

# La politique commerciale européenne à l'heure du Green Deal

Article by Mathilde Dupré

March 17, 2020

Avec sa proposition de Green Deal, la nouvelle Commission européenne von der Leyen ambitionne de faire de l'UE le premier continent neutre en carbone et de déployer un plan d'investissement massif dans la transition écologique de nos économies. Un tel défi ne pourra cependant être relevé que si l'ensemble des politiques publiques sont revues et adaptées à l'aune de cet objectif. Ainsi, produire et consommer de manière plus sobre et respectueuse de la biodiversité implique aussi de repenser la manière d'échanger et les règles qui régissent le commerce international.

En effet, alors que les émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire de l'UE ont diminué de 13% entre 1995 et 2016, l'empreinte réelle des 28 n'a réduit que de 8% dans la mesure où l'UE reste importatrice nette de carbone. Ainsi, un tiers de l'empreinte de l'UE provient des émissions incorporées dans les importations<sup>1</sup>. Sans compter que les pays européens sont par exemple responsables de plus du tiers de la déforestation liée au commerce international de produits agricoles<sup>2</sup>.

## L'inertie de la politique commerciale européenne

Dans un article publié dans la Revue Politique étrangère, un groupe d'experts ayant exercé des responsabilités en matière de commerce international écrivait : « *Toutes les autres politiques économiques internationales se sont fondues dans le creuset du développement durable (...). Seule la politique commerciale a résisté à cette mutation, multipliant les écrans de fumée, pour continuer à libéraliser comme un canard sans tête continue de courir*<sup>3</sup> ». Les chapitres travail, environnement et développement durable promus depuis une dizaine d'années dans les accords de commerce bilatéraux se bornent à encourager le respect des engagements internationaux déjà pris par les États dans ces domaines et ne sont nullement contraignants. Prisonnière de son prisme en faveur de la libéralisation inconditionnelle des échanges, la politique commerciale de l'UE échoue ainsi à prendre en compte les défis humains et environnementaux posés par l'allongement des chaînes de valeur mondiales et la massification des échanges internationaux.

Ainsi sur ce sujet, la nouvelle Commission se limite à l'approfondissement de l'agenda actuel : ratification des accords avec le Vietnam, le Mercosur et le Mexique ; finalisation de l'accord de protection des investissements avec la Chine ; poursuite des négociations bilatérales les US, l'Australie ou la Nouvelle Zélande ; ouverture des négociations avec le Royaume Uni ; expansion des dispositifs de protection des investissements. Les seuls engagements nouveaux sont l'inscription de l'Accord de Paris comme un élément essentiel dans certains des accords et la mise en place d'un instrument d'ajustement carbone aux frontières. Ce programme est-il cohérent et compatible avec les objectifs annoncés à travers le Green Deal ?

*L'Union européenne doit s'employer à redéfinir de la*

*manière la plus coordonnée et multilatérale possible les règles internationales du commerce de manière à redonner aux Etats des marges de manœuvre pour conduire la transition écologique.*

Faire de l'Accord de Paris un élément essentiel des accords de commerce permet d'explicitier la possibilité déjà confirmée par la Cour de Justice de l'UE de suspendre ces derniers en cas de sortie du premier. Mais la Commission propose de ne l'inscrire que dans des accords jugés « globaux », ce qui ne s'applique par exemple pas selon elle aux négociations en cours avec les États-Unis. Et rien dans ce dispositif permet d'apporter des réponses aux pays qui resteraient dans l'accord de Paris sans le mettre en œuvre de façon effective.

Quant au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, fortement promu par la France et véritable serpent de mer dans le débat public, il est encore loin de recueillir le soutien de l'ensemble des pays membres. Et sa mise en œuvre ne va pas sans poser de nombreuses difficultés techniques et juridiques. 'il voit le jour, cet instrument certainement utile ne résoudra cependant pas l'ensemble des problèmes environnementaux et sociaux liés à la politique commerciale.

## **Les écueils des règles commerciales internationales**

Les Etats ont érigé le commerce en point cardinal des politiques internationales. Il existe aujourd'hui fossé important entre un droit commercial fortement internationalisé et de force juridique obligatoire et des droits humains, sociaux ou de l'environnement qui restent essentiellement inscrits à l'échelle nationale et dont les développements internationaux ne sont pas ou peu contraignants. Les accords de commerce et d'investissement contiennent en effet des obligations pour les États avec la menace de sanctions à la clé. Si ces derniers ne respectent pas les règles de disciplines qu'ils se sont fixées, ils peuvent être poursuivis via l'organe de règlement des différends de l'OMC ou les mécanismes bilatéraux de règlement des différends entre États ou encore entre investisseurs et États.

A contrario, les règles internationales sociales, environnementales ou les droits humains ne sont adossées à aucun dispositif équivalent. Leur non-respect pose au mieux un risque réputationnel pour les États. C'est ce qui explique en partie pourquoi la communauté internationale peine tant à prendre le chemin des objectifs climatiques fixés dans l'accord de Paris ou à faire respecter les standards internationaux de l'OIT et des Nations Unies. Cette situation établit une hiérarchie de facto et conduit à une inversion étrange des priorités. Le commerce est devenu une fin en soi et la politique commerciale est menée de façon autonome, voire souvent en contradiction avec les autres politiques publiques. Illustration de cette contradiction, la Commission européenne avait ainsi donné des instructions à ses négociateurs de refuser que l'Accord de Paris sur le climat ne puisse imposer des limites au commerce.

Certes, les règles du commerce international héritées du GATT, l'ancêtre de l'OMC, prévoient quelques dérogations aux engagements de libéralisation pour favoriser la protection de la santé, de la vie et des ressources naturelles épuisables. Mais les États qui ont essayé de les utiliser n'y sont presque jamais parvenus.. Et les politiques publiques européennes basées sur le principe de précaution et attaquées par nos partenaires ont été jugées contraire au droit du commerce.

Face à ces écueils, non seulement l'UE n'a pas cherché à réformer les règles du commerce international dans un cadre multilatéral renforcé pour corriger les grands déséquilibres structurels engendrés par les accords multilatéraux passés, notamment dans le domaine agricole et aux urgences environnementales et sociales. Mais elle

a multiplié les négociations d'accords bilatéraux qui présentent les mêmes failles.

## **Les dangers des accords de commerce bilatéraux « nouvelle génération »**

Ce nouveau bilatéralisme s'appuie sur des accords commerciaux bilatéraux dits de « nouvelle génération » dont les caractéristiques sont autant d'obstacles supplémentaires aux politiques nationales de transition écologique.

- **Élargissement du champ couvert par les accords**

Leur première caractéristique, c'est d'aller bien au-delà des simples questions commerciales. En effet, les droits de douane qui constituaient les principales barrières aux échanges dans le passé ont été considérablement réduits, à l'exception de quelques secteurs, agricole notamment. Près de 3/4 des importations de l'UE sont ainsi déjà exonérées de droits de douane ou sont soumises à des droits réduits. C'est pourquoi les négociations commerciales visent désormais les autres types de mesures qui sont présentées par les négociateurs comme des "barrières non tarifaires" au commerce, et qui relèvent des divergences normatives en matière de production mais également de protections sanitaires, sociales ou environnementales. Cet élargissement du champ des négociations commerciales n'est pas sans poser de difficultés car il tend à considérer les réglementations du point de vue de leur impact sur le commerce au détriment de leur rôle protecteur sur la santé, les conditions de travail ou l'environnement. Pour citer Pascal Lamy, ancien directeur de l'OMC, au sujet des négociations gelées d'un partenariat commercial transatlantique : « *Le TTIP entreprend de s'attaquer aux barrières non tarifaires, c'est-à-dire aux différences qui existent entre les normes de précaution qui protègent les consommateurs contre divers types de risques. Elles constituent aujourd'hui 80 % des obstacles aux échanges entre les deux économies. (...) C'est bien parce que la protection des consommateurs est en jeu et non plus celle des producteurs que ces négociations provoquent autant de remous.* » De fait, les études d'impact sur la durabilité examinent les gains en matière commerciale de ce travail sur les normes, mais elles n'abordent jamais l'impact environnemental ou social de cet effort de réduction des barrières non tarifaires. Cet élargissement du champ de la politique commerciale ne s'est en outre pas accompagné de sa démocratisation. L'opacité qui entoure les négociations prive les élus et les citoyens de leur capacité de contribuer utilement à l'élaboration des accords.

- **Accords « vivants »**

L'impact environnemental et social des accords est d'autant plus difficile à évaluer qu'il n'est pas circonscrit dans le temps. Ces accords de nouvelle génération sont en effet conçus pour être des accords "vivants". Ils mettent en place des comités et des mécanismes de dialogue dont le rôle est de veiller à la mise en œuvre de l'accord mais aussi de continuer à négocier de nouvelles avancées secteur par secteur.

Le CETA a ainsi créé un comité mixte et une dizaine de comités spécialisés sur les biotechnologies, les normes sanitaires et phytosanitaires, les services financiers, un forum de coopération réglementaire, etc. Leur pouvoir est important puisque certains peuvent même changer des parties de l'accord après sa signature, sans pour autant être soumis à de véritables mécanismes de contrôle démocratique. L'objectif est de faciliter la convergence des normes et des réglementations et de réduire les coûts liés à leur respect pour les entreprises. Ce mécanisme doit permettre aussi de s'assurer que toutes les législations existantes et futures des pays seront conformes aux traités et n'auront pas d'impact négatif sur le commerce. Le risque est très grand de voir les gouvernements abandonner ou réduire la portée de pans entiers de législation indispensable pour la défense des consommateurs, la protection des travailleurs et la préservation de l'environnement suite à l'intervention de ces comités techniques<sup>5</sup>.

- **L'ajout d'un volet investissement**

Enfin dans leur majorité, ces nouveaux accords s'accompagnent d'un volet protection des investissements qui

prévoit la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats. Ce dispositif offre la possibilité aux investisseurs étrangers d'attaquer l'UE ou les Etats membres et de contester des politiques publiques qui nuisent à leurs intérêts devant des juridictions d'exception et selon très règles qui leur sont très favorables.

Ce mécanisme n'est certes pas nouveau, puisqu'il visait à protéger les activités des investisseurs des pays riches contre les risques d'expropriations et de décisions arbitraires dans les pays issus de la décolonisation, dont les systèmes judiciaires étaient considérés comme défaillants, voire corrompus. Mais il a été par la suite introduit dans une multitude d'accords bilatéraux (plus de 3300 à ce jour) et le nombre de litiges explose littéralement (3 cas de différends connus en 1995 nombre et 983 cas connus à ce jour). Ce dispositif a ainsi été utilisé par l'entreprise Cargill contre le Mexique pour contester la taxe mise en place sur les sodas pour lutter contre l'obésité ou par l'entreprise Vattenfall contre l'Allemagne après le renforcement des exigences environnementales de la part de la ville de Hambourg visant sa centrale à Charbon. Malgré des risques de plus en plus évidents, l'UE cherche aujourd'hui à se doter de ce dispositif avec un maximum de partenaires commerciaux, y compris des pays pourtant dotés de systèmes juridiques efficaces et sièges de multinationales rompues à l'exercice des poursuites contre les États tels que le Canada, les États Unis ou le Japon.

Elle prétend avoir réformé le mécanisme en introduisant quelques ajustements procéduraux dans le CETA et les accords qui suivent. Mais elle se refuse toujours à réduire la portée des règles de protection offertes aux investisseurs ou à leur imposer des obligations en retour. En outre, elle déploie surtout plus d'énergie à étendre ce dispositif à l'ensemble des flux d'investissements internationaux via la promotion d'une Cour multilatérale des investissements qu'à moderniser les vieux accords de protection conclus par le passé. Or ce mécanisme est aujourd'hui très largement dénoncé en raison de son utilisation par les entreprises multinationales pour décourager les Etats d'agir ou faire payer au prix fort aux contribuables des mesures de politiques publiques d'intérêt général.

Les États-Unis et le Canada qui avaient été les premiers pays développés à instaurer ce type de mécanisme entre eux dans le cadre de l'ALENA en 1994 ont d'ailleurs décidé d'y mettre fin dans le cadre de la récente négociation de l'accord nord-américain. *« Cela a coûté aux contribuables canadiens plus de 300 millions de \$ de sanctions et de frais juridiques. L'ISDS [RDIE] élève le droit des entreprises au-dessus de la souveraineté des gouvernements. En l'enlevant, nous renforçons le droit de nos gouvernements de réguler dans l'intérêt général, de protéger la santé publique et l'environnement »*, plaidait la Ministre canadienne des Affaires étrangères. Et les appels se multiplient pour réduire la portée de ce mécanisme. Le Ministre de l'Energie du Luxembourg appelait par exemple les Etats membres de l'UE à mettre fin à la protection des investissements dans le secteur des énergies fossiles, dans le cadre de la négociation qui commence en décembre 2019 sur la « modernisation » du traité sur la charte de l'Energie<sup>4</sup>.

En conclusion, non seulement les règles commerciales actuelles contribuent au développement d'un modèle économique insoutenable mais elles constituent aussi un frein à la transition écologique et sociale en réduisant les marges de manœuvre de la puissance publique dans de nombreux domaines. Ce constat est d'autant plus problématique quand les gains économiques des nouveaux accords apparaissent négligeables, de l'ordre de moins de 0,01 % sur le PIB européen à l'horizon 2035 pour le CETA.

## **La place de la politique commerciale dans le Green new deal**

Si le projet de Green deal de nouvelle Commission est sérieux, cette dernière ne pourra faire l'économie d'une réforme de sa politique commerciale pour la mettre au service de la transition écologique et sociale.

Cela implique pour commencer de revisiter la finalité de la politique commerciale. L'accroissement des échanges en général n'est plus un objectif souhaitable, en l'absence de véritable découplage, c'est à dire de réduction de

l'intensité carbone et de ponction sur les ressources naturelles du PIB. Afin de respecter les limites physiques de la planète en matière de climat mais aussi de biodiversité et de préservation d'un certain nombre d'autres ressources, il apparaît nécessaire de se fixer des objectifs plus précis sur les secteurs qui doivent croître et ceux qui doivent décroître dans les échanges et utiliser des indicateurs de suivi plus complets que le volume des échanges ou le PIB, tels que par exemple les émissions importées comme nous y invite le Haut conseil pour le climat français ou des mesures d'impact sur la biodiversité.

Ce mouvement suppose d'admettre des restrictions à la liberté des échanges et une possible réduction globale de leur volume. En effet, un certain nombre de biens ne doivent plus être consommés (énergies fossiles, voitures diesel/essence, etc.) – et d'autres de manière complètement différente. Par ailleurs, une partie du commerce international apparaît n'être en réalité que le résultat de stratégies d'optimisation fiscale, sociale et environnementale développées par les entreprises multinationales (selon les estimations de la CNUCED et de l'OCDE, le commerce intra groupe pourrait peser entre un tiers et deux tiers du commerce mondial). Une meilleure prise en compte de ces enjeux devrait par conséquent permettre de décourager ces stratégies ou de les rendre impossibles.

Puissance commerciale dominante, l'Union européenne a les moyens et le devoir de déployer plus d'efforts pour promouvoir de règles internationales contraignantes et ambitieuses en matière sociale, environnementale et fiscale et une révision du droit commercial et de l'investissement en conséquence. Elle doit par exemple impérativement accepter de s'engager de manière constructive dans les négociations en cours pour un traité ONU sur les entreprises et les Droits humains. L'ordre des priorités doit ainsi être inversé. Les activités de coopération réglementaire doivent désormais servir à garantir le respect des droits humains et renforcer la protection des citoyens et de la planète, à travers une convergence vers le haut. La facilitation des échanges constitue dès lors l'un des résultats possibles de ce processus d'harmonisation des normes à l'échelle internationale mais elle ne doit en aucun cas servir de boussole ni de finalité en soi. Si l'adoption de règles communes plus strictes ont a pour effet de limiter les échanges, cela doit rester possible.

L'Union européenne doit s'employer à redéfinir de la manière la plus coordonnée et multilatérale possible les règles internationales du commerce de manière à redonner aux Etats des marges de manœuvre pour conduire la transition écologique. Elle doit pouvoir exiger le respect d'un certain nombre de règles sociales, fiscales et environnementales en contrepartie de l'accès à son marché voire encourager la relocalisation de certaines activités, notamment agricoles.

Quant aux accords bilatéraux de commerce, ils n'ont de véritable intérêt qu'à la condition de devenir de véritables accords de régulation des échanges. Il s'agit de renverser la logique actuelle et de conditionner l'octroi de préférences commerciales à l'atteinte d'objectifs environnementaux et sociaux. C'était par exemple une des propositions de l'étude d'impact sur la durabilité de l'accord entre l'UE et le Mercosur de 2009 qui a été complètement balayée par la Commission européenne.

L'Union européenne dispose d'un marché de 450 millions de consommateurs relativement riches. Elle ne doit pas sous-estimer sa capacité d'influer sur les règles commerciales internationales. Il en va de sa capacité à développer un projet cohérent de Green Deal qui vise à prendre en compte les aspirations sociales et environnementales des citoyens européens.

---

## Footnotes

1. Richard Wood, Karsten Neuhoff, Dan Moran, Moana Simas, Michael Grubb & Konstantin Stadler (2019): The structure, drivers and policy implications of the European carbon footprint, Climate Policy, DOI: 10.1080/14693062.2019.1639489

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

3. « Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne », John Solal-Arouet et Denis Tersen *Politique étrangère*, Printemps 2017, IFRI.
  4. Mathilde Dupré, *Ces entreprises qui s'attaquent aux lois protégeant l'environnement*, Alternatives Economiques, 19/09/2019
  5. Cecilia Bellora, Jean Fouré et Lionel Fontagné, *Évaluation macro-économique des impacts de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport d'étude CEPII, N° 2019-01, Juin 2019
- 



Mathilde Dupré is co-director of the Veblen Institute. In October 2019, together with the Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, she published [37 proposals for reforming European trade policy](#). She is a columnist for *Alternatives Économiques* and was previously head of advocacy against tax evasion and for corporate social responsibility at CCFD-Terre Solidaire.

Published March 17, 2020

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/la-politique-commerciale-europeenne-a-lheure-du-green-deal/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*