

T

H



Analyse

É



M

A

Commissariat général au développement durable

Commerce international et environnement

Vers des accords de 3^e génération ?

sommaire

Commerce international et environnement

Vers des accords de 3^e génération ?

5 – Introduction - Contexte et enjeux

7 – Enseignements tirés du CETA

Le modèle actuel des accords de deuxième génération ne permet pas de porter l'ambition française d'un « profond renouvellement de la politique commerciale européenne »

15 – Vers un nouveau modèle d'accord commercial « de troisième génération » ?

Afin d'être à la hauteur de l'ambition française, il est nécessaire de revoir en profondeur l'intégration des enjeux environnementaux et de penser un nouveau modèle d'accords.

19 – Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

Conditionner la libéralisation commerciale à la performance environnementale, réduire l'impact carbone de ces accords, introduire de nouvelles métriques, etc. de manière à renforcer la cohérence entre politiques commerciale et environnementale.

29 – Annexe

Extraits de communications et de discours récents du Président de la République

Document édité par :

Le Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Remerciements à l'ensemble des contributeurs de l'étude : Manuel **Baude** (MTES/CGDD), Alexandra **Bonnet** (MTES/DAEI), Pascal **Dupuis** (MTES/CGDD), Vincent **Marcus** (MTES/CGDD), Valéry **Morard** (MTES/CGDD), Jean-Paul **Torre** (MTES/DAEI). Nous avons pu compter sur la diligence de **Corinne Charbit** pour mettre en forme ce document.

contributeurs

XJ

Xavier Jardi
Chargé de mission économie
de l'environnement et
négociations internationales

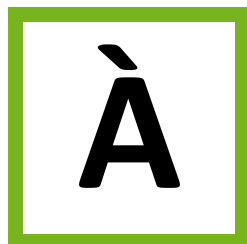
[xavier.jardi@developpement-
durable.gouv.fr](mailto:xavier.jardi@developpement-durable.gouv.fr)

AV

Antonin Vergez
Chef du bureau de l'économie
des biens communs

[antonin.vergez@developpement-
durable.gouv.fr](mailto:antonin.vergez@developpement-durable.gouv.fr)

avant-propos



la suite des controverses liées au CETA, la France a exprimé son ambition de profondément renouveler la politique commerciale de l'Union européenne (UE), afin qu'elle prenne mieux en compte les enjeux sanitaires et de développement durable.

Lors de la 73^e Assemblée générale des Nations unies à New York (25 septembre 2018), le Président de la République a réaffirmé la nécessité d'intégrer « nos contraintes environnementales et sociales dans nos engagements commerciaux » appelant à ne plus signer d'accords « avec les puissances qui ne respectent pas l'Accord de Paris ».

Le Commissariat général au développement durable propose ainsi le concept « d'accords commerciaux de troisième génération » que pourrait porter la France au niveau européen, afin de permettre à la politique commerciale d'être aussi un levier pour diffuser les normes sanitaires et environnementales de l'UE chez ses partenaires commerciaux.

Laurence Monnoyer-Smith

COMMISSAIRE GÉNÉRALE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Introduction

Les promesses de la mondialisation n'ont pas été tenues pour tous, nourrissant une défiance vis-à-vis des accords commerciaux bilatéraux au sein de la société civile européenne. Les principales critiques à l'égard de ces accords portent notamment sur l'opacité de leurs négociations, la primauté des règles commerciales sur des enjeux sanitaires et environnementaux mal pris en compte, ou encore la génération de distorsions de concurrence. Enfin, elles dénoncent un commerce qui a tendance à constituer une fin en soi plutôt qu'un moyen au service du bien-être des populations.

La crise actuelle du multilatéralisme (risques de paralysie de l'OMC et de guerre commerciale) tend à renforcer l'importance relative du système bilatéral. Il est donc essentiel que les accords commerciaux bilatéraux intègrent les grands enjeux de développement durable.

Or, les dispositions relatives au développement durable dans les accords bilatéraux, sont perçues par certains opérateurs économiques comme des contraintes excessives au commerce. D'autres les jugent nécessaires à une concurrence équitable, et expriment des craintes et des préoccupations à l'encontre de flux commerciaux et d'intérêts économiques de court terme qui ne prendraient pas suffisamment en compte des objectifs sanitaires et environnementaux, et un intérêt général de plus long terme.

Les récents discours du Président de la République française expriment l'ambition de **profondément renouveler la politique commerciale de l'Union Européenne (UE)** afin de : 1/ la rendre cohérente avec les objectifs environnementaux de la France et l'Europe, 2/ diffuser les normes et standards de développement durable qui caractérisent le modèle européen, 3/ inciter à la mise en œuvre des accords multilatéraux environnementaux en liant les concessions commerciales à l'atteinte de leurs objectifs.

Le modèle actuel de négociation de l'UE est fondé sur des accords commerciaux de deuxième génération, par opposition à une 1^{ère} génération limitée à la baisse des droits de douane. Malgré une portée plus large visant à éliminer les obstacles non tarifaires (investissements, marchés publics, normes et standards, etc.), il ne permet pas de rendre effective cette ambition.

Afin de réconcilier commerce et développement durable, et de rendre toute sa légitimité à la dynamique d'ouverture commerciale, il est nécessaire de changer de paradigme. Le leadership de la France en matière d'ambition environnementale pourrait ainsi l'amener à **proposer une notion nouvelle d'accords de troisième génération**, répondant à ces enjeux.

Après avoir rappelé les raisons de la controverse autour du CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* - accord entre l'UE et le Canada), cette publication présente les limites du modèle actuel des accords de 2^e génération, et propose un nouveau modèle d'accords de 3^e génération dont quelques pistes de mesures types sont présentées, à titre illustratif.

Introduction - Contexte et enjeux

Partie 1

Enseignements tirés du CETA

La controverse liée au CETA et la difficile mise en œuvre du « plan d'action CETA » révèlent que le modèle actuel des accords de deuxième génération ne permet pas de porter l'ambition française d'un profond renouvellement de la politique commerciale européenne.



Partie 1 - Enseignements tirés du CETA

La controverse liée au CETA et la difficile mise en œuvre du « plan d'action CETA », adopté par le gouvernement en réponse aux inquiétudes de la société civile, révèlent que le modèle actuel d'accords commerciaux ne permet pas de porter l'ambition française d'un « **profond renouvellement de la politique commerciale européenne** » (cf. discours de la Sorbonne du Président de la République).

Les accords commerciaux actuellement négociés par l'Union européenne sont qualifiés de « deuxième génération », par opposition à la première qui se réduisait à un abaissement ou à un démantèlement complet des barrières tarifaires (droits de douane). Depuis le début des années 2010, les accords de deuxième génération dépassent ce cadre et tendent à éliminer les obstacles non tarifaires et réglementaires au commerce, difficilement négociables dans le cadre d'accords multilatéraux, à l'OMC notamment :

- par un alignement¹ des normes (techniques, sociales et environnementales) et des réglementations ;
- par le démantèlement des obstacles aux échanges de services, des restrictions en matière d'accès aux marchés publics, de propriété intellectuelle, d'investissement, *etc.*

Cependant, le traitement des questions environnementales et sanitaires dans ces accords commerciaux de deuxième génération ne permet pas de « faire du commerce un levier de nos ambitions en matière de développement durable » (lettre du Président de la République à Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne).

En effet, le risque que l'alignement des normes sociales et environnementales se fasse par le bas est élevé. Cela remet en question nos préférences et engagements adoptés collectivement. Par ailleurs, le système commercial actuel permet l'entrée, sur le sol européen, de biens issus de modes de production qui ne sont pas autorisés (bien souvent pour des raisons sanitaires ou environnementales) au sein de l'Union européenne. Cette concurrence déloyale met en péril l'intégrité de nos filières et le combat pour un développement durable dans lequel elles sont pleinement engagées. Enfin, il n'existe à ce jour dans ces accords aucun lien permettant de conditionner effectivement l'ouverture des échanges au respect des standards de développement durable, ou plus largement à la performance environnementale des parties, empêchant tout effet levier du commerce sur nos objectifs environnementaux.

¹ Reconnaissance mutuelle ou harmonisation.

Encadré 1 - En quoi consiste un accord de libre-échange (ALE) entre l'Union européenne et une tierce partie ?

Un accord de libre-échange ("*free trade agreement*" en anglais) est destiné dans son principe à développer le commerce entre deux entités, visant ainsi une baisse des prix des biens et services échangés, une augmentation du produit intérieur brut (PIB) des parties à l'accord et donc du bien-être collectif. Il se traduit généralement par le démantèlement des barrières tarifaires (baisse, voire annulation, des droits de douanes) et non tarifaires (alignement des normes, propriété intellectuelle, règles en matière de marchés publics et d'investissement, etc.) dans l'objectif d'accroître les échanges de biens et de services entre les deux parties, permettant aux producteurs d'élargir la taille de leurs marchés en exportant davantage vers l'autre partie. Plusieurs années de négociation sont parfois nécessaires pour finaliser ce type d'accords et leur mise en œuvre peut aussi s'étaler dans le temps.

Comment sont négociés les accords de libre-échange européens ?

La politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union européenne. En amont de chaque négociation, le Conseil autorise, par un mandat de négociation, la Commission européenne à négocier en son nom avec le pays partenaire. La Commission informe et consulte les États membres et le Parlement européen tout au long des négociations, jusqu'à obtenir un accord sur le texte. Pour être formellement adopté, l'accord doit enfin être signé par le Conseil, puis être ratifié par le Parlement européen. Dans le cas particulier d'un accord mixte², l'accord doit être ratifié par chacun des parlements nationaux de l'Union européenne avant d'entrer en vigueur de manière définitive.

Quelle est leur architecture ?

Les ALE sont constitués de plusieurs chapitres (une trentaine pour les accords de 2^e génération actuels) régissant les échanges et les concessions commerciales entre les deux parties. Certains chapitres qualifiables de « structurels » ou « transversaux » définissent ainsi le cadre réglementaire (définitions, principes) des échanges (règles d'origines, règlement des différends, barrières techniques au commerce, subventions, etc.). D'autres traitent des concessions tarifaires et non tarifaires pour chacun des secteurs entrant dans le champ de l'accord (commerce des biens, services, sanitaire et phytosanitaire, marchés publics, investissements, droits d'auteur et de propriété intellectuelle, etc.).

Les accords de deuxième génération prévoient une coopération étroite sur les normes et les standards, par l'intermédiaire de nombreuses instances de coopération (sous-comités sectoriels, forum de coopération réglementaire, etc.), prévues dans le texte. Ils sont par ailleurs qualifiés de "vivants" car leur contenu peut être précisé et complété par ces institutions de façon dynamique.

.../...

² Un accord commercial peut être "mixte" s'il contient des dispositions qui relèvent de la compétence des États membres - notamment l'investissement - (ex. : UE-Canada, UE-Mexique) ou s'il est intégré à un accord politique (ex. : UE-Mercosur).

.../...

Que se passe-t-il en cas de litige?

En cas de litige entre les deux parties, un mécanisme de règlement des différends d'État à État est prévu dans le texte de l'accord. Son fonctionnement est proche de la procédure de règlement des différends de l'OMC, et il donne la possibilité à la partie lésée, en cas de différend persistant (à l'issue des consultations prévues par le mécanisme), d'adopter des mesures de rétorsions (sanctions commerciales). Certains chapitres sont toutefois exclus de cette procédure générale: c'est le cas du chapitre "commerce et développement durable" ou du chapitre « investissement » (lorsque l'accord comprend un volet relatif à l'investissement), qui possèdent chacun leurs propres mécanismes de règlement des différends, qui ne sont saisis qu'en cas de litige portant sur ces chapitres.

Le chapitre investissement instaure ainsi une procédure spécifique de règlement des différends "investisseurs-État" garantissant aux investisseurs la possibilité de demander la réparation économique d'un préjudice causé par l'État d'accueil si celui-ci enfreint les engagements qu'il a pris dans l'accord. En revanche, le mécanisme de règlement des différends du chapitre commerce et développement durable est fondé sur la coopération et la médiation. En cas de litige, il prévoit des consultations entre les Parties et éventuellement un rapport d'experts si le différend persiste, mais pas de sanctions commerciales.

Quelle est la place du développement durable dans ces accords?

Depuis l'accord UE-Corée du Sud (2011), les ALE de l'UE concentrent la quasi-totalité des clauses environnementales et sociales dans le chapitre "commerce et développement durable". Ce chapitre, dont le contenu type a évolué depuis 2011, comprend un socle de valeurs et de principes que les parties à l'accord s'engagent à respecter : respect du droit à réglementer des États, niveaux élevés de protection de l'environnement et du travail, non-abaissement des standards sociaux et environnementaux à des fins commerciales ou d'investissement, engagement à respecter les accords multilatéraux sur l'environnement (AME - dont l'accord de Paris depuis l'accord UE-Japon, 2018) et à ratifier les conventions manquantes de l'OIT (Organisation Internationale du Travail). En fonction du partenaire commercial de l'UE, ce chapitre encourage spécifiquement certaines bonnes pratiques et instaure des coopérations sur diverses thématiques (étiquetage environnemental, changement climatique, commerce équitable, responsabilité sociale et environnementale des entreprises, gestion durable des forêts, pêche et aquaculture, etc.). Enfin, les mécanismes de mise en œuvre du chapitre (coopération, réexamen, instances consultatives, dialogue conjoint avec la société civile, et règlement des différends) y sont détaillés.

Ce chapitre est aujourd'hui l'un des seuls, parmi les chapitres des ALE de l'UE, à être soumis à un mécanisme de règlement des différends spécifique, qui ne prévoit pas la possibilité de sanctions commerciales en cas de non-respect de ses dispositions.

CONTESTATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SCHUBERT

À l'occasion des négociations du CETA entre l'Union européenne et le Canada, présenté par la Commission européenne comme un « accord modèle », une partie de la société civile (ONG, parlementaires, experts, fédérations agricoles) a dénoncé plusieurs risques environnementaux et sanitaires. Outre la forme des négociations, dénoncées tant pour leur gouvernance que pour leur opacité (gérées exclusivement au niveau des institutions commerciales de l'Union européenne malgré le spectre très élargi des enjeux), le fond de l'accord s'est également retrouvé au cœur de la critique. Les inquiétudes portaient notamment sur l'absence d'éléments contraignants relatifs au développement durable et à la lutte contre les changements climatiques (non prise en compte de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre des transports liés au commerce international et de celles provenant de la stimulation de l'activité économique ; non prise en compte de l'accord de Paris ; non prise en compte des risques environnementaux associés à l'importation de pétroles non conventionnels, *etc.*). Elles concernaient également la capacité des États à légiférer en matière environnementale (potentiellement grevée par la mise en place du mécanisme de règlement des différends investisseurs-États - ICS – *Investment Court System*), ou encore les risques d'éventuelles importations de produits non autorisés dans l'Union européenne (ex : organismes génétiquement modifiés, bœuf aux hormones, *etc.*) liées à des fraudes ou à la perte de traçabilité. Enfin, certaines filières professionnelles ont souligné les risques économiques et environnementaux liés à d'éventuelles importations de biens issus de modes de production non conformes à la législation européenne (ex : cultures ayant eu recours à des pesticides interdits dans l'UE), générant ainsi une distorsion de concurrence pour les filières européennes.

La remise du rapport des experts indépendants de la commission Schubert (voir encadré 2) au premier Ministre le 8 septembre 2017 a confirmé certains de ces risques et pointé plusieurs opportunités manquées (notamment l'absence de prise en compte des enjeux climatiques dans les négociations commerciales).

Encadré 2 - La « Commission Schubert »

Le 6 juillet 2017, le Président de la République a confié à une commission de 9 experts scientifiques indépendants et interdisciplinaires (santé, environnement, économie, agriculture, et droit international), le soin d'évaluer les impacts environnementaux et sanitaires potentiels du CETA. Présidée par l'économiste Katheline Schubert, cette commission a remis ses conclusions au Premier ministre sous la forme d'un rapport, accessible au lien suivant :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_ceta_-_08.09.2017.pdf.

Le rapport a appelé l'attention du gouvernement sur l'existence de points de vigilance dans l'application de l'accord, s'agissant en particulier des forums de coopération réglementaire et de l'application effective des normes sanitaires européennes. Sur le développement durable, la commission Schubert pointe notamment « *un manque [d'ambition] dommageable pour l'avenir* » et regrette que « *le grand absent de l'accord [soit] le climat* ».

LE PLAN D'ACTION CETA DU GOUVERNEMENT : UNE DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE SON AXE 3 (INFLEXION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE)

Suite au rapport de la commission Schubert, le gouvernement a élaboré, en associant les parties prenantes, un plan d'action présenté en Conseil des Ministres le 25 octobre 2017, un mois après l'entrée en vigueur provisoire du CETA intervenue le 21 septembre 2017.

Ce plan d'action s'articule autour de trois axes : i) une mise en œuvre exemplaire du CETA ; ii) des actions complémentaires au CETA pour renforcer la coopération bilatérale et multilatérale sur les enjeux climatiques ; iii) des propositions sur la politique commerciale européenne pour améliorer la prise en compte des enjeux sanitaires et de développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne.

Toutefois, près d'un an après sa publication, force est de constater que les résultats du plan d'action, notamment de son axe 3 visant à renforcer la prise en compte du développement durable dans les accords en cours de négociation, sont incomplets. Les éléments du plan d'action :

- i) n'ont été que très partiellement intégrés dans les accords dernièrement conclus avec le Japon et le Mexique ;
- ii) ne sont que très partiellement intégrés à ce stade dans les accords arrivant en fin de négociation (Mercosur) ;
- iii) peinent à être intégrés dans les négociations qui débutent (Australie/Nouvelle-Zélande, Indonésie, Chili).

AU NIVEAU EUROPÉEN, UNE PRISE DE CONSCIENCE LOUABLE MAIS INSUFFISANTE

En réaction aux débats suscités au sein de l'UE, la Commission européenne, a lancé, en juillet 2017, une consultation des États membres sur la mise en œuvre du chapitre commerce et développement durable des accords de libre-échange de l'Union européenne, en proposant notamment deux options d'amélioration :

- Une option axée essentiellement sur des améliorations préservant le cadre existant (procédures, mise en œuvre): amélioration de la coordination, de la collaboration avec l'OIT et les secrétariats des AME, du mécanisme de règlement des différends du chapitre « commerce et développement durable », de la coopération avec les ambassades sur les questions de développement durable, simplification des procédures de plaintes, amplification du rôle de conseil de la société civile, *etc.*
- Une option envisageant la possibilité de sanctions commerciales, en cas de violation avérée et répétée par l'une des parties des dispositions du chapitre sur le développement durable.

Du fait de la pratique de négociation de l'UE, ces améliorations se retrouveraient dans tous les accords conclus ensuite.

La France, dans une réponse formulée en janvier 2018 et s'appuyant largement sur l'axe 3 du plan d'action CETA, s'est montrée favorable aux deux options qu'elle ne considère pas exclusives.

Suite aux réponses de plusieurs États membres, la Commission européenne a divulgué, en février 2018, un plan d'action en 15 points³ (répartis dans 4 axes) rejetant l'option prévoyant des sanctions (qu'elle considère inefficace et qui ne fait pas consensus au sein de l'UE) pour se focaliser sur une amélioration de l'existant. Certaines demandes portées par la France se retrouvent dans ce plan d'action : la mention de l'Accord de Paris dans tous les accords commerciaux, les incitations à ratifier les traités internationaux (OIT, AME) en amont des négociations commerciales, des mesures pour assurer plus de transparence et de participation de la société civile dans les négociations.

Ce plan d'action de la Commission européenne constitue un début d'amélioration de la prise en compte du développement durable dans les accords commerciaux. Cependant, les mesures proposées visent uniquement à modifier à la marge la pratique actuelle et demeurent bien en deçà des ambitions du gouvernement français.

DES ACCORDS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION DE MOINS EN MOINS LÉGITIMES

L'exemple du CETA montre que les gains économiques espérés de ces accords de deuxième génération apparaissent faibles pour l'Europe (gains de PIB de 0,01 à 0,03 % à long-terme selon l'étude d'impact sur la durabilité de 2011⁴, légèrement supérieurs pour le Canada, et ce malgré la prise en compte de la levée des obstacles non tarifaires sur les échanges de services), surtout au regard des enjeux soulevés par la commission Schubert non pris en compte dans ces études d'impact. Dans une économie déjà fortement mondialisée, ces retombées minimales s'expliquent par le fait que les gains économiques liés à la libéralisation des échanges sont soumis à la loi des rendements marginaux décroissants. En d'autres termes, plus le degré d'ouverture est déjà élevé, plus les gains macro-économiques que l'on peut espérer de nouveaux accords sont faibles.

Face à l'ensemble de ces constats, il apparaît nécessaire, pour porter l'ambition de la France, de dépasser le modèle actuel de la 2^e génération des accords commerciaux.

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf

Partie 1 - Enseignements tirés du CETA

Partie 2

Vers un nouveau modèle d'accord commercial « de troisième génération » ?

Afin d'être à la hauteur de l'ambition française de faire de l'ouverture commerciale un levier pour amener nos partenaires commerciaux aux mêmes degrés d'exigence que nous imposons sur notre marché intérieur, notamment sur les aspects sanitaires et environnementaux, il est nécessaire de revoir en profondeur l'intégration de ces aspects et de penser un nouveau modèle d'accords.



Afin d'être à la hauteur de l'ambition française de « **faire de l'ouverture commerciale un levier pour amener nos partenaires commerciaux aux mêmes degrés d'exigence que nous imposons sur notre marché intérieur, notamment sur les aspects sanitaires et environnementaux** » (lettre du Président de la République au Président de la Commission européenne du 15 novembre 2017), il est nécessaire de revoir en profondeur l'intégration de ces aspects et de penser un nouveau modèle d'accords. Ce dernier reposerait sur deux principes.

1 - NE PAS RENONCER AUX ÉCHANGES NI À L'OUVERTURE COMMERCIALE, qui restent essentiels à la prospérité et à la paix, mais en faire un moyen d'accroître le bien-être plutôt qu'une fin en soi : une troisième génération d'accords pour réconcilier ces objectifs

L'ouverture commerciale ne peut être pertinente que si elle est source de bien-être pour les populations des pays qui y participent. Le commerce devrait être un moyen avant tout, et non un objectif en soi. Or, si l'intérêt économique de cette ouverture tend à diminuer, et que les risques d'effets environnementaux et sociaux contraires sont avérés, alors ce bien-être peut être remis en question. D'où les préoccupations de plus en plus fortement exprimées par des citoyens, ONG et filières économiques.

Afin que la politique commerciale de l'Union européenne retrouve une cohérence (environnementale, sociale et sanitaire) et de la légitimité auprès ses citoyens, et pour qu'elle ne soit plus considérée avec défiance, **les futurs accords commerciaux doivent inverser la philosophie que nous leur connaissons : ils doivent constituer un moyen de « diffuser nos règles garantes d'un développement durable, et de tirer vers le haut les normes et les standards internationaux »** (discours du Président de la République du 22 mars 2018).

L'octroi de préférences commerciales de la part de l'Union européenne et de son bassin de 500 millions de consommateurs ne peut être envisagé qu'en échange d'une vision partagée et réciproque de ses partenaires sur les enjeux de développement durable. L'Union européenne est d'autant plus en capacité de négocier cette réciprocité du fait que la taille du marché européen implique qu'il est généralement plus avantageux, pour un pays ou un ensemble de pays dont le marché est plus petit, de négocier un accord de libre-échange avec l'Union européenne, qu'il ne l'est en retour pour l'Union européenne de négocier avec lui⁵ (en proportion de PIB).

La France pourrait donc proposer et promouvoir stratégiquement auprès des instances européennes des accords commerciaux de « troisième génération ». Ceux-ci permettraient, à travers le commerce, d'élever véritablement les normes sociales et environnementales des pays parties à l'accord en intégrant des engagements forts et contraignants de part et d'autre. Il est toutefois important de garder à l'esprit que le but n'est pas de restreindre les échanges, mais bien au contraire de les orienter vers un système commercial durable et cohérent avec les objectifs environnementaux de la France et de l'UE.

5 Sapir A., Jean S., Martin P., Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ?, p.8.

2 - INSTAURER UN LIEN DE DÉPENDANCE ENTRE POLITIQUE COMMERCIALE ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

Si le niveau d'ambition du plan d'action CETA du gouvernement est élevé au regard du modèle actuel de négociation d'accords de deuxième génération, **son contenu ne reflète pas l'étendue des pistes envisageables pour renforcer la cohérence de la politique commerciale avec les objectifs environnementaux**. La création d'une conditionnalité entre le degré d'ouverture commerciale (entendu ici comme le niveau agréé de concessions sur les plans tarifaire et non tarifaire) et la performance environnementale des partenaires commerciaux (l'Union européenne et la tierce partie) pourrait notamment être envisagée.

L'inscription de la ratification et du respect des obligations procédurales de l'Accord de Paris parmi les éléments essentiels des accords de commerce, prévue dans le plan d'action CETA, constituerait un premier pas dans cette voie. Pour aller plus loin, il pourrait par exemple être envisagé :

- **de conditionner, de manière plus ou moins automatique, la baisse des droits de douane ou des barrières non tarifaires au respect de la trajectoire d'émission de gaz à effet de serre consignée volontairement par les pays dans leur contribution nationale déterminée (NDC - soumise dans le cadre de l'Accord de Paris) ;**
- **de conditionner l'accès au marché européen au niveau de durabilité des biens et services échangés.**

Partie 2 - Un nouveau modèle d'accord commercial « de troisième génération »

Partie 3

Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

Renforcer le lien de dépendance entre politiques commerciales et environnementales, réduire l'impact carbone des accords, introduire de nouvelles métriques... Cette partie présente quelques pistes de mesures types, à titre illustratif, qui pourraient être reprises dans le nouveau modèle d'accords.



Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

Renforcer le lien entre politiques commerciales et environnementales, réduire l'impact carbone des accords, ou encore introduire de nouvelles métriques pour mesurer leurs interactions avec l'environnement constituent autant de pistes de mesures types, présentées dans cette partie à titre illustratif, et qui pourraient être reprises dans ce nouveau modèle d'accords.

Les exemples détaillés ci-après doivent toutefois être approfondis et complétés, avant de pouvoir être discutés avec nos partenaires européens.

Par ailleurs, ces mesures ne se substituent pas à une approche fondée sur la coopération institutionnelle avec les pays tiers, notamment sur les enjeux liés au développement durable, comme cela est prévu aujourd'hui par l'Union européenne.

MESURE 1 : INTRODUIRE UN LIEN DE DÉPENDANCE ENTRE PRÉFÉRENCES COMMERCIALES ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE (DE L'UE ET) DE LA TIERCE PARTIE

- **Mesure 1A : Conditionner, dès le début des négociations, les accès au(x) marché(s) au niveau de durabilité des biens et des services importés**

Afin d'obtenir l'effet de levier souhaité de nos politiques commerciales sur nos objectifs de développement durable, il apparaît nécessaire d'identifier, dès le début des négociations avec un pays tiers, les biens et services susceptibles d'être exportés par ce pays sur le territoire européen présentant des niveaux insuffisants en termes de durabilité et/ou des risques avérés pour la santé des consommateurs.

La politique commerciale européenne ne peut en effet jouer ce rôle de levier qu'à la condition d'inciter les pays tiers ou l'Union européenne elle-même à améliorer le niveau de durabilité d'éventuelles productions à enjeux. De façon réciproque, ce type de mécanisme doit pouvoir être actionnable par le pays tiers s'il estime que le niveau de durabilité de certaines productions de l'Union européenne est en deçà de ses propres standards.

Une fois ces biens et services « à enjeux » identifiés, plusieurs mécanismes opérationnels peuvent être envisagés :

- **Mesure 1A1** : Dans le cas où des droits de douane sont toujours appliqués à ces biens ou services avant la signature de l'accord de libre-échange (présence d'une marge de manœuvre tarifaire), il pourrait être envisagé de maintenir ces droits de douane sur les lignes concernées tant que « le niveau de durabilité » de la production de ces biens et services ne serait pas jugé conforme avec les standards de développement durable ou de santé du consommateur en vigueur au sein de l'Union européenne ou au sein du pays tiers (ou n'atteindrait pas un niveau agréé conjointement entre les parties).

- **Mesure 1A2** : L'Union européenne pourrait également s'inspirer de mécanismes existants comme le « *phasing out* » et les clauses de sauvegarde. Utilisé pour protéger les indications

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

géographiques (IG) européennes, le « *phasing-out* » permet d'identifier dans l'accord une liste de biens à protéger et de fixer des périodes transitoires avec le pays tiers, au-delà desquelles ce dernier doit cesser d'utiliser des dénominations qui correspondent aux IG protégées dans l'Union européenne. Les clauses de sauvegarde permettent quant à elles aux Parties, d'un commun accord, de **revenir de manière automatique sur des concessions commerciales** (tarifaires ou non tarifaires) en cas de non-respect d'engagements établis durant la phase de négociations, à l'issue d'un certain délai convenu au préalable.

Un mécanisme inspiré de ces deux mesures pourrait accorder un délai aux pays tiers (de quelques mois à quelques années) pour se doter de modes de productions conformes aux standards européens (ou reconnus comme équivalents entre les parties), moyennant des mesures de coopération et la mise à disposition d'une assistance technique pour aider/accompagner cette transition. En cas de non-conformité à l'issue de cette période, il pourrait être convenu bilatéralement dans l'accord, au choix :

- de suspendre automatiquement d'éventuelles concessions commerciales préférentielles accordées sur ces biens ou services dans le cadre de l'accord ;
- de leur appliquer un droit de douane ;
- que les importations des biens ou services ne respectant pas ces critères de durabilité soient suspendues.

- **Mesure 1A3** : Conditionner l'accès au marché à la performance environnementale peut aussi impliquer la signature d'accords bilatéraux spécifiques sur certains biens ou services, à l'image des accords de partenariat volontaires (APV) du règlement FLEGT (*Forests Law Enforcement Governance and Trade*). Ce règlement vise à lutter contre le commerce de bois illégal sur le sol européen (voir encadré 2) tout en améliorant la gouvernance forestière des pays exportateurs de bois vers l'UE. FLEGT constitue un exemple concret de mécanisme utilisant le commerce pour faire levier sur un objectif environnemental : le commerce de bois est facilité à la condition d'adopter, pour les pays tiers, des standards environnementaux suffisamment élevés, en matière de traçabilité et de gestion forestière notamment. La réforme du cadre réglementaire au sein des pays exportateurs de bois est permise par une coopération bilatérale entre ces pays et l'UE. L'élargissement de ce type d'accords bilatéraux à d'autres biens ou services à enjeux pour l'environnement pourrait constituer un dispositif pertinent pour instaurer un lien de dépendance entre commerce et environnement.

Ce type de mesures permettrait, *via* l'introduction de conditionnalités relatives aux conditions de concurrence, d'assurer un degré d'exigence environnementale et de protection du consommateur quelle que soit l'origine des produits, d'éviter les distorsions économiques pour les opérateurs européens, et de produire un réel effet de levier *via* la politique commerciale.

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

Encadré 3 – Règlement FLEGT (*Forests Law Enforcement Governance and Trade*)

Entré en vigueur en 2005⁶, le règlement européen FLEGT repose sur la signature d'Accords de Partenariat volontaires (APV) bilatéraux entre l'Union européenne et les pays exportateurs de bois. Le but des APV est d'améliorer la gouvernance forestière des pays tiers et de s'assurer que le bois importé dans l'UE remplit toutes les exigences réglementaires de ces pays. L'Accord, une fois conclu, engage légalement les deux parties à ne commercer que des bois et produits dérivés dont la légalité est vérifiée. Dans le cadre de ces accords, les pays exportateurs développent un dispositif de vérification de la légalité des activités de récolte et de transformation des bois, en étroite coopération avec l'Union européenne.

Les APV clarifient ainsi les termes de la légalité dans le système juridique du pays partenaire de l'UE. Ils favorisent par ailleurs, dans les pays exportateurs en développement, un processus national de concertation et de négociation entre les pouvoirs publics, pour établir une politique forestière durable, associant étroitement le secteur privé et la société civile. Cette révision du cadre réglementaire au sein des pays tiers est accompagnée par un programme d'aide à la réforme financé par l'Union européenne. Avec le soutien de l'UE, les pays partenaires mettent en place des systèmes d'assurance de légalité qui établissent la traçabilité des bois, depuis l'autorisation des coupes dans les plans d'aménagement forestier jusqu'au port d'embarquement à l'export.

Les autorités du pays producteur peuvent alors émettre des « autorisations FLEGT » pour le bois exporté, sous le contrôle d'un observateur indépendant et sous la supervision d'un comité conjoint de mise en œuvre avec délégation locale de l'UE. Une fois l'autorisation attribuée, l'obligation de diligence raisonnée s'appliquant à tout bois entrant dans l'Union européenne au titre du RBUE (règlement sur le bois de l'Union européenne) est levée, ce qui facilite les exportations en provenance des pays ayant signé un APV.

À ce jour, l'Union européenne a signé un APV avec le Cameroun, la République Centrafricaine, le Libéria, le Ghana, la République du Congo et l'Indonésie. Ces APV sont tous entrés en vigueur mais seule l'Indonésie a été pour le moment autorisée à délivrer des licences FLEGT (les autres pays devant encore démontrer que leur système de gouvernance satisfait les exigences du règlement). Dans les 12 mois qui ont suivi cette autorisation (survenue le 15 novembre 2016), l'Indonésie a délivré environ 39 000 licences d'exportation pour une valeur de plus d'un milliard d'euros⁷ d'exportations vers l'UE. Neuf autres APV sont en cours de négociations (voir <http://agriculture.gouv.fr/les-accords-de-partenariat-volontaires-dans-le-monde-et-leur-avancee>).

6 Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 qui met en place un régime d'autorisation FLEGT accompagnant les importations de bois dans la Communauté. Entré en vigueur en janvier 2006, ce règlement a été modifié pour permettre la mise en place des compétences d'exécution et de pouvoirs délégués à la Commission, par le nouveau règlement (UE) n° 657/2014 du PE et du Conseil du 15 mai 2014. Le règlement (CE) n° 1024/2008 de la Commission du 17 octobre 2008 fixe les modalités de mise en œuvre du règlement (CE) n° 2173/2005 et est entré en vigueur le 6 novembre 2008.

7 Voir <http://www.euflegt.efi.int/indonesia>, site consulté le 02/07/2018

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

- **Mesure 1B : Introduire un lien de dépendance entre la performance environnementale des Parties et les préférences tarifaires**

Un lien de dépendance automatique entre démantèlement tarifaire et performance environnementale des Parties à un accord commercial peut aussi être introduit par l'utilisation d'une ou de plusieurs variables reflétant cette « performance environnementale ». Le respect des contributions nationales déterminées (NDC) soumises dans le cadre de l'Accord de Paris pourrait être un exemple envisageable de variable permettant le suivi de cette performance. Les NDC proposent en effet des trajectoires futures d'émissions de gaz à effet de serre (GES) mesurables et mesurées dans le cadre des communications nationales exigées par la CCNUCC (Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques).

Le lien de dépendance pourrait alors être introduit avec le type de clause suivant : un certain nombre d'années après l'entrée en vigueur de l'accord commercial, si les émissions de gaz à effet de serre inventoriées (et rapportées à la CCNUCC) dépassent de plus d'un certain seuil (négocié au préalable entre les Parties) celles de la trajectoire (NDC), alors cela pourrait entraîner, de manière (plus ou moins) automatique, la suspension ou le rééchelonnement du démantèlement tarifaire.

Ce faisant, il ne s'agirait pas, contrairement à ce que les détracteurs rapides de ce type de mesure affirment parfois, de « rendre contraignant l'Accord de Paris » (le respect des NDC n'est pas juridiquement contraignant dans l'Accord de Paris). Il s'agirait avant tout d'établir avec un partenaire commercial spécifique, durant la négociation commerciale (et donc hors du cadre de la CCNUCC), un engagement réciproque (obligeant à la fois l'UE et son partenaire commercial) visant à rendre dépendant le démantèlement tarifaire au respect de la NDC, impliquant uniquement ces deux parties (l'UE et ce même partenaire). Cet engagement obligerait donc uniquement les parties à l'accord commercial et son périmètre se restreindrait aux dispositions prévues dans cet accord.

- **Mesure 1C : Réfléchir à un dispositif de mise en application : l'exemple des cartons jaunes et rouges utilisés par l'UE pour l'importation des produits de la mer**

Les mesures 1A et 1B impliquent la création d'un dispositif de mise en œuvre susceptible d'actionner ce lien commerce-performance environnementale tout au long de la durée de vie de l'accord. Au niveau européen, le règlement INN n°1005/2008 relatif à la pêche illicite, non déclarée, et non réglementée, permet, à l'issue d'un processus de dialogue, de sanctionner d'un « carton jaune » les pays tiers qui refusent de coopérer à la lutte contre la pêche illicite. À la réception de ce carton jaune, le pays tiers visé dispose de six mois pour entreprendre les réformes nécessaires, sous peine de se voir attribuer un « carton rouge » synonyme d'interdiction provisoire des importations de ses produits de pêche relevant du règlement. Un mécanisme analogue pourrait être envisagé afin de mettre en œuvre les mesures 1A ou 1B.

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

MESURE 2 : PROGRESSER VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE DES ACCORDS COMMERCIAUX

En accord avec l'objectif français de neutralité carbone à l'horizon 2050 (plan climat) qui concerne l'ensemble de l'économie, et la future feuille de route de l'UE sur l'atteinte de la neutralité carbone, il semble cohérent que la politique commerciale « accomplisse sa part » dans l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre. A minima, elle ne doit pas rendre la tâche encore plus ardue. La signature d'accords commerciaux « neutres en carbone » ou mieux, permettant une diminution des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble des parties concernées (empreinte carbone négative ou nulle) permettrait de renforcer considérablement la légitimité et le bien fondé d'une poursuite de la dynamique d'ouverture commerciale, dans le contexte de la mise en œuvre de l'accord de Paris. Toutefois, la mesure de l'empreinte carbone d'un accord commercial demeure un exercice très complexe, compte-tenu des nombreux effets en cascade susceptibles de se produire dans une économie mondialisée.

Aussi, dans un premier temps, cet effort pourrait se concentrer sur la compensation du surcroît d'émissions de GES liées à l'augmentation des flux de transports (routier, maritime et aérien) de marchandises entre les deux parties. Il pourrait donc être envisagé de le mesurer précisément et de mettre en œuvre des mesures permettant d'éviter, réduire ou encore de compenser cette augmentation d'émissions.

MESURE 3 : INTRODUIRE DES DISPOSITIONS ENVIRONNEMENTALES CONTRAIGNANTES

Afin d'introduire des dispositions environnementales effectivement contraignantes dans les accords de libre-échange, deux pistes principales peuvent être explorées simultanément :

- **Mesure 3A : rendre le chapitre commerce et développement durable contraignant**

Les accords de deuxième génération actuellement négociés par l'Union européenne comprennent systématiquement un chapitre « commerce et développement durable ». Mais celui-ci est aujourd'hui l'un des seuls, parmi tous les chapitres des accords de libre-échange européens, à ne pas être soumis à un mécanisme de règlement des différends pouvant donner lieu à des sanctions commerciales. Il n'est ainsi pas contraignant.

La France plaide depuis plusieurs années en faveur de la soumission de ce chapitre au mécanisme générique de règlement des différends de l'accord. Cela ouvrirait la possibilité de prendre, *in fine* et en dernier recours, des sanctions en cas de non-respect des dispositions relatives au développement durable.

Or, la France demeure isolée au niveau européen sur ce sujet, et le risque que le chapitre commerce et développement durable ne devienne jamais contraignant est important. Cette mesure présente en effet les deux inconvénients suivants :

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

- Certaines dispositions de ce chapitre (cf. encadré 1), tel qu'il est rédigé aujourd'hui dans les ALE de l'Union européenne, sont très larges. Cela pose une question de faisabilité technique quant à la possibilité de démontrer qu'un pays ne les respecte pas. Il semble par exemple peu évident de démontrer juridiquement qu'un État refuse de coopérer sur le changement climatique avec l'Union européenne, ou bien qu'un État ne met pas en place des mesures effectives pour combattre le commerce des espèces protégées.

- Rendre ce chapitre contraignant nécessiterait également de questionner les modalités de la recevabilité des plaintes dénonçant un manquement aux dispositions relatives au développement durable. Aujourd'hui, le modèle d'accord commercial nord-américain intègre un chapitre commerce et développement durable soumis au mécanisme de règlement des différends général de l'accord. Cependant, pour que la plainte soit recevable par le tribunal, il faut prouver que le non-respect des dispositions relatives à ce chapitre remet en cause les conditions d'équilibre de la concurrence et entraîne un préjudice commercial quantifiable pour les producteurs d'une des parties de l'accord. La démonstration et la quantification de ce lien est complexe voire impossible, ce qui empêche le mécanisme d'être effectif. C'est le cas bien connu du différend ayant opposé les États-Unis (auteurs de la plainte) au Guatemala⁸ (2014-2017). Les États-Unis, incapables de démontrer ce lien ont été déboutés, alors que l'infraction aux dispositions sociales de l'accord CAFTA-DR a bien été constatée par le tribunal de règlement des différends. Une infraction avérée à ces dispositions devrait pourtant pouvoir faire l'objet de sanctions commerciales, qu'elle entraîne un préjudice commercial ou non.

- **Mesure 3B : Inclure des clauses relatives au développement durable au-delà des chapitres exclusivement dédiés à cette thématique**

L'inclusion de clauses relatives au développement durable dans les autres chapitres de l'accord (marchés publics, énergie, investissement, barrière non tarifaires, coopération réglementaire, etc.) peut permettre de renforcer le lien entre l'accord de commerce et le développement durable. Dans les autres chapitres de l'accord, ces dispositions seraient en effet soumises au mécanisme de règlement des différends général de l'accord, et présenteraient l'avantage d'être mieux ciblées que les dispositions actuelles.

MESURE 4 : FAIRE DE LA COOPÉRATION RÉGLEMENTAIRE UN OUTIL AU SERVICE D'UNE EXIGENCE ENVIRONNEMENTALE FORTE

Volet controversé des accords de deuxième génération, la coopération réglementaire peut pourtant constituer un instrument intéressant pour exporter les normes et standards environnementaux et sanitaires européens. Dans cette optique, les accords commerciaux de troisième génération devraient imposer que cette coopération ne puisse être réalisée que sur la base du mieux-disant environnemental, lorsque son identification est dénuée d'ambiguïté. Une

8 Rapport du panel accessible au lien suivant : [https://www.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20E2%80%93%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1\(a\)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf](https://www.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20E2%80%93%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1(a)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf)

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

telle approche contribuerait à l'élimination des obstacles non tarifaires tout en assurant un niveau de protection élevé pour les consommateurs européens.

Une telle approche nécessiterait par ailleurs de s'assurer :

- de la bonne association des institutions environnementales pertinentes tout au long du processus de coopération ;
- de la transparence du forum de coopération réglementaire ;
- du bon équilibre des parties prenantes de la société civile consultées dans le cadre de la coopération réglementaire (secteur privé, gouvernements locaux et régionaux, ONG, etc.).

MESURE 5 : TRANSPARENCE ET GOUVERNANCE DE L'ÉLABORATION DES MANDATS DE NÉGOCIATION ET DE LA NÉGOCIATION ELLE-MÊME

L'élaboration des mandats de négociation et la négociation des accords commerciaux actuels sont discutées exclusivement en « filière commerce » (comité des politiques commerciales, conseil affaires étrangères), au niveau européen. Or, au vu de l'ensemble des secteurs économiques impactés, une association plus étroite des composantes environnementales et sectorielles des institutions de l'Union européenne (différentes formations du Conseil et des commissions du Parlement européen) et des différents ministères des États membres semble indispensable à mettre en œuvre pour les futures négociations.

MESURE 6 : INTRODUIRE DES DISPOSITIONS VISANT À INTERDIRE LES SUBVENTIONS AUX ÉNERGIES FOSSILES

Sources de distorsion dans les échanges commerciaux et freins importants à la transition énergétique, les subventions aux énergies fossiles devraient faire l'objet de définitions communes entre les parties d'un accord commercial et de dispositions contraignantes visant leur suppression progressive.

MESURE 7 : INTRODUCTION DE NOUVELLES MÉTRIQUES PERMETTANT DE MESURER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL D'UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE

En complément de l'empreinte carbone, la fixation d'objectifs de durabilité exprimés avec d'autres métriques comme l'empreinte matière, l'empreinte eau, ou l'empreinte écologique pourrait permettre de minimiser les impacts de l'accroissement des échanges commerciaux sur l'environnement. Avant de les introduire, il conviendrait de consolider les normes et standards méthodologiques internationaux.

Depuis une vingtaine d'années, l'idée qu'il faut imputer les impacts environnementaux d'un bien ou d'un service aux consommateurs finaux (et par extension aux consommateurs d'un même

Partie 3 - Exemples de mesures qui pourraient être intégrées dans un accord dit de troisième génération

territoire), et non aux producteurs a été activement promue, en premier lieu par le développement de l'Empreinte Écologique (EE). Toutefois, si l'une des principales caractéristiques de l'EE est de permettre d'agrèger différents types d'impacts environnementaux en une même métrique (hectares globaux) et de faciliter la communication *via* cette approche synthétique, il apparaît beaucoup plus juste, solide et pertinent d'approcher les grands enjeux environnementaux (climat, énergie, ressources, biodiversité, eau) *via* des indicateurs dédiés, selon une approche similaire d'impact lié à la consommation finale (cf. recommandations du Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social (2009)).

La méthodologie de l'empreinte carbone s'appuie sur les tableaux entrées-sorties (TES) de la comptabilité nationale en les combinant à des comptes de flux physiques, et permet *in fine* de ventiler les impacts environnementaux (ici émissions de GES) des différents biens et services (y compris importés) sur différents postes de consommation finale. Une empreinte carbone nationale est ainsi calculée chaque année, en complément de l'approche territoriale. La même approche permet de calculer une empreinte « matières », calculant l'impact de la consommation finale d'un pays sur la consommation de ressources, tant celles extraites du territoire national que celles mobilisées indirectement hors des frontières pour produire et transporter les produits importés.

L'utilisation d'empreintes environnementales se généralise donc (cf. empreinte eau, sous l'impulsion du Water Footprint Network ; empreinte biodiversité, actuellement promue par la CDC-biodiversité) et aborde d'autres enjeux écologiques, en intégrant l'impact spécifique des importations dans la mesure de la consommation/dégradation de certaines ressources par les biens et services consommés en France.

L'évaluation des accords internationaux par les empreintes doit nécessairement être réalisée par de la modélisation (scénarii prospectifs) permettant de faire varier les données des échanges économiques (importations, exportations), les données des structures économiques des pays concernés, tout en utilisant les données environnementales en lien avec les empreintes.

MESURE 8 : CONSOLIDER LE CADRE STANDARD DE RÉALISATION DES ÉTUDES D'IMPACT DES ACCORDS COMMERCIAUX

Le développement de nouvelles métriques détaillées précédemment pourrait permettre d'enrichir les études d'impact sur les conséquences environnementales de ces accords commerciaux, conduites à la fois :

- en amont de la conclusion des négociations (en *ex ante*) ;
- une fois leur entrée en vigueur (de façon provisoire ou définitive) pour assurer le suivi de leur mise en œuvre (en *ex post*).

Conclusion

Remis en question par une partie de la société civile, chahuté par les tentations protectionnistes et les menaces de guerres commerciales, l'ensemble du système commercial européen se trouve aujourd'hui à un carrefour, confronté à de multiples enjeux.

Ce moment pourrait être envisagé par l'Union européenne comme une opportunité unique de moderniser sa politique commerciale, afin de la rendre cohérente avec ses objectifs environnementaux, et mieux, de favoriser leur atteinte. Il en va de la légitimité du libre-échange européen, et de sa raison d'être : le bien être des populations.

Cependant, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre cet objectif ambitieux. L'expérience montre que la France ne pourra pas y parvenir si elle demeure isolée. Elle aura besoin du plein soutien de ses partenaires européens pour avancer dans cette voie et réussir à négocier des accords commerciaux de troisième génération.

Annexe

Extraits de discours et communications récents du Président de la République française



- **Discours sur l'Europe à la Sorbonne du 26 septembre 2017**

« Simple, efficace, protecteur, le marché unique doit redevenir cet espace de convergence plus que de concurrence. Et il en est de même pour son miroir extérieur qu'est la politique commerciale. J'entends les ambitions portées par certains, mais je leur dis : « Attention, je suis prêt à vous suivre, mais à condition que cette politique commerciale soit profondément renouvelée, profondément changée. Je ne veux pas de nouvelles discussions commerciales avec les règles d'hier, qui nous ont conduits à ces situations absurdes que nous avons aujourd'hui sur l'accord entre l'Europe et le Canada ». Nous avons besoin d'avoir une transparence des négociations et de la mise en œuvre des accords commerciaux. Nous avons besoin d'une exigence sociale et environnementale dans nos débats commerciaux. »

- **Discours aux États généraux de l'alimentation à Rungis du 11 octobre 2017**

« Je souhaite aussi renforcer dans les accords commerciaux les exigences plus largement sur les modes de production. [...] Je suis favorable au juste et libre commerce, celui qui permet de préserver les intérêts de chacune et chacun, qui correspond à nos propres objectifs et à nos propres équilibres. Je suis favorable à ce que les règles commerciales soient d'ailleurs rendues plus transparentes et plus démocratiques. J'ai pris des engagements clairs et lorsque j'ai eu à présenter l'initiative française pour l'Europe à le préciser. »

- **Discours à la COP23 du 15 novembre 2017**

« Le troisième axe sur lequel nous avons besoin d'avancer au niveau européen, c'est l'intégration des objectifs environnementaux dans notre politique commerciale. Si nous voulons avancer de manière crédible nous devons renforcer nos investissements, renforcer la transformation de nos secteurs industriels pour être plus conformes à ces objectifs environnementaux, mais il nous faut aussi lorsque nous négocions des accords commerciaux intégrer cette contrepartie environnementale prise en compte, et ne pas négocier des accords avec des pays qui ne jouent pas le jeu ou qui sont moins ambitieux que nous, puisque cela viendrait diminuer nos ambitions collectives. »

- **Lettre à Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, sur le Mercosur du 15 novembre 2017**

« J'y ai souligné notre volonté de renforcer notre politique commerciale, pour qu'elle tire vers le haut les standards internationaux, notamment sociaux et environnementaux, et que le commerce bénéficie à tous. Les accords commerciaux constituent une opportunité pour atteindre ces objectifs. [...] Par ailleurs, les négociations commerciales avec le Mercosur doivent porter une attention particulière sur les exigences environnementales et sanitaires. Les récents accords commerciaux de l'UE souffrent d'une ambition trop faible dans ces domaines ; alors qu'ils devraient tirer vers le haut les standards internationaux, ils sont suspectés de niveler vers le bas les réglementations domestiques. Je souhaite que les accords commerciaux ne soient plus considérés comme une menace pour les politiques environnementales et écologiques, mais que

nous puissions au contraire faire levier de l'ouverture commerciale pour amener nos partenaires commerciaux aux mêmes degrés d'exigence que nous imposons sur notre marché intérieur. »

- **Discours au forum économique mondial de Davos du 24 janvier 2018**

« Même dans mon pays si je ne redonne pas un sens à cette mondialisation, si je n'arrive pas expliquer aux gens qu'elle est bonne pour eux et qu'elle sert à traiter les problèmes du quotidien et qu'ils y ont leur place, dans cinq ans, dans 10 ans, dans 15 ans ce seront les nationalistes, les extrêmes, ceux qui proposent de sortir de ce système qui gagneront et ce sera vrai dans chaque pays ! [...] Nous ne devrions plus conclure d'accords commerciaux lorsqu'ils ne respectent pas nos standards communs, climatiques, sanitaires, fiscaux, sociaux. Nous ne devrions plus avoir des discussions sur certains sujets avec des puissances si elles ne correspondent plus justement aux critères qui sont les nôtres. Nous devons avoir un agenda cohérent en termes de biens publics, ça ne se fera pas du jour au lendemain, mais on doit rendre transparent toutes nos incohérences, ce que nous sommes progressivement en train de faire plutôt que de continuer à diverger et à les renforcer. »

- **Discours à la conférence sur la finance verte à Bruxelles du 22 mars 2018**

« Le deuxième grand choix que nous aurons à faire et qui se doit d'être cohérent avec notre discussion du jour, c'est notre politique commerciale. Dans des temps où notre politique commerciale collective est menacée par des tentations d'unilatéralisme, nous devons d'abord constamment réaffirmer que nous, nous voulons respecter les règles que nous nous sommes fixées et que c'est la base du multilatéralisme et de la règle de droit.

[...] Mais dans les accords que nous avons à négocier, dans la politique commerciale que nous développons, nous ne pouvons plus continuer à poursuivre des objectifs qui sont parfois contraires à notre propre politique à l'intérieur de nos frontières parce que nous décourageons ce faisant les acteurs économiques et les investisseurs à qui nous demandons des efforts.

[...] C'est cohérent ! Nous nous sommes appliqués à nous-mêmes des règles, nous allons même au-delà d'elles parfois, nous le demandons à nos acteurs, pourquoi irions-nous signer des accords commerciaux qui approfondissent le cadre multilatéral et qui vont au-delà de ce que prévoit l'OMC avec des puissances qui déclarent ne pas vouloir mettre en œuvre l'Accord de Paris ? Mais enfin nous serions bien fous ! D'abord, moi, je ne saurais pas l'expliquer à ces territoires dont je parlais, à qui on explique qu'il va falloir fermer une centrale à charbon parce que ce n'est pas bon et ce n'est pas conforme à nos accords climatiques si, de l'autre côté, j'autorise l'accès de certains biens venant d'un pays qui a dit que dans ses frontières ce n'était pas si grave.

[...] Les biens communs sont faits pour être partagés dans le volontarisme et les contraintes. Et donc, n'ayons pas cette politique du faible qui consiste pour l'Union européenne à toujours considérer qu'elle subit les règles, mais qu'elle serait en quelque sorte trop marginale à l'échelle planétaire pour pouvoir les porter. Nous devons avoir un leadership climatique assumé, ce qui veut dire que notre politique commerciale, moi, j'y suis favorable, je suis pour avoir une politique

commerciale ambitieuse, mais elle doit être cohérente avec nos objectifs climatiques, comme d'ailleurs avec nos objectifs sociaux. Et elle doit être un moyen non pas de devenir progressivement les marginaux d'un monde qui se fracture, où les puissances autoritaires -avec la fragmentation du multilatéralisme- sont en train de reprendre de la force, mais de redevenir ceux qui aident à diffuser les règles, à diffuser le modèle européen que nous avons progressivement construit décennie après décennie et qui est celui qui, aujourd'hui, intègre le plus clairement la conjugaison de nos intérêts et des biens communs de la planète. Et donc, sur ce point, je pense que nos déclarations seraient bien vaines si, à la fois sur notre budget et notre politique commerciale, nous n'étions pas pleinement cohérents. »

- **Discours d'ouverture de la réunion du Conseil au niveau des ministres de l'OCDE du 30 mai 2018**

« Nous devons utiliser la politique commerciale comme un levier pour avancer sur nos objectifs environnementaux, sinon nous serons toujours à la merci des pratiques, là aussi, non coopératives, sinon nous serons toujours pris collectivement dans des engagements que nous prenons pour nous-mêmes, nos industries ou nos secteurs, et ensuite, des discussions commerciales avec des partenaires qui ne voudraient pas faire les mêmes efforts, quels que soient par ailleurs les engagements qu'ils peuvent prendre sur le plan international, parce que beaucoup ont tout de même signé et ratifié l'Accord de Paris. C'est pourquoi je souhaite notamment que nous nous dotions de standards pour des modes de production qui soient respectueux de l'environnement et qui garantissent le développement durable. Je souhaite que l'Union européenne donne l'exemple en incluant le respect de l'Accord de Paris dans tous ses accords commerciaux et en garantissant, par des mécanismes de sanction, le respect des standards environnementaux. C'est le seul moyen d'être pleinement cohérent, c'est le seul moyen, collectivement, d'accélérer dans ce que nous devons faire pour nous-mêmes et nos enfants, et là aussi, ça n'est pas un luxe à remettre à demain précisément parce que nous vivons déjà les conséquences profondes dans de nombreux endroits du globe du réchauffement climatique auquel nous nous attelons avec trop de lenteur ou d'hésitation. »

- **Discours à la 73^e Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2018**

« Mettons-nous en conformité avec les engagements que nous avons pris. Ne signons plus d'accords commerciaux avec les puissances qui ne respectent pas l'Accord de Paris. Faisons en sorte que nos engagements commerciaux intègrent nos contraintes environnementales et sociales. [...] La France continuera d'exercer, avec tous ceux qui le veulent, le leadership de ce combat. »

Références



Références

Pour en savoir plus

CGDD, CEDD, Rapport sur les relations entre le CETA et le climat, 2017

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.02.10%20Rapport%20CETA-Climat_Janvier_0.pdf

Consultation de la Commission européenne, chapitre « Commerce et développement durable », 2017

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf

Plan d'action CETA du gouvernement français, 2017

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/10/plan_action_ceta_du_gouvernement.pdf

Plan d'action de la Commission européenne sur la mise en œuvre des chapitres commerce et développement durable, 2018

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

Rapport sur l'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, 2017, *par la commission indépendante présidée par Katheline Schubert* :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_ceta_-_08.09.2017.pdf

Sapir A., Jean S., Martin P., Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ?, 2018

<http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note046.pdf>

<http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note046-en.pdf>

Conditions générales d'utilisation

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille — 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 1^{er} juillet 1992 — art. L.122-4 et L.122-5).

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith

Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere

Dépôt légal : novembre 2018

ISSN : 2552-2272



La controverse liée au CETA et la difficile mise en œuvre du « plan d'action CETA » révèlent que le modèle actuel des accords de deuxième génération ne permet pas de porter l'ambition française d'un profond renouvellement de la politique commerciale européenne. Par conséquent, la France pourrait proposer un nouveau modèle d'accord commercial « de troisième génération » permettant de réconcilier politiques environnementales et commerciales et de faire du commerce un levier pour l'atteinte des objectifs environnementaux.

Pour ce faire, le commerce doit être pensé comme un moyen d'améliorer le bien-être des populations, et non comme une finalité en soi.

L'enjeu est au moins triple : (1) mettre en cohérence la politique commerciale avec les grands objectifs environnementaux (climat, biodiversité, qualité de l'air, etc.), (2) réconcilier les citoyens avec la politique commerciale européenne et (3) inciter à la mise en œuvre des accords multilatéraux environnementaux en liant les concessions commerciales à l'atteinte de leurs objectifs.

Commerce international et environnement
Vers des accords de 3^e génération ?



commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques (ERNR)

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

