCOSUR. Avec l'élection à la présidence de Jair Bolsonaro, les rapports se sont encore dégradés avec la rhétorique « anti-société civile » de certains membres d'extrême droite du gouvernement, à commencer par le ministre de l'environnement, lequel refuse de les recevoir. Ensuite, ces organes souffrent de la faiblesse de leurs compétences. En effet, ils sont simplement consultés, à la discrétion des Parties, et ils n'ont, dans le meilleur des cas, qu'un pouvoir d'avis et de recommandations. En outre, leur compétence est, sauf exceptions, limitée à la seule mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable, alors même que les enjeux du développement durable concernent la totalité de l'accord commercial.

Au final, les organes représentatifs de la société civile prévus par les accords commerciaux apparaissent plus comme une caution à la politique commerciale européenne qu'une véritable association capable d'influencer sur sa mise en œuvre.

La troisième faiblesse que nous avons identifiée concerne l'évaluation des accords commerciaux. L'étude d'impact sur le développement durable, qui est très approfondie, est réalisée au cours des négociations afin que ses résultats puissent, en théorie, être pris en compte par les négociateurs européens. Or, les exemples sont nombreux où ce n'est pas le cas. Par exemple, le mécanisme de règlement des différends investisseurs-État n'avait pas été jugé nécessaire par l'étude d'impact du CETA mais s'est finalement retrouvé dans l'accord. La subtilité de ces études d'impact ex-ante est qu'elles sont réalisées par un consultant extérieur, si bien que la Commission européenne ne s'estime pas engagée par ses résultats.

L'autre problème des études d'impact est qu'elles sont commencées après l'ouverture des négociations et peuvent ne pas avoir été achevées avant la conclusion des négociations. C'est ainsi que les négociations avec le MERCOSUR ont été relancées en mai 2016 mais que l'appel d'offres pour l'étude d'impact n'a été lancé qu'en mars 2017, si bien qu'elle n'avait pas encore été publiée vendredi dernier 28 juin, date à laquelle les négociations ont été conclues. Ce genre de situation décrédibilise totalement les études d'impact et la volonté affichée de la Commission européenne de prendre en compte le développement durable dans la politique commerciale autant que celle d'associer la société civile à son élaboration.

Quatrième insuffisance : le principe de précaution est insuffisamment protégé. Le principe de précaution figure non seulement dans la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, mais également dans le Traité de

Lisbonne. Il constitue une valeur européenne à part entière qui doit non seulement être défendue à l'intérieur de l'Union européenne mais aussi promue à l'extérieur. Or, il apparaît que la conception européenne du principe de précaution n'est pas reprise à l'identique dans les accords commerciaux. Bien plus, les termes « principe de précaution » sont parfois remplacés par les termes « approche de précaution », comme dans l'accord commercial avec le Japon. Enfin, le principe de précaution figure dans le chapitre relatif au développement durable qui, je l'ai dit, ne relève pas d'un mécanisme contraignant de règlement des différends, ce qui affaiblit encore sa portée.

Enfin, la cinquième insuffisance que nous avons constatée dans la prise en compte du développement durable porte sur le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États : le RDIE. Prenant initialement la forme de tribunaux d'arbitrage privé, il a été juridictionnalisé à partir du CETA et sa procédure améliorée afin de préserver le droit à réguler des États, notamment en matière de protection de l'environnement.

Toutefois, malgré les garanties entourant désormais le RDIE, parce qu'il permet à des investisseurs d'attaquer des réglementations, il fait peser un risque sur le développement durable. En effet, exposé au risque de devoir potentiellement payer des milliards d'euros de compensation financière à des investisseurs, les États européens comme leurs partenaires pourraient hésiter à adopter des réglementations susceptibles de violer les droits qu'ils tirent des accords commerciaux, lesquels sont très protecteurs.

Par conséquent, présentés comme un instrument servant à promouvoir les standards européens sur la scène internationale, les accords commerciaux sont susceptibles de remettre en cause des réglementations favorables au développement durable au sein même de l'Union européenne.

Après avoir fait le constat de ces insuffisances, nous avons cherché à élaborer des propositions afin d'améliorer la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne. Celles-ci sont au nombre de 10 que je vais successivement et brièvement vous présenter.

Notre première proposition consiste à faire de l'Accord de Paris un « élément essentiel » des accords commerciaux. Un élément d'un accord international est dit « essentiel » lorsque sa violation par une Partie est susceptible de justifier la remise en cause de son application par l'autre Partie. L'Union européenne exige ainsi la présence, en tant qu'« élément essentiel », de deux dispositions dans les accords commerciaux ou, le cas échéant, dans les accords-cadres dans lesquels ceux-ci s'insèrent : le respect des droits humains et la lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Le rapport propose qu'il en soit de même pour le respect de l'Accord de Paris, avec cette précision qu'il faudra évaluer le respect de celui-ci au-delà de sa seule ratification.

Notre deuxième proposition vise à renforcer l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des accords commerciaux. L'association de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux pourrait être renforcée sur trois points : d'abord, exiger que les Parties répondent aux avis et recommandations des organes représentatifs de la société civile, ainsi qu'à leur demande d'informations ; ensuite, permettre aux représentants de la société civile de participer, à leur demande, aux réunions de l'ensemble des Comités institués par les accords commerciaux, lesquels disposent de larges compétences dans leur mise en œuvre ; enfin, : permettre aux organes représentatifs de la société civile de saisir formellement le Comité sur le commerce et le développement durable d'un manquement allégué d'une Partie à ses obligations et demander à l'autre Partie de lancer la procédure de règlement des différends.

La troisième proposition demande à renforcer la portée des dispositions relatives au développement durable. La rédaction des dispositions relatives au développement durable pêche par son caractère vague et imprécis. Plutôt que de demander à une Partie « des efforts constants et soutenus pour ratifier les conventions fondamentales de l'OIT », il nous semble plus efficace d'exiger leur ratification en bonne et due forme, le cas échéant après un certain délai.

Notre quatrième proposition vise à adapter le chapitre relatif au développement durable à la situation particulière de chaque pays. À la lecture des différents accords commerciaux de l'Union européenne, il apparaît que le chapitre relatif au développement durable est en quelque sorte copié-collé, d'un accord à l'autre. Nous proposons que l'Union européenne adapte son contenu à la situation de ses partenaires commerciaux vis-à-vis du développement durable.

À titre d'exemple, même si c'est désormais trop tard, l'accord avec le MERCOSUR aurait pu comporter l'obligation de respecter effectivement la convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux que le Brésil a certes ratifiée mais qui, de l'avis de nombreuses ONG rencontrées à Brasilia, n'est pas réellement appliquée ;

Notre cinquième proposition consiste à subordonner, pour certains produits particulièrement sensibles, l'accès au marché européen au respect de critères de durabilité. Si les agriculteurs européens s'inquiètent, légitimement, pour la survie de leurs filières face à leurs concurrents étrangers, les accords commerciaux peuvent avoir un impact négatif, notamment en matière environnementale, dans le ou les pays concernés. C'est ainsi qu'à Brasilia, les représentants des ONG nous ont longuement détaillé les conséquences qu'aurait une augmentation des exportations agricoles brésiliennes, notamment de viande bovine et de soja, dans le contexte politique actuel, pro-agrobusiness et anti-ONG : une accélération de la déforestation de l'Amazonie, la mise en danger des peuples tribaux ou encore une pression accrue sur les travailleurs agricoles.

L'Union européenne doit donc s'efforcer, même en ouvrant les marchés agricoles, d'en limiter les conséquences, à la fois pour les filières européennes

mais également pour l'environnement dans les pays concernés, par exemple en subordonnant l'accès au marché européen des produits agricoles à des critères de durabilité : respect des normes sociales, non-déforestation, etc.

La sixième proposition requiert de renforcer l'évaluation de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable. Renforcer l'évaluation, c'est d'abord exiger que l'étude d'impact sur le développement durable soit réalisée avant l'ouverture des négociations afin non seulement de pouvoir les orienter mais également d'apporter l'ensemble des informations quant à l'opportunité même de les ouvrir.

Renforcer l'évaluation, c'est également faire en sorte que l'évaluation exposé ne s'arrête pas à la seule mise en œuvre du chapitre relatif au développement durable mais porte sur l'impact de la totalité de l'accord commercial sur le développement durable, tant dans l'Union européenne que dans le pays concerné.

La septième proposition vise à limiter l'impact environnemental du commerce maritime et aérien induit par l'augmentation du commerce international. Plus de 90 % du commerce international des biens repose sur le transport maritime. Il y a donc une certaine contradiction à promouvoir, dans le cadre de la politique commerciale européenne, le développement durable alors même que l'objectif de celle-ci est avant tout d'accroître les échanges commerciaux avec des pays situés au bout du monde, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et, par conséquent, les émissions de CO<sub>2</sub> et autres polluants des moyens de transport qui les rendent possibles.

Le rapport propose donc d'inclure dans les accords commerciaux des dispositions favorables à la limitation des émissions de gaz à effet de serre du transport international, maritime mais aussi aérien, par exemple en faisant référence aux mécanismes mis en place par l'association internationale du transport aérien et l'organisation maritime internationale.

La huitième proposition consisterait à intégrer dans les accords commerciaux de l'Union européenne le principe de précaution tel qu'il est défini dans le droit européen. La prise en compte du principe de précaution dans les accords commerciaux de l'Union européenne n'est pas satisfaisante, à la fois parce que sa formulation est en retrait par rapport à celle en vigueur dans le droit européen mais également parce qu'il ne figure en tant que tel que dans le chapitre relatif au développement durable, lequel n'est pas soumis à un règlement des différends assorti de sanctions.

Nous estimons nécessaire que la Commission européenne ne cède pas, dans les négociations commerciales, sur un principe qui est au cœur des préférences collectives européennes et qui, à l'heure de la multiplication des scandales sanitaires comme de la méfiance croissante des citoyens vis-à-vis de la politique commerciale, est plus que jamais à défendre sur la scène internationale. Non seulement sa formulation doit être précise et cohérente avec celle du droit

européen mais il doit être intégré également en tant que tel dans les chapitres sur les obstacles techniques au commerce et les normes SPS.

La neuvième proposition est d'instituer un « veto climatique » dans le cadre du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États. Malgré les améliorations qui lui ont été apportées, le RDIE est susceptible de permettre aux investisseurs de remettre en cause une réglementation s'inscrivant dans la lutte contre le changement climatique. C'est pourquoi nous proposons la création d'un « veto climatique » sur le modèle de ce qui existe déjà dans le CETA s'agissant des mesures fiscales. Le Comité conjoint du CETA a en effet la possibilité de déterminer, en cas de plainte d'un investisseur, si une telle mesure est conforme ou non au traité. Cette procédure permet de court-circuiter le RDIE en faisant prévaloir l'intérêt général sur les intérêts privés mieux que ne le feraient des juges.

Enfin, la dixième proposition demande à prendre en compte le développement durable dans les autres aspects de la politique commerciale européenne et pas seulement dans les accords commerciaux. Nous avons beaucoup parlé des accords commerciaux mais il faut avoir conscience que l'Union européenne a d'ores et déjà ouvert, voire conclu des négociations commerciales avec la majeure partie de ses partenaires. Dans ces conditions, l'instrument des accords commerciaux pour promouvoir le développement durable sera bientôt obsolète. C'est pourquoi nous proposons que l'Union européenne utilise un autre instrument relevant de la politique commerciale pour promouvoir le développement durable : le devoir de diligence.

Ce devoir de diligence existe aujourd'hui dans trois secteurs : les diamants, le bois et certains minerais. Ils imposent aux importateurs européens de ces produits de mettre en place des mécanismes de traçabilité et de certification qui garantissent qu'ils ont été produits dans des conditions légales, respectueuses des droits humains et des normes environnementales.

Ce devoir de diligence est établi par des règlements européens et par conséquent, unilatéralement par l'Union européenne. Ils ne sont pas exposés, dans leur contenu ou leur délai, aux contraintes et compromis inhérents aux négociations internationales. En effet, ils concernent uniquement les importateurs européens de ces produits et c'est uniquement sur eux que pèse l'obligation de garantir le caractère durable de leur chaîne d'approvisionnement.

Cette voie du devoir de diligence nous semble aussi voire plus intéressante à explorer que vouloir intégrer à tout prix des mesures en faveur du développement durable dans les accords commerciaux qui sont soumis à un cadre juridique très contraignant.

C'est sur ce point que je voudrais terminer. Nos travaux ont mis en évidence à quel point le cadre juridique du commerce international contraint la prise en compte du développement durable. Nos propositions s'intègrent dans ce

cadre mais il est évident qu'aller plus loin nécessitera de modifier ce cadre, lequel relève pour l'essentiel de l'OMC.

L'Union européenne peut être force de proposition pour modifier ce cadre mais outre la contrainte de l'unanimité, le libre-échange est dans son ADN depuis 1958 et le commerce prime toute autre considération. Elle vient de le montrer à nouveau en concluant les négociations avec le MERCOSUR sans même attendre les résultats de l'étude d'impact sur le développement durable.

Enfin, il est évident qu'il faudra un jour s'interroger sur notre modèle économique et la pertinence de commercer avec des pays situés à l'autre bout de la planète alors même que l'une des solutions pour limiter les émissions de gaz à effet de serre est le développement de circuits courts d'approvisionnement.

**Mme Danièle Obono, rapporteure.** Cette mission d'information sur la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale de l'Union européenne, en plus d'être d'une brûlante actualité, a été passionnante et très instructive.

Je partage l'essentiel des constats relevés dans le rapport dont notre collègue Patrice Anato vient de faire une présentation générale. Il y a néanmoins un certain nombre de points de divergences dans l'approche générale, l'analyse et l'interprétation sur lesquels je souhaiterais revenir.

Comme d'autres organisations internationales, l'Union européenne a, à partir de 2006, et essentiellement sous la pression de la société civile, présenté dans son discours et dans ses textes le « développement durable » comme un objectif de sa politique commerciale. Le terme est mentionné dans les traités européens. Mais derrière l'affichage, la réalité de cette prise en compte est plus que contrastée.

D'abord, le « développement durable » ne se comprend ni ne s'utilise de la manière par tous et toutes. Qu'est-ce que la durabilité ? L'Union européenne a en effet retenu une acception très restrictive de cette notion, qui fait l'objet de nombreux débats et controverses scientifiques. Deux conceptions majeures de la durabilité s'opposent en effet.

D'une part, le concept de « durabilité faible » ou « substituabilité », compatible avec les économistes néoclassiques, selon lequel il y a substitution de la ressource naturelle (le capital naturel) par la richesse créée (le capital artificiel). C'est la conception qui prévaut dans beaucoup d'organisations internationales (Nations unies, Banque mondiale) et dans l'Union européenne. En s'y conformant, quelques ajustements économique-techniques suffisent pour pouvoir continuer à produire et échanger comme nous l'avons fait jusque-là.

*A contrario*, selon l'approche de la « durabilité forte », soutenue notamment par les ONG et les économistes systémiques, le rythme de consommation des ressources renouvelables ne doit pas excéder le rythme de

régénération de ces mêmes ressources ; le rythme de consommation des ressources non renouvelables ne doit pas excéder le rythme auquel des substituts renouvelables et durables peuvent être développés ; enfin, le rythme d'émission de pollution ne doit pas excéder la capacité de l'environnement à absorber et assimiler cette pollution. Dans cette hypothèse, le stock de capital naturel ne doit pas baisser.

L'aporie dans laquelle se trouve aujourd'hui le « développement durable » dans la politique commerciale de l'Union européenne s'explique en grande partie par le fait de l'approche de « durabilité faible » privilégiée par cette institution. Mais l'Union européenne est loin de prendre en compte de façon conséquente même ce très faible niveau d'exigence.

Cette mission a commencé il y a 6 mois. Ces 6 mois ont été aussi ceux où la question climatique a été au centre de l'attention médiatique, ceux du mois le plus chaud de l'histoire de l'humanité, des épisodes de folie par manque d'eau en Inde, du rapport de l'ONU sur le début de la 6<sup>ème</sup> extinction des espèces, et des mois de manifestation de la prise de conscience collective de l'urgence dans laquelle nous sommes, des marches climat aux grèves des jeunes inspirées par l'activiste Greta Thunberg.

Pendant 6 mois nous avons entendu les alertes des associations et ONG, unanimes sur les effets dévastateurs sur l'environnement, les droits humains et la santé des accords de libre-échange. Notre rapport en rend compte à de nombreuses reprises, et c'est important que nous puissions tous et toutes nous accorder sur ce constat.

Le commerce international présente un cadre contraignant qui biaise les dispositifs. En effet, comme nous l'expliquons dans le rapport, le cadre juridique international, et par extension européen, admet que l'on prenne en compte les exigences du développement durable mais à la condition que les mesures adoptées par un État soient conformes aux principes du commerce international, lesquels prévalent toujours.

Ce cadre mine donc d'avance toute tentative de protéger les intérêts sociaux ou environnementaux au motif qu'une telle protection constituerait une restriction déguisée au commerce international comme ce fut le cas pour l'Union européenne dans l'affaire dite du « bœuf aux hormones » pour laquelle elle a été condamnée par l'organe de règlement des différends de l'OMC en 1996.

Pour ce qui est d'évaluer les impacts de ces accords commerciaux, notre rapport montre bien que si, en théorie, cette évaluation est présentée comme cruciale, ce n'est pas vraiment le cas. Pour ne citer qu'un exemple, l'étude d'impact sur le développement durable de l'accord Union européenne-Mercosur était toujours en cours alors même que les négociations se sont conclues le 28 juin dernier.

Ainsi apparaît clairement l'hypocrisie d'une évaluation privée de tout moyen. Comme l'explique le rapport, nous avons mesuré à Brasilia quelle sera la difficulté, une fois l'accord commercial avec le MERCOSUR en vigueur, d'en mesurer les effets environnementaux dans ce pays immense, deux fois plus étendu que l'Union européenne, dont certaines parties – notamment en Amazonie – échappent largement au contrôle de l'État brésilien. En matière d'évaluation, la volonté ne suffit pas, il faut les moyens et ceux-ci font défaut.

Nous expliquons aussi comment le principe de précaution ne peut être protégé dans les échanges internationaux car il est ainsi de nature si ce n'est bloquer, du moins compliquer certaines négociations. C'est le cas notamment de celles avec le MERCOSUR puisque le Brésil ne veut pas d'une approche européenne qu'il considère comme une mesure protectionniste.

Les accords de libre-échange sont en outre destructeurs. Comme nous le notons dans le rapport, nous ne manquons pas d'alertes sur ces effets. Seulement personne ne les écoute, de même que personne n'a tenu compte des conclusions de la commission dite « Schubert » sur le CETA, pourtant commandée par le Premier ministre lui-même. À Brasilia, nous avons longuement écouté les représentants de la société civile détailler les conséquences qu'aurait une augmentation des exportations agricoles brésiliennes, notamment de viande bovine et de soja, dans le contexte politique actuel, pro-agrobusiness et anti-ONG : une accélération de la déforestation de l'Amazonie, la mise en danger des peuples tribaux protégés ou encore une pression accrue sur les travailleurs agricoles.

Ce rapport regorge également d'exemples de destruction de l'économie locale par la mise en place même de ces accords : c'est en particulier le cas de l'agriculture qui, avant d'être une source d'échanges entre les pays, est une activité essentielle à la vie de leurs habitants. Au Brésil, par exemple, des filières exportatrices, en particulier de viande bovine et de soja, coexistent avec une agriculture familiale protégée qui, pas plus que certaines filières européennes d'ailleurs, n'est en mesure de supporter l'ouverture des marchés promise par les négociations Union européenne-MERCOSUR.

On retrouve également dans l'intégralité des rapports de toutes les ONG spécialisées sur la question que les mesures visant à ne serait-ce que tenir compte du développement durable, entendu sous son acception la plus faible, ne sont jamais contraignantes. En somme, la prise en compte du développement durable est théorique et de façade.

Pourtant, si nous avons tous les deux suivi les mêmes auditions, parfois fait les mêmes constats, nous ne tirons pas du tout les mêmes conclusions. Le libre-échange est pour moi incompatible avec une prise en compte effective du développement durable. Ce qu'a révélé pour moi cette mission, c'est que d'une certaine manière ce rapport est dépassé. Mon engagement politique a commencé dans les années 2000. En 1999, à Seattle, l'alliance des mouvements altermondialistes et écologistes exprimaient déjà la détermination face à un système

économique qui entraînait l'humanité vers un mur. L'association ATTAC alertait de la perte de souveraineté en matière écologique, sanitaire et sociale de l'Accord multilatéral sur les investissements, le (faux) AMI. C'était il y a 20 ans. Les 10 propositions *a minima* présentées à la fin de ce rapport, et auxquelles je souscris, qui sont, de mon point de vue très mesurées, auraient pu avoir du sens il y a 20 ans.

Aujourd'hui, à l'heure où le GIEC nous dit que nous avons 12 ans pour diminuer drastiquement l'extraction d'énergies fossiles si nous voulons avoir un espoir de freiner le réchauffement climatique et sauver l'humanité, l'effet d'« amélioration » découlant de ces propositions est trop largement insuffisant. La raison en est simple : les échanges internationaux sont justement une des premières cause des émissions de gaz à effet de serre, à leur tour principale cause du changement climatique. Comme indiqué par mes soins dans le rapport, ces propositions ne résoudront pas la contradiction fondamentale entre, d'une part, le primat donné à l'économie de marché et au libre-échange dans le système économique mondial actuel, et, d'autre part l'impérieuse nécessité de la préservation de l'écosystème humain qui doit prévaloir sur tout le reste. C'est la matrice même du commerce mondial qu'il faudrait changer pour permettre qu'un développement écologiquement soutenable et socialement durable ne soit pas seulement théoriquement « pris en compte » mais soit bien l'objectif central et prioritaire de toutes les politiques, à commencer par l'économie.

C'est d'ailleurs en creux, une des conclusions qu'on retrouve aussi sous la plume commune. En effet, il est indiqué que le fait que cadre juridique international soit aussi contraignant pour le développement durable est cohérent avec les fondements et les objectifs du commerce international. L'idéologie qui le sous-tend est, depuis l'origine, libre-échangiste et les experts en charge du commerce international (travaillent avant tout à supprimer les obstacles aux échanges, quels qu'ils soient et quels que soient les secteurs concernés. Cette idéologie est contraire par elle-même au développement durable :

– l'objectif d'un accroissement illimité des échanges internationaux de biens a pour corollaire l'augmentation parallèle des émissions de CO<sub>2</sub> des transports maritimes et aériens sans lesquels ils ne sont pas possibles ;

– non seulement les émissions de CO<sub>2</sub> sont accrues par le développement du commerce international mais les principes fondamentaux de son cadre juridique, comme la non-discrimination entre les producteurs nationaux et étrangers, empêchent largement la mise en œuvre d'une politique visant à favoriser les circuits courts.

Qu'on en juge : plus de 90 % du commerce international des biens repose sur le transport maritime, parfois sur des distances considérables, notamment lorsque les biens concernés viennent de Vietnam, du Brésil voire d'Australie ou de Nouvelle-Zélande. Or, celui-ci figure parmi les activités les plus polluantes qui soient en raison de l'utilisation du fioul lourd pour la propulsion des porte-conteneurs. En effet, ce carburant non seulement émet du dioxyde de carbone – à

hauteur de 2,5 % des émissions mondiales – mais également de l'oxyde de soufre et de l'oxyde d'azote, qui accélèrent la formation de particules fines et ultrafines très dangereuses pour la santé humaine. Or, selon l'OCDE les volumes de fret international vont être multipliés par quatre d'ici 2050 et, sans amélioration de la performance environnementale des navires, les émissions augmenteront d'autant. C'est d'autant plus inquiétant que l'Organisation maritime internationale (OMI), pourtant chargée de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto adopté en 1997, n'a rien fait jusqu'à l'adoption, enfin, d'objectifs de réduction des émissions de CO2 l'année dernière.

En effet, lors de la 72<sup>e</sup> session du Comité de la protection en milieu marin de l'OMI en avril 2018 a été approuvée, par les 171 membres de cette organisation, la stratégie de réduction des émissions du secteur du transport maritime, fixant un objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici 2050 par rapport à 2008. Cet objectif signifie en pratique que la plupart des nouveaux navires construits dans les années 2030 devront être « zéro émissions ». Il y a donc, dit le rapport, une « *certaine contradiction* » à soutenir, dans le cadre de la politique commerciale européenne, le développement durable alors même que l'objectif de celle-ci est avant tout d'accroître les échanges commerciaux avec des pays situés au bout du monde, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et, par conséquent, les émissions de CO2 et autres polluants des moyens de transport qui les rendent possibles.

Mais il y a plus qu'une « *certaine contradiction* » : il y a une contradiction tout court. Et pourtant nous n'en tirons pas les mêmes conclusions.

De mon point de vue, la conclusion logique, réaliste, raisonnable à tirer de cette mission, c'est qu'il est urgent de repenser notre système de production et d'échange. On ne peut pas continuer ce déménagement permanent du monde sans but ni raison écologiquement valables. Nous devons entièrement repenser, et planifier notre agriculture, notre économie dans le sens de la relocalisation, avec comme fil rouge l'impératif de la “règle verte”, qui devrait être le principe directeur de toutes nos politiques, en vertu duquel nous ne prélevons pas davantage sur la nature que ce qu'elle peut reconstituer, ni ne produisons plus que ce qu'elle peut supporter sur une année. Tout simplement.

Voilà la règle qui devrait être l'objectif et le critère d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques de l'Union européenne, de la durabilité du développement, règle qui permettrait non seulement d'affirmer dans les textes, mais également de mettre en pratique, la priorité de l'intérêt général écologique sur les intérêts économiques particuliers, la seule à même de nous permettre de relever le défi qui est lancé à l'humanité par le changement climatique.

Comme le dit l'élue démocrate américaine Alexandria Ocasio-Cortez qui a déposé un projet de loi global de transition écologique (GreenNewDeal) : « *nous serons tout ce que nous aurons le courage d'imaginer* ». Enfermée dans le carcan du catéchisme libre-échangiste, aveuglée par les œillères du dogme du tout-

marché, l'Union européenne, telle qu'elle existe aujourd'hui, et ses gouvernements, passés et présents, sont incapables de faire preuve de ce courage et de cette imagination. C'est, au contraire, précisément, la voie que nous, à La France Insoumise, voulons tracer : celle d'un Avenir en commun.

*L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.*

**Mme Liliana Tanguy.** Je tenais tout d'abord à remercier les rapporteurs pour la pertinence de leurs travaux et pour cette présentation conjointe.

Après avoir constaté que le développement durable a longtemps été pris en compte de manière marginale dans la politique commerciale européenne, vous rappelez qu'il en est devenu un objectif essentiel même si, à ce jour, sa prise en compte reste encore insuffisante. Vous soulignez dans votre rapport le rôle des États membres pour faire reconnaître l'importance du principe de développement durable et, en particulier, de l'engagement de la France dont la volonté politique, – et je cite votre rapport – « assortie d'une campagne efficace de promotion de ses idées, peut permettre de faire bouger les lignes au niveau européen ».

Permettez-moi de revenir quelques instants sur les engagements pris par le Gouvernement français pour renforcer la prise en compte du développement durable et répondre aux craintes suscitées, par l'entrée en vigueur provisoire de l'Accord du CETA avec le Canada en septembre 2017.

Face au constat – que vous semblez partager – que l'évaluation européenne de l'impact de l'Accord est insuffisante, le Gouvernement a souhaité mettre en place une évaluation approfondie de l'impact du CETA à l'échelle nationale. Après avoir instauré la Commission indépendante d'évaluation de l'impact du CETA, présidée par Katheline Schubert, sur l'environnement, le climat et la santé, le Gouvernement a présenté, dès le mois d'octobre 2017, un plan d'action, co-construit avec les députés de la majorité. Ce plan prévoit notamment la mise en place d'une mission d'inspection sur l'impact du CETA portant sur cinq secteurs agricoles sensibles dont le rapport a été présenté en décembre 2018 ainsi que la mise en œuvre de l'évaluation macro-économique des impacts de l'Accord conduite par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

Il faut souligner que ce degré d'évaluation est inédit et que cette initiative jette incontestablement les bases d'une nouvelle méthodologie de contrôle continue de la politique commerciale, qui a vocation, à terme, à s'appliquer aux autres accords à venir.

Je souhaite ensuite revenir sur certaines de vos propositions.

Le CETA impose explicitement le respect des obligations souscrites par le Canada et l'Union européenne dans les accords environnementaux multilatéraux. L'absence de mention de l'Accord de Paris dans le CETA est due à son absence de ratification au moment de la signature du CETA. Pourtant, des références explicites à l'Accord de Paris ont été intégrées à la déclaration interprétative conjointe, signée en octobre 2016 qui a force contraignante.

Concernant le statut d'« élément essentiel » de l'Accord de Paris, le futur accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande devrait créer un précédent : le Président de la République et la Première ministre néo-zélandaise ont, en effet, signé une déclaration conjointe en avril 2018 visant à faire du respect des dispositions de l'Accord de Paris une clause essentielle des accords de libre-échange.

En tant que députée bretonne et présidente du groupe d'étude « Économie maritime », j'ai été particulièrement sensible à votre 7<sup>e</sup> proposition de limiter l'impact du commerce maritime et aérien. Dans le cadre des négociations avec le Canada, Nicolas Hulot et Catherine McKenna, Ministre canadienne de l'Environnement et du Changement climatique, ont d'ailleurs signé, en avril 2018, le partenariat franco-canadien sur l'environnement et le climat qui comprend 9 axes de coopération, dont celui de la diminution des GES dans le cadre des négociations à l'Organisation maritime internationale.

En ce qui concerne la garantie du principe de précaution, l'instrument interprétatif commun de l'accord, qui est juridiquement contraignant, précise que *« les parties sont tenues d'assurer et d'encourager des niveaux élevés de protection de l'environnement, de s'efforcer d'améliorer continuellement leur législation et leurs politiques en la matière de même que les niveaux de protection sur lesquels elles reposent »*. Dans sa décision du 31 juillet 2017, le Conseil Constitutionnel a précisé que *« l'absence de mention expresse du principe de précaution dans les stipulations de l'accord, qui relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres, n'emporte pas de méconnaissance de ce principe »*.

Pour conclure, permettez-moi d'inscrire nos débats d'aujourd'hui, et ceux à venir, dans le contexte géopolitique mondial : face au constat que l'interdépendance économique et les confrontations entre puissances sont de plus en plus fortes, la politique commerciale européenne me semble incontestablement constituer un levier de la politique climatique, mais aussi un outil de reconstruction du multilatéralisme mondial. Dans ce contexte, la ratification imminente du CETA, tout comme le suivi continu de sa mise en œuvre, doivent assurer la garantie de nos ambitions sociales et environnementales mais aussi du jeu multilatéral.

**M. André Chassaigne.** Mon intervention sera en deux parties. Je voudrais d'abord souligner très clairement que je partage complètement l'analyse faite par Mme Danièle Obono sur les traités de libre-échange qui se multiplient aujourd'hui

au niveau planétaire. Effectivement, on ne mesure pas suffisamment à quel point il est urgentissime de repenser entièrement nos systèmes de production et d'échange.

Nous courons à la catastrophe en mettant en œuvre des politiques qui sont contraires aux objectifs recherchés, en particulier dans l'Accord de Paris. On peut faire tout le baratin que l'on veut et chercher tous les artifices, la réalité est qu'il faut revoir la structure du commerce international. Cela ne veut pas dire que nous sommes opposés à des échanges commerciaux au niveau international, mais que ces échanges doivent d'abord être basés sur une coopération entre les États, sur des complémentarités de production avec un objectif central, celui de limiter absolument le transport des marchandises et des produits alimentaires.

Or, ce qui est mis en œuvre aujourd'hui est tout le contraire. C'est une politique véritablement d'un autre monde, d'un ancien monde. Elle a d'ailleurs été développée essentiellement au XIX<sup>e</sup> siècle par des économistes, en particulier David Ricardo, un Anglais selon lequel les échanges internationaux doivent s'appuyer sur les avantages comparatifs. Cela signifie qu'on achète là où c'est le moins cher, sans tenir compte d'autres critères. C'est pour aller chercher les produits que les droits de douane ont été supprimés, sans tenir compte des conséquences, notamment dans le domaine environnemental, mais aussi dans le domaine social. À défaut de renverser cela, nous courons à la catastrophe. De notre part à tous, cela demande un courage extrême. Je l'ai expliqué dans un ouvrage, *Pour une terre commune*, publié en 2010. J'insiste sur la gravité de la situation. Le reste est de l'habillage et ne tient pas compte des priorités.

Sur le rapport en lui-même, je voudrais vraiment vous féliciter pour sa qualité. En dehors de l'analyse politique, je l'ai trouvé extrêmement intéressant et même courageux en quelque sorte. Il y a une lecture, un examen, un constat des réalités, en particulier la partie sur les insuffisances de la prise en compte du développement durable, ainsi que des propositions. Je crois que c'est un travail qui va nous aider dans notre réflexion politique, en apportant des éléments pour argumenter.

Je voudrais vous demander quelques précisions. Avez-vous réfléchi à la faisabilité de contrôles réels sur les produits qui vont entrer ? Aujourd'hui en France, nous perdons depuis des années des milliers de douaniers. Dans la perspective du Brexit, la pire des difficultés sera d'assurer un contrôle aux frontières suffisant dans les ports en lien avec le Royaume-Uni. Nous avons perdu des centaines d'inspecteurs sanitaires, qui auparavant faisaient des contrôles de la qualité de ce qui entrait dans notre pays. Quel contrôle sanitaire et phytosanitaire sera possible sur les produits agricoles, bruts ou transformés, qui vont être importés ? Le respect des normes a été développé en particulier par le Président Macron à l'occasion de son discours à Rungis. Il a affirmé que nous ne laisserions pas rentrer en France de produits qui ne respectent pas les normes sanitaires, sociales et environnementales. Comment mettre en œuvre la parole du Président de la République ? Comment contrôler l'absence d'hormones dans des carcasses

de bœuf venant d'Argentine, ou de produits phytosanitaires dans le soja qui arrive dans nos ports ?

Si ces contrôles ne peuvent pas avoir lieu, nous irons vers les avantages comparatifs, avec des conséquences terribles pour notre agriculture, qui va être complètement déstructurée dans notre pays, mais aussi pour l'agriculture des pays d'origine. On sait que la déforestation de la forêt amazonienne pour faire de l'élevage intensif aboutit à l'impossibilité de développer les cultures vivrières, et ensuite à la famine pour des populations entières.

Pour ma part, je suis complètement opposé à ces accords de libre-échange. Le Commissaire européen à l'agriculture Phil Hogan lui-même l'a dit lors d'une audition il y a deux ans. Je l'avais interrogé et il avait affirmé : « *Nous devons vendre nos produits manufacturés* ». La réalité est là. Des multinationales produisent des produits dont nous voulons couvrir le marché américain ; en contrepartie, nous abandonnons l'agriculture européenne.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je suis tout à fait d'accord avec l'inspiration des rapporteurs, qui définissent des objectifs très clairs et très légitimes. Je suis tout de même très réservé sur un certain nombre de choses. Je ne voudrais pas que dans cette affaire, nous soyons hostiles au libre-échange, et favorable au protectionnisme.

André Chassaigne a cité David Ricardo, c'est très bien. Dans la lutte sociale en Angleterre, durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, c'étaient les ouvriers qui étaient avec Ricardo, et les *landlords*, grands propriétaires fonciers, qui étaient contre. En France, quand nous avons eu une tentative protectionniste, incarnée par le Président Méline, la droite le disait sauveur de l'agriculture française, et dans les faubourgs ouvriers, le slogan était « *Méline, pain cher* ». Le libre-échange est, de manière générale, favorable globalement au consommateur. Je me souviens de mon professeur à la Sorbonne, qui était un homme très estimable et militant communiste : Jean Bruhat. Il nous rappelait que le protectionnisme de Méline était tout à fait contraire aux intérêts de la classe ouvrière.

Sur ce qui s'est passé au cours des trente dernières années, je dirais, pour citer Georges Marchais, que le bilan a été globalement positif. On a eu une diminution massive de la faim dans le monde et de la pauvreté, une augmentation considérable de la classe moyenne, même si, effectivement, rien n'est satisfaisant, et le bilan environnemental est loin de l'être. Je crois qu'il ne faut pas lier les deux choses. Le problème d'un libre-échange convenablement géré porte sur la manière dont sont gérées les externalités. Là où le Président Chassaigne a raison, c'est que les externalités ne sont pas suffisamment prises en compte. Je ne crois pas que ce soit une mesure à prendre unilatéralement en France ou en Europe, mais le kérosène des avions ou le fioul des bateaux n'ont pas à bénéficier d'une taxation exagérément favorable. C'est une distorsion de la concurrence. Il faut que les

externalités soient prises en compte. C'est tout le sens de notre action en matière européenne.

Ma deuxième remarque, et c'est là que le maximalisme que j'ai pu entendre m'inquiète, c'est que nous avons des intérêts économiques et commerciaux, liés à la croissance et à la lutte contre le chômage. Nous, Européens, avons intérêt à pouvoir exporter. Il ne faut pas mésestimer ces intérêts. Nous sommes en face de gens qui sont nos adversaires dans ces négociations. Je ne me prononce pas sur le MERCOSUR, car il y aurait beaucoup à dire, mais ce qui est clair, c'est que cela a été jusqu'au bout un bras de fer géopolitique entre l'Europe et Trump. La pression exercée par les Américains pour empêcher les Argentins et les Brésiliens de signer a été considérable. Il s'est joué dans ce bras de fer une part du multilatéralisme. Je ne voudrais pas que nous perdions cela de vue.

Dans le CETA ou les accords avec la Corée du Sud (qui ont été très positifs pour notre industrie), il y a la volonté d'échanger mais aussi de réguler. Il ne faudrait pas, dans ce rapport, jeter le bébé avec l'eau du bain. Je comprends bien qu'on soit inquiets sur le MERCOSUR, parce que le président Chassaigne l'a dit très justement : c'est un accord très intéressant pour beaucoup de secteurs, mais dans lequel la variable d'ajustement est clairement les agriculteurs, et plus particulièrement les éleveurs. Il n'est pas normal qu'on sacrifie un secteur.

Globalement, je pense que, premièrement, nous devons continuer la politique d'organisation et de libéralisation des échanges. Deuxièmement, je ne voudrais pas qu'il y ait une solidarité entre les écologistes et M. Trump. Troisièmement, je crois que le mieux est l'ennemi du bien ; lors de la conclusion d'accords internationaux, il est vrai que l'on n'obtient pas tout ce que l'on voudrait et qui soit 100 % en phase avec des valeurs européennes. La mesure de cela n'est pas seulement nos convictions mais, comme dirait Max Weber, notre responsabilité. Il s'agit de savoir si nous y gagnons globalement, en tant que normateurs, que producteurs, que consommateurs, ou si nous y perdons. C'est un engagement relativiste, là où certaines déclarations ont un peu tendance à être absolutistes.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Mon intervention sera brève, les éléments essentiels ayant été rappelés par notre collègue Jean-Louis Bourlanges. Je voudrais cependant souligner à quel point le débat qui se déroule depuis quelques jours dans notre pays sur les accords commerciaux, et notamment concernant l'Accord avec le MERCOSUR, a pris des proportions excessives, et ce au sein même du groupe politique auquel j'appartiens. Il convient d'en venir à des échanges plus apaisés.

En réalité, les excès constatés dans le débat trouvent leur justification dans le fait que les accords, tels qu'ils ont été négociés, ne vont pas dans le bon sens. Depuis vingt ans que se déroulent les négociations relatives à l'Accord avec le MERCOSUR, les parlements nationaux n'en n'ont pas été informés et c'est

seulement au terme de ces vingt ans qu'ils en sont saisis, en fin de course, alors qu'ils auraient dû connaître la teneur de cet accord bien auparavant. Cela nourrit des fantasmes, des interprétations diverses et variées en alimentant en définitive ce débat enflammé. C'est pourquoi je plaide en faveur d'une association plus étroite, de manière générale, des parlements nationaux aux politiques publiques européennes et *a fortiori* s'agissant des accords commerciaux : une plus grande transparence dans les négociations aurait en effet permis d'éviter la situation actuelle. Ayant relevé l'absence dans le rapport de la proposition de création d'un procureur commercial européen en charge de la vérification du respect des règles de concurrence, proposition qui avait été formulée par le Président de la République ainsi que par d'autres acteurs européens, je souhaiterais connaître les raisons pour lesquelles vous n'y faites pas référence.

**Mme Caroline Janvier.** Nombre de choses ont été exprimées par notre collègue Jean-Louis Boulanges, avec la verve que nous lui connaissons. Je souhaiterais revenir au cœur du sujet, qui augure de bien des débats pour les semaines et les mois à venir, à savoir la conciliation de la mondialisation et du libre-échange dont on connaît les bienfaits tant pour l'emploi que les consommateurs, et notamment celui de l'accès à un certain nombre de biens et services, avec les impératifs de la transition écologique.

J'ai récemment entendu une interview de notre collègue Adrien Quatennens, invité d'une radio du service public. Interrogé à propos de l'accord avec le MERCOSUR sur le choix d'en revenir à une certaine forme de localisme, à l'instar de ce que propose du reste le Rassemblement national, il a répondu par l'affirmative en précisant qu'il serait à l'avenir nécessaire de produire et de consommer localement. Cela nous paraît inquiétant. Nous connaissons tous, à cet égard, les conséquences induites par le fonctionnement d'une économie en circuit fermé, par les tentatives d'autarcie. La dépendance extérieure de l'Union européenne dans des secteurs essentiels comme celui de l'énergie est supérieure à 50 %, celle de la France bien que moindre, est également élevée. Compte tenu des ressources naturelles limitées, l'Union européenne importe des hydrocarbures, des métaux rares, etc... Aujourd'hui une production locale peut-elle concrètement satisfaire de tels besoins ? Par quel moyen pouvons-nous nous procurer des ressources, des biens et des services dont nous ne disposons pas à l'échelle du marché européen ? Deuxième puissance économique mondiale, l'Union européenne devrait logiquement rencontrer moins de difficultés que d'autres espaces économiques à tendre vers une plus grande autonomie. L'impuissance de l'Union européenne en la matière souligne une limite majeure du raisonnement en faveur du localisme. Je serais curieuse de savoir comment les partisans du localisme comptent s'y prendre pour revenir sur les acquis de l'économie mondialisée que nous avons mis des siècles à construire et qui s'appuie sur les avantages comparatifs des différents pays et les bienfaits des échanges commerciaux.

**Mme Danièle Obono, rapporteure.** La diversité de vos remarques laisse entrevoir la richesse des discussions à venir au cours des prochaines semaines.

Notre rapport se fonde sur un certain nombre de constats partagés, à tout le moins sur le fait que si la préoccupation du développement durable a progressivement été intégrée dans les textes et ce, notamment sous la pression du mouvement social et associatif, la pratique n'est pas encore suffisante.

Nos divergences portent en particulier sur le degré de prise en compte du développement durable. J'estime, pour ma part, que le cadre actuel du libre-échange ne permet pas d'aller au-delà d'une inscription formelle dans les textes des accords commerciaux, hormis quelques mesures susceptibles de constituer des leviers d'action en faveur de l'intervention des ONG. Cela ne saurait suffire pour permettre une prise en compte effective du développement durable. Nous nous trouvons donc face à une divergence politique fondamentale, qui reflète deux visions du monde opposées, ainsi que le montrent les interventions de nos collègues Jean-Louis Bourlanges et Caroline Janvier : le libre-échange, horizon indépassable de l'humanité, pourvoyeur d'emplois et bienfaiteur, y compris de la classe ouvrière est fondé sur une théorie économique du XIX<sup>e</sup> siècle, qui a inspiré les politiques mises en œuvre par les États européens. Dès l'origine, ces politiques ont cependant fait l'objet de contestations. S'agissant de leurs prétendus bienfaits, je tiens à rappeler que le libre-échange s'est appuyé sur l'exploitation de territoires et de populations, dépossédées de leurs ressources, qui ont subi l'expropriation, y compris par la violence. À l'heure actuelle, la division internationale du travail et l'approvisionnement de l'Union européenne en ressources rares dont elle est dépourvue, extraites dans des pays du Sud et notamment en Afrique, sont le résultat d'une telle conception du commerce international. Nous pourrions poursuivre le débat, passionnant sur les bienfaits du libre-échange, y compris pour la classe ouvrière en Europe mais cela nous éloignerait du cadre du rapport. La classe ouvrière européenne en a néanmoins payé le prix, parfois de manière extrêmement violente.

Pour le courant que je représente, il est nécessaire désormais de mettre en place un protectionnisme solidaire qui prendrait véritablement en compte le développement durable, de manière globale et systémique, en le faisant primer sur l'impératif commercial. Cette approche ne se résume pas à une position de telle ou telle formation politique ; elle s'inscrit à l'inverse dans une longue tradition qui a contribué à inscrire la question du développement durable au centre de débats politiques initialement portés par les premiers courants écologistes. Ces questions sont désormais au cœur de débats qui traversent largement la société, et notamment s'agissant du développement d'un modèle économique alternatif, de la relocalisation. Il n'est donc pas juste de les réduire à une référence au Rassemblement national, dont l'intérêt en la matière me semble être de pur opportunisme.

Je terminerai mon propos en répondant plus précisément à la question sur l'accord économique et commercial global avec le Canada, le CETA. Le rapport rappelle que cet accord comprend des mécanismes visant à améliorer la prise en compte du développement durable, et notamment la réalisation d'une étude d'impact, laquelle a été effectivement effectuée à la demande du Gouvernement

français, au demeurant après les négociations. Ces dispositifs ne sont pas exempts de critiques, y compris sur l'évaluation qui constitue l'un des enjeux de nos débats. Ainsi que l'ont souligné des associations, cette étude d'impact réalisée par la commission Schubert a mis en relief une série de conséquences négatives en matière d'environnement. Cela figure en annexe du rapport. Je vous renvoie également sur ce point à l'analyse de l'Institut Veblen et de la fondation Nicolas Hulot. Or, il n'en a pas été tenu compte. Il existe donc un décalage entre l'affirmation de la prise en compte du développement durable et la réalité. Notre rapport essaie de rendre compte d'une telle contradiction. Cela est encore plus criant s'agissant de l'Accord avec le MERCOSUR.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Je vous remercie à mon tour pour l'ensemble des remarques et interventions. Je souhaite tout d'abord remettre en perspective le cadre du rapport. À l'issue des auditions qui se sont déroulées à Paris, Bruxelles et Brasilia, l'objectif était de dresser un état des lieux du libre-échange européen, d'en relever les insuffisances et de formuler des recommandations. Celles-ci ne s'inscrivent pas dans le maximalisme que semblait laisser entendre Jean-Louis Bourlanges. Nous estimons au contraire qu'« il ne faudrait pas jeter le bébé avec l'eau du bain ». Notre constat partagé est celui d'un effort, qu'il convient désormais de poursuivre et d'amplifier.

Ayant expressément indiqué que la France est bien placée dans la défense de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique, les membres de la Commission de l'environnement de la Chambre des Députés du Congrès du Brésil ont d'ailleurs souhaité que nous soyons leurs porte-parole auprès du Gouvernement français afin d'aider leur pays à mettre en œuvre effectivement l'Accord de Paris. Je considère donc que nous avons progressé même si cette avancée n'est pas totalement satisfaisante en matière de développement durable. Ainsi que l'a rappelé Liliana Tanguy, l'on peut en définitive se réjouir de l'engagement de la France dans la bonne direction en vue de placer l'Accord de Paris au cœur des accords commerciaux de l'Union européenne.

Pour répondre au président Chassaigne concernant la faisabilité des contrôles des produits qui vont entrer en France, il convient de rappeler que les contrôles ont désormais lieu, pour l'essentiel, aux frontières extérieures de l'Union : si la viande entre en France depuis Rotterdam, il n'y a pas, en principe, de contrôle aux frontières françaises avant son arrivée à Paris. Toutefois, je précise que la douane et les services vétérinaires ont toujours la possibilité d'inspecter des produits, même en provenance d'un autre État-membre.

Sur la question de M. Anglade sur le procureur commercial européen, c'est une proposition que nous n'avons pas retenue car elle n'a pas prospéré au niveau européen. Elle est en effet très difficile à mettre en œuvre en pratique. On peut se demander comment un procureur européen pourrait avoir des pouvoirs d'enquête dans les pays étrangers et pourquoi ceux-ci l'accepteraient.

**M. Christophe Jerretie.** Quelle est selon vous la place du numérique dans cette notion de développement durable issue, comme vous l'avez rappelé, du rapport Brundtland ? Avez-vous abordé le sujet ou pourrait-il constituer un sujet à part ? Aujourd'hui, il me semble essentiel de pouvoir concilier développement durable et numérique parce que le numérique est la condition du développement durable.

**Mme Danièle Obono, rapporteure.** Le sujet du rapport n'était pas tant la notion du développement durable que le développement durable dans la politique commerciale européenne. Pour autant, il existe une conception « techniciste » du développement durable qui mériterait d'être analysée de manière plus approfondie mais ce serait l'objet d'un rapport à part entière, comme d'ailleurs la place du numérique dans le développement durable.

À l'issue de ce débat, la Commission a autorisé la publication du rapport.

## **ANNEXES**



**ANNEXE N° 1 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

À Paris

– Mme Anne Boillon, directrice de cabinet de M. Jean-Baptiste Lemoine, Secrétaire d'État chargé du commerce extérieur ;

– Mme Karine Jacquemart, directrice générale de Foodwatch France, M. Maxime Combes, économiste et Mme Mathilde Dupré, chercheuse à l'institut Veblen ;

– Mme Muriel Lacoue-Labarthe, sous-Directrice Politique Commerciale et Investissements, M. Jonathan Gindt, Chef de bureau Multicom 2, et Mme Elloa-wade Saleh-Aboubakar, adjointe au Chef de bureau Multicom 2, Direction générale du Trésor et de la politique économique.

À Bruxelles (4 mars 2019)

– M. Jean-Luc Demarty, Directeur général du commerce, Commission européenne ;

– M. Gilles Morellato, Conseiller climat, biodiversité, eau, OGM, et Mme Claire MONNÉ, Conseillère économique, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

– Mme Perrine Fournier, chargée de plaidoyer « commerce et forêts », ONG FERN.

À Brasília (25-27 mars 2019)

– M. Michel Miraillet, Ambassadeur de France, M. Olivier Rémond, Chef du service économique régional et Mme Anne Bernard, adjointe au Chef du service économique régional ;

– M. Flávio Bettarello, Secrétaire adjoint au commerce et aux relations internationales, ministère de l'Agriculture ;

– M. Wagner Parente, directeur de BMJ Consulting, cabinet de conseil spécialisé en commerce international BMJ ;

– M. Cid Ferreira Sanches, responsable du programme Responsible Soy ;

– M. Roberto Castello Branco Coelho de Souza, Secrétaire en charge des relations internationales, ministère de l'environnement ;

– Mme Ligia Dutra Silva, Directrice des relations internationales de la Confédération brésilienne de l'agriculture et de la pêche ;

– M. Rodrigo Agostinho, Président de la Commission de l'environnement et du développement durable de la Chambre des Députés ;

– M. Vinicius Carvalho, Président du Groupe d'Amitié France-Brésil et M. Hélio Vitor Ramos Filho, Conseiller pour les Relations Internationales du Président de la Chambre des Députés

– M. Michel Arslanian Neto, Directeur du Département Mercosul et Intégration Régionale, ministère des Affaires étrangères ;

– Mme Claudia Gintersdorfer, Ministre-conseiller, Délégation de l'Union européenne ;

– M. Jean-Paul Prates, Sénateur du Rio Grande do Norte ;

– M. Fabrizio Sardelli Panzini, responsable des négociations internationales, CNI ;

– M. Eduardo Luis Fuhr, Ministre-conseiller, Ambassade d'Argentine au Brésil.

Ainsi que des représentants des ONG Mouvement des sans terres (MST), Mouvement des personnes atteintes par l'extraction minière (MAM), Mouvement des personnes atteintes par les barrages (MAB), Coordination indigène (CIMI), Coordination des communautés de Quilombo (CONAQ), Articulation nationale d'agroécologie (ANA), Mouvement des femmes agricultrices (MMC), Mouvement des petits agriculteurs (MPA) et Terra de Direitos.



## ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION DE MME DANIÈLE OBONO, CO-RAPPORTEURE

### “Développement durable” et libre-échange : l’impossible conciliation

#### De l’urgence d’une transition écologique

Le changement climatique fait peser de graves menaces sur l’humanité et les écosystèmes, comme l’attestent les différents rapports du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) <sup>(1)</sup>. Pour l’heure, l’objectif maximal de limitation de l’élévation de la température à 1,5°C de l’Accord de Paris n’est pas respecté puisqu’aucun pays de l’Union européenne n’a formulé d’engagements s’y conformant. Comme le GIEC, les scientifiques de la biodiversité (IPBES) nous livrent un message crucial : la sixième extinction de masse est commencée. Un million d’espèces animales et végétales sont menacées de disparition, soit une espèce sur huit. Les scientifiques sont donc formels : nous n’avons que 12 ans pour agir et changer de manière radicale nos modes de consommation, de production et d’échange <sup>(2)</sup>.

Si gouvernements et industriels sont alertés sur le phénomène depuis au moins les années 1960-1970 <sup>(3)</sup>, c’est sous la pression des populations et des mouvements sociaux, à partir de la fin des années 1970, qu’il devient une préoccupation politique grandissante. À la fin des années 1990, mouvements écologistes et altermondialistes s’allient pour cibler en particulier les grandes institutions internationales (mobilisations contre le sommet de l’OMC en 1999 à Seattle, mais aussi contre le sommet européen de Nice en décembre 2000, ou celui du G8 à Gênes en 2001) et contester les politiques économiques qui s’y

---

(1) Rapport du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (Giec) publié en octobre 2018, en ligne ici : <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

(2) Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES en anglais), “Le dangereux déclin de la nature : un taux d’extinction des espèces « sans précédent » et qui s’accélère”, communiqué de presse, 6 mai 2019, en ligne ici : <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>.

(3) Dana Nuccitelli, “Scientists warned the US president about global warming 50 years ago today”, The Guardian, 5 novembre 2015, en ligne ici : <https://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2015/nov/05/scientists-warned-the-president-about-global-warming-50-years-ago-today> ; Shannon Hall, “Exxon Knew about Climate Change almost 40 years ago”, Scientific America, 26 octobre 2015, en ligne ici : <https://www.scientificamerican.com/article/exxon-knew-about-climate-change-almost-40-years-ago/>.

déterminent, notamment les règles du commerce international. Ces mobilisations ont poussé les États aux niveaux national et international à intégrer les préoccupations écologiques dans un certain nombre de leurs discours et de leurs textes.

Mais cette intégration reste pour l'essentiel théorique et formelle tant le système économique actuel, qui fait primer le libre-échange et l'économie de marché, est fondamentalement incompatible avec une réelle prise en compte de l'objectif prioritaire d'un développement socialement durable et écologiquement soutenable.

### **I. Des accords bilatéraux climato-incompatibles**

Comme d'autres organisations internationales, l'Union européenne (UE) a, à partir de 2006, progressivement intégré le "développement durable" comme un objectif de sa politique commerciale. Le terme est mentionné dans tous les nouveaux traités. Mais derrière l'affichage, la réalité de la prise en compte est plus que contrastée. D'abord, parce que le "développement durable" ne se comprend ni ne s'utilise de la même manière par tous et toutes.

#### **Qu'est-ce que la durabilité ?**

L'Union européenne a en effet retenu une acception très restrictive de cette notion, qui fait l'objet de nombreux débats et controverses scientifiques. Au moins deux conceptions de la durabilité s'opposent.

D'une part, le concept de « durabilité faible » ou « substituabilité », compatible avec les économistes néoclassiques, selon lequel il y a substitution de la ressource naturelle (le capital naturel) par la richesse créée (le capital artificiel). C'est la conception qui prévaut dans beaucoup d'organisations internationales (Nations unies, Banque mondiale) et dans l'Union européenne. En s'y conformant, quelques ajustements économique-techniques suffiraient pour pouvoir continuer à produire et échanger comme nous l'avons fait jusque-là.

*A contrario* selon l'approche de la "durabilité forte", soutenue notamment par les organisations non gouvernementales et les économistes systémiques, le rythme de consommation des ressources renouvelables ne doit pas excéder le rythme de régénération de ces mêmes ressources ; le rythme de consommation des ressources non renouvelables ne doit pas excéder le rythme auquel des substituts renouvelables et durables peuvent être développés ; et le rythme d'émission de

pollution ne doit pas excéder la capacité de l'environnement à absorber et assimiler cette pollution. Dans cette hypothèse, le stock de capital naturel ne doit pas baisser <sup>(1)</sup>.

L'aporie dans laquelle se trouve aujourd'hui le « développement durable » dans la politique commerciale de l'Union européenne s'explique en grande partie du fait de l'approche de « durabilité faible » privilégiée par cette institution. Mais l'Union européenne est loin de prendre en compte de façon conséquente même ce très faible niveau d'exigence.

### **Accords de libre-échange : non pas une avancée mais un recul dans la prise en compte de l'urgence climatique et écologique**

Les alertes sur l'impact négatif que des accords de libre-échange auront sur l'environnement sont aussi nombreuses que peu entendues. L'exemple le plus probant est sans doute celui du rapport sur l'accord Union européenne-Canada (CETA), commandé par le Premier ministre français E. Philippe. La commission indépendante, présidée par Mme Katheline Schubert, tire de très nombreux signaux d'alarme. Voici la synthèse qu'en font la Fondation Nicolas Hulot, l'Institut Veblen et l'association Foodwatch (2).

- Le CETA est incompatible avec l'Accord de Paris : il entraînera une hausse des émissions de gaz à effet de serre.
- Il menace la capacité des États à développer de nouvelles réglementations indispensables pour lutter contre le changement climatique et renforcer les normes de protection des consommateurs par exemple en matière d'OGM (via plusieurs dispositifs – en particulier le mécanisme de règlement des différends et les dispositions de coopération réglementaire).
- Il permet aux investisseurs de contester des politiques publiques notamment celles visant à mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le climat *via* les tribunaux d'arbitrage (extrait du rapport : « *Rien ne permet de garantir dans le traité que les futures dispositions environnementales nécessaires à la poursuite des objectifs de la France en matière de transition énergétique et de développement durable ne seront pas attaquées devant cette juridiction* »).
- Il risque d'affaiblir, dans le domaine sanitaire, les normes existantes dans l'Union européenne (extrait du rapport : « *on peut craindre que les*

---

(1) Cf. notamment Institut européen des hautes études internationales, Plamena Halacheva, *Vers une nouvelle politique de développement durable de l'Union européenne ? Le défi régional*, p. 16, 2006/2007 ; Herman Daly, « Institutions for a Steady-State Economy » [*Institutions pour une économie stable*], Steady State Economics, Island Press, Washington DC, 1991.

(2) <https://www.veblen-institute.org/La-commission-CETA-confirme-des-risques-pour-la-sante-et-l-environnement.html>

*mécanismes de coopération pour harmoniser des limites maximales de résidus (LMR) de pesticides autorisés dans les produits agricoles et alimentaires entraînent une harmonisation vers le bas. »).*

- Il pourrait ouvrir le marché européen à des produits interdits au sein de l'Union européenne en vertu du principe de précaution (extrait du rapport : « *On ne peut exclure que les imprécisions du CETA conduisent à l'arrivée sur le marché européen de produits autorisés en vertu d'une réglementation ne prenant pas en compte le principe de précaution. »* »)

La commission n'a en outre aucun doute quant à l'absence totale de prise en compte des changements climatiques dans le CETA : « *Le grand absent de l'accord est le climat. Ceci s'explique par les circonstances politiques propres au Canada au moment de la négociation de l'accord, et le calendrier par rapport à l'Accord de Paris. Le manque est patent dans trois dimensions : (1) la dimension purement commerciale (rien n'est prévu pour limiter le commerce des énergies fossiles et la hausse des émissions de CO2 du transport international maritime et aérien induite par l'augmentation des flux de commerce), (2) la dimension investissement (rien n'est prévu pour inciter à la mise au point et l'adoption de technologies moins émettrices de carbone, pas de clause d'exclusion pour les mesures relatives à la lutte contre le changement climatique dans l'ICS), (3) la dimension de la politique économique (rien sur la convergence des instruments de lutte contre le changement climatique) ».*

Malgré ces critiques, le gouvernement a annoncé la ratification du CETA au moment même où nous rédigeons le rapport de notre mission d'information <sup>(1)</sup>.

L'accord Union européenne-MERCOSUR, sur lequel nous avons fait de nombreuses auditions, est tout aussi emblématique. Le sucre est le troisième produit alimentaire susceptible d'être le plus exporté par le MERCOSUR. Pour augmenter son rendement, le gouvernement brésilien est prêt à tout : l'Amazonie est de plus en plus grignotée par la culture de la canne à sucre, au détriment des peuples autochtones chassés de leurs terres. L'impact du développement de l'élevage et de l'agriculture intensifs sur la déforestation en Amérique du Sud est extrêmement important et sera fortement encouragé dans le cadre de cet accord de libre-échange <sup>(2)</sup>. De plus, avec le développement de la culture du soja dans les pays du

---

(1) Rapport sur 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, septembre 2017. Disponible en ligne ici : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport\\_de\\_la\\_commission\\_de\\_valuation\\_du\\_ceta\\_-\\_08.09.2017.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_la_commission_de_valuation_du_ceta_-_08.09.2017.pdf)

(2) Lors de leur audition, le regroupement Articulation nationale d'agro-écologie (ANA, représentant 15 mouvements sociaux) et l'Institut Société, population et nature (ISPN) ont ainsi clairement affirmé la

MERCOSUR, l'utilisation du glyphosate a augmenté de manière exponentielle. Et la dépendance de l'Union européenne à l'égard des importations de graines de soja est presque totale : 96 % du soja utilisé dans l'Union européenne est importé <sup>(1)</sup>, ce qui la rend d'autant plus susceptible d'en importer du MERCOSUR.

Autre exemple, l'accord Union européenne-Nouvelle-Zélande, en cours de négociation, provoquera une hausse des émissions de gaz à effet de serre de 0,64 % en Nouvelle-Zélande et de 0,04 % en Union européenne. Selon l'OCDE, la contribution de l'agriculture néo-zélandaise aux émissions de gaz à effet de serre dans le monde s'élevait à 49 % en 2016 (contre 17 % pour la France) <sup>(2)</sup>. Le sens même de ces accords interroge, quand l'urgence est à la relocalisation de la production et de la consommation, et alors que la Nouvelle-Zélande représente pour la France le point le plus éloigné sur le globe. Accentuer les échanges commerciaux avec ce pays (particulièrement de produits agricoles) dénote une réflexion inexistante au sujet de l'empreinte carbone liée au transport de biens importés ! La relocalisation est par ailleurs nécessaire pour des raisons sociales, si l'on considère qu'aujourd'hui un agriculteur français se suicide tous les deux jours et qu'un tiers d'entre elles et eux vit avec moins de 350 euros par mois.

## **II. Des accords non-contraignants en matière de développement durable**

L'autre grand sujet, relevé par toutes les ONG et associations que nous avons rencontrées au cours de notre mission, est l'absence de sanctions et de portée juridique des dispositions relatives au développement durable. Celle-ci ne fait que confirmer le caractère profondément « climato-incompatible » de ces accords.

Concrètement, l'ensemble des accords commerciaux de l'Union européenne comporte un chapitre relatif au développement durable (tel est le cas notamment du chapitre XIII de l'accord Union européenne-Vietnam). Mais ils n'incluent aucune clause contraignante en ce qui concerne le respect des normes environnementales. En effet, les dispositions relatives au développement durable ainsi qu'au principe de précaution figurent dans le chapitre « Commerce et développement durable », chapitre qui ne comporte jamais de mécanisme de contrôle contraignant.

---

*nécessité que l'Europe n'importe pas de produits issus de la déforestation qui avance dans le Cérado et l'Amazonie, et la nécessité de réfléchir à la traçabilité des produits (notamment soja et maïs).*

(1) Greenpeace, *Mordue de viande, l'Europe alimente la crise climatique par son addiction au soja*, rapport publié le 11 juin 2019, en ligne ici : [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooded\\_on\\_meat\\_FR\\_web.pdf](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooded_on_meat_FR_web.pdf).

(2) OCDE, *“Les pressions environnementales progressent en Nouvelle-Zélande”*, 21 mars 2017, en ligne ici : <http://www.oecd.org/fr/nouvellezelande/les-pressions-environnementales-progressent-en-nouvelle-zelande.htm>

Le rapport de la commission d'évaluation du CETA cité plus haut affirme ainsi en préambule que « *l'apport concret de ces dispositions quant aux politiques publiques en matière de protection de l'environnement et de la santé n'est pas toujours évident* ». Plusieurs exemples, notamment celui de l'accord Union européenne-Vietnam, montrent que le volet "environnemental" n'est bien souvent composé que de déclarations d'intention. L'article 13.8 de l'accord Union européenne-Vietnam établit ainsi que les parties « *[encouragent] la promotion du commerce de produits de bois issus de forêts gérées durablement et récoltés conformément à la législation du pays de récolte* ». Quel est l'impact d'une telle incitation à la portée somme toute relative, sans objectifs clairs ni contraintes ?

L'accord Union européenne-Vietnam, présenté comme "exemplaire", fait néanmoins l'objet de nombreuses autres critiques, notamment le fait qu'il ne comporte aucune norme contraignante. En matière de normes sociales, les clauses qui laissaient dans le CETA une porte ouverte à la négociation et à la possible inclusion ultérieure d'un mécanisme de sanction en cas de violations des droits des travailleurs et travailleuses sont ici absentes. En matière de lutte contre l'évasion fiscale, aucune norme contraignante non plus, alors que le Vietnam ne participe à aucune initiative de lutte contre ce phénomène : ni au plan BEPS ni à l'échange d'informations fiscales de l'OCDE.

Selon l'ONG belge Centre national de développement : « *Le problème fondamental de l'accord Union européenne-Vietnam est qu'il garantit des droits contraignants aux investisseurs étrangers, par le biais de la clause d'arbitrage, mais ne prévoit pas de mécanisme de sanction pour le non-respect des normes sociales et environnementales. Aucune étude d'impact sur les droits humains n'a en outre été réalisée.* » <sup>(1)</sup>

Des mobilisations citoyennes ont également vu le jour pour protester contre la certification européenne (FLEGT) du bois en provenance du Vietnam et un rapport parlementaire européen demande à l'Union européenne de « *promouvoir un cadre réglementaire obligatoire similaire au niveau international et d'intégrer la diplomatie forestière dans sa politique en matière de climat afin d'encourager les pays qui transforment ou importent des quantités importantes de bois tropicaux, comme la Chine et le Vietnam, à adopter des dispositions législatives efficaces interdisant l'importation de bois issu d'une récolte illégale et exigeant des opérateurs qu'ils procèdent à des vérifications préalables (semblables à celles prescrites par le règlement de l'Union européenne sur le bois) ; demande à la Commission, à cet effet, de renforcer la transparence*

---

(1) CNCD-11.11.11, « *Après le CETA : l'accord Union européenne-Vietnam* », note politique 18, mars 2017.

*des discussions et des mesures prises dans le cadre du mécanisme BCM-FLEGT avec la Chine.* »<sup>(1)</sup>

Associations et ONG ont ainsi dénoncé la validation par le Conseil européen des accords de commerce et d'investissement Union européenne-Vietnam signés le 30 juin à Hanoï en affirmant que l'Union européenne « *bafoue ainsi ses promesses d'un "commerce soutenable" compatible avec les droits humains et la protection de l'environnement* ». <sup>(2)</sup>

Les questions environnementales pourraient-elles être un jour davantage prises en compte dans la politique commerciale de l'Union ? Rien n'est moins sûr. Le Comité économique et social européen a adopté en mai 2018 une résolution appelant l'Union européenne à donner plus de poids aux chapitres sur l'environnement dans ses accords de libre-échange. Dans une proposition de résolution de janvier 2019, la majorité LaREM à l'Assemblée nationale <sup>(3)</sup> mettait également en avant la nécessité que les accords de libre-échange intègrent des dispositions contraignantes dans leur volet « développement durable », déplorant que le JEFTA n'en comporte pas. Cela n'a pourtant pas empêché le seul eurodéputé LaREM de l'époque, ainsi que tout le groupe ALDE, de le ratifier tel quel en décembre 2018, alors que selon la fondation Hulot ce traité est le plus climaticide de l'histoire <sup>(4)</sup>.

Dans un document du 26 janvier 2018, la Commission européenne écarte toute réforme visant à assortir de sanctions commerciales la non-exécution des recommandations du panel d'experts. Celles-ci lui semblent contre-productives et elle leur préfère un renforcement de la transparence et du suivi. Autrement dit, aucune évolution en perspective.

---

(1) Cf. *Sauvons la forêt*, "Nous, européens, ne voulons pas du bois illégal du Vietnam", en ligne : <https://www.sauvonslaforet.org/petitions/1106/nous-europeens-ne-voulons-pas-du-bois-illegal-du-vietnam#campaign>; Parlement européen - Commission du développement, *Rapport sur la gestion transparente et responsable des ressources naturelles dans les pays en développement: le cas des forêts*, 2018/2003(INI), en ligne ici : [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0249\\_FR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0249_FR.html).

(2) @MaximesCombes, 25 juin 2019 : <https://twitter.com/MaximCombes/status/1143512300017606656>

(3) Proposition de résolution n° 1619 sur l'agenda commercial européen et l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon, 29 janvier 2019, Assemblée nationale ; voir l'avis de la Fondation Hulot ici : <http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/le-jefta-plus-gros-accord-de-commerce-climaticide-de-lhistoire-emboite-le-pas-au-ceta>

(4) Fondation Nicolas Hulot, "Le Jefta, plus gros accord de commerce climaticide de l'histoire, emboite le pas au Ceta", 23 juillet 2018, en ligne ici : <http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/le-jefta-plus-gros-accord-de-commerce-climaticide-de-lhistoire-emboite-le-pas-au-ceta>.

### **III. L'intérêt financier particulier contre l'intérêt général écologique**

Le risque d'abaissement des normes et de paralysie des États induit par le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) est majeur : grâce aux accords de libre-échange, les multinationales peuvent désormais dissuader les États de légiférer sur certains sujets. Pire, elles peuvent les utiliser pour remettre en cause des politiques publiques d'intérêt général relatives à la santé, aux droits humains et à l'environnement. Avec les accords de nouvelle génération, il ne s'agit plus seulement de baisser les droits de douane, mais de réduire, contourner voire supprimer nombre d'autres barrières (non-tarifaires). Cela aura nécessairement un impact sur nos normes et sur la capacité à légiférer des États membres.

Le système de règlement des différends entre investisseurs et États du CETA exposera ainsi la France et l'Union européenne à des demandes d'indemnisation potentiellement considérables de la part d'acteurs privés qui verraient leurs intérêts économiques affectés par de nouvelles normes adoptées au niveau local, national ou européen. Y compris si ces politiques publiques poursuivent des objectifs légitimes tels que la protection de la santé et de l'environnement<sup>(1)</sup>. À cet égard l'exemple du JEFTA est probant : actuellement deux cas d'arbitrage sont pendants contre l'Espagne concernant une réglementation sur l'énergie solaire dont les contraintes déplaisent aux investisseurs japonais. Le Japon qui par ailleurs poursuit la Corée du Sud devant l'organe de règlement des différends de l'OMC car suite à la catastrophe de Fukushima le gouvernement coréen souhaite contrôler la radioactivité du poisson qu'il importe du Japon.

Plus spécifiquement, le mécanisme de règlement des différends portant sur le chapitre « développement durable » est de moindre portée que celui applicable aux autres chapitres. En clair, le rapport du panel d'experts n'est pas exécutoire, à l'inverse de la décision des arbitres pour les autres différends, y compris ceux portant sur l'investissement. Voilà qui confirme l'absence de portée juridique réelle des chapitres « développement durable » des accords commerciaux. En revanche, dans les chapitres contraignants, notamment OTC (obstacles au commerce) ou SPS (sanitaires et phytosanitaires), il est systématiquement fait

---

(1) Institut Veblen, *Les implications d'une ratification nationale du CETA sur le mécanisme de règlement des différends*, janvier 2019 : [https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/implications\\_rdie\\_ceta\\_janv\\_2019.pdf](https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/implications_rdie_ceta_janv_2019.pdf)

référence aux règles de l'OMC, instance considérée comme la base normative du libre-échange. De manière générale, plus de 3 400 traités et accords protègent les investissements des multinationales alors qu'aucun texte international juridiquement contraignant ne garantit le respect des droits humains et de l'environnement par les multinationales.

Face à cela, l'OMC ne garantit nullement le principe de précaution, selon lequel en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Dès qu'il existe un doute scientifique crédible, la charge de la preuve est donc inversée : c'est à l'État ou l'investisseur de prouver qu'un produit ou une action ne sont pas dangereux. Alors que ce principe est entériné dès 1992 lors du sommet de Rio <sup>(1)</sup>, il n'est mentionné dans *aucun* chapitre contraignant d'*aucun* accord de libre-échange. Il apparaît généralement brièvement dans le chapitre développement durable, chapitre non contraignant. Les États avec lesquels l'Union européenne signe des accords de libre-échange le considèrent souvent en effet comme une barrière au commerce et veulent tout faire pour les contourner. Déjà inexistant dans la pratique, ce principe pourrait être tout bonnement effacé si le "principe d'innovation" - inventé par les industriels de la pétrochimie et du tabac, visant à neutraliser le principe de précaution - entrait effectivement dans la législation européenne <sup>(2)</sup>.

En outre, au sein de l'OMC, la dichotomie opérée entre d'un côté les pays dits « développés » qui seraient les bons élèves du développement durable, et de l'autre les pays dits « en voie de développement » qui n'y seraient pas disposés, est bien trop caricaturale. C'est la logique même du système économique actuel basé sur le dogme du libre-échange et de la division internationale du travail, des ressources naturelles et des capitaux financiers, qui crée objectivement les contradictions entre ces deux catégories de pays et au sein même de ces pays.

#### **IV. Pour une véritable prise en compte du “développement durable”, il faut remettre en cause les fondements même du libre-échange**

Les propositions *a minima* du présent rapport ne résoudront pas la contradiction fondamentale entre, d'une part, le primat donné à l'économie de

---

(1) Principe n° 15 de la Déclaration de Rio adoptée à l'issue de la deuxième Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

(2) Alexandra Chaignon, "Union européenne. Les lobbys à l'assaut du principe de précaution", *L'Humanité*, 23 janvier 2019 : <https://www.humanite.fr/union-europeenne-les-lobbys-lassaut-du-principe-de-precaution-666794>

marché et au libre-échange dans le système économique mondial actuel, et, d'autre part l'impérieuse nécessité de la préservation de l'écosystème humain qui doit prévaloir sur tout le reste. C'est la matrice même du commerce mondial qu'il faudrait changer pour permettre qu'un développement écologiquement soutenable et socialement durable ne soit pas seulement théoriquement « pris en compte » mais soit bien l'objectif central et prioritaire de toutes les politiques, à commencer par l'économie.

Jusqu'ici, les règles du commerce ont toujours prévalu sur la sauvegarde de la planète et les droits des populations. Il s'agit dans l'immédiat d'inverser la tendance.

### **Parer au plus pressé**

La première urgence est la révocation des actuels systèmes de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), qui détruisent la souveraineté populaire et empêchent la possibilité de mettre en place des politiques publiques de défense des droits et de l'environnement. Nous soutenons en cela la campagne "Stop impunité - Des droits pour les peuples, des règles pour les multinationales" portée par 150 organisations de 16 pays européens, qui réclament des dirigeants et dirigeantes de l'Union européenne de mettre fin au système de justice d'exception dont bénéficient les entreprises multinationales et d'introduire des régulations contraignantes pour qu'elles respectent les droits humains et l'environnement, notamment en :

- révoquant les clauses d'arbitrage entre investisseurs et États dans tous les traités existants ou en cours de négociation ;
- renforçant les législations contraignantes par le biais de la ratification d'un traité onusien sur les multinationales et les droits humains, et l'adoption d'une directive européenne sur le devoir de vigilance. <sup>(1)</sup>

Faute d'élimination de ces tribunaux d'exception, un véritable "droit de veto" climatique ne peut s'exercer. De plus, tel qu'il est recommandé par la commission Schubert et inséré dans le rapport de la mission d'information, le dispositif du "veto climatique" pose problème. En effet, l'activation du veto nécessite l'unanimité des États partis au traité. Or si les intérêts écologiques des États sont convergents, les intérêts de leurs investisseurs nationaux, dans le cadre de la concurrence libre et non faussée, sont très fréquemment divergents. Chaque

---

(1) Cf. : <http://stopimpunite.org/>. Notons qu'à la suite de l'adoption de la loi sur le devoir de vigilance en 2017 (texte disponible ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte>), la France s'est engagée dans le cadre de sa stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée à "soutenir la mise en place d'un devoir de vigilance à l'échelle européenne et internationale".

État pourrait donc être tenté de protéger l'intérêt de ces investisseurs plutôt que l'intérêt supérieur du climat. On peut ainsi s'attendre à ce que ce *veto* ne soit jamais activé, l'unanimité requise n'étant jamais atteinte. Il vaudrait mieux que ce soit un panel d'experts et expertes climatiques indépendantes qui détermine cela.

Certains secteurs d'activité ont un impact décisif sur les populations locales et/ou le changement climatique. Il en va ainsi de l'agriculture, de l'énergie, de même que l'ensemble des domaines relevant de la lutte contre la pauvreté, contre fraude fiscale, ou, bien entendu, ceux relevant de la protection de l'environnement : ils doivent impérativement être exclus des traités.

Enfin, la souveraineté populaire ne saurait être bafouée sur des sujets aussi cruciaux que les échanges internationaux. Il est donc essentiel de mettre en place une réelle transparence des négociations et la ratification systématique par les parlements nationaux de tout accord commercial.

### **Dépasser le libre-échange : construire l'avenir en commun**

À l'heure de l'urgence écologique, l'emploi systématique et sans recul critique du terme « développement durable » est trompeur. Il pourrait faire penser que les logiques économiques actuelles (et ses corollaires de croissance, compétitivité et concurrence) seraient compatibles avec le respect de la biodiversité, la gestion soutenable des ressources et des modes de production et de consommation en adéquation avec les écosystèmes.

Il n'en est rien : une croissance infinie dans un monde aux ressources finies est impossible. De ce point de vue, le terme « développement durable » tel qu'appréhendé par l'Union européenne est un oxymore.

Au-delà de simplement réviser urgemment la structure même des accords de libre-échange, il est temps de remettre en cause un modèle économique en contradiction frontale avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité. Ainsi, si nous voulons faire face avec sérieux au changement climatique, nous devons mettre en route une transformation profonde de notre façon de produire, d'échanger et de consommer des marchandises, mais aussi de nous déplacer, de travailler, en un mot : de vivre. Rétablir la gestion du temps long plutôt que la dictature du temps court. Articuler les niveaux nationaux, internationaux et locaux. Définir les priorités en matière de production et de consommation des biens et services, à partir des besoins de la population et du respect d'un réel développement durable, celui qui permettra de

stopper le changement climatique.

C'est ce que dans notre programme, *L'Avenir en commun*, et dans plusieurs amendements déposés lors de l'examen du texte de révision constitutionnelle nous avons nommé "la règle verte"<sup>(1)</sup> : ne pas prélever sur la nature davantage que ce qu'elle peut reconstituer, ni produire plus que ce qu'elle peut supporter sur une année pour faire face à l'urgence écologique. Tout simplement. Voilà la règle qui devrait être l'objectif et le critère d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques de l'Union européenne, de la durabilité du développement. Qui permettra d'affirmer la priorité de l'intérêt général écologique sur les intérêts économiques particuliers. La seule à même de relever le défi qui est lancé à l'humanité par le changement climatique.

---

(1) Cf. amendements n° 1273, 1121 et 1837 au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposée le mercredi 9 mai 2018 ; [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie\\_plus\\_representative\\_responsable\\_efficace](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_plus_representative_responsable_efficace).