

Non-papier de la France et des Pays-Bas sur le commerce, ses conséquences en matière socioéconomique et de développement durable

Les règles et les bénéfices du commerce international sont aujourd'hui remis en question, à la fois au sein des Etats membres de l'Union européenne et au-delà de ses frontières. En outre, une prise de conscience des défis liés à l'urgence d'un développement durable, telle que la lutte contre le changement climatique, appellent à les intégrer dans l'ensemble des politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne. Ces défis subsisteront toujours après la pandémie de COVID-19. Si nos marchés doivent rester ouverts pendant et après la crise sanitaire, il est plus que jamais temps pour l'Union européenne, de renforcer ses efforts de coopération et de coordination internationales afin de protéger la vie humaine et de poser les fondations d'une reprise économique dynamique, assortie d'une croissance durable, équilibrée et inclusive. Dans ce contexte, les ministres français et néerlandais en charge du commerce appellent l'Union européenne à améliorer son approche dans l'analyse des conséquences socio-économiques du commerce et à accroître son ambition s'agissant de l'articulation entre le commerce et le développement durable dans toutes ses dimensions, en cohérence avec la mise en œuvre du Pacte vert européen.

1. Renforcer les chapitres des Accords commerciaux de l'UE relatifs au développement durable

Les instruments de politique commerciale peuvent constituer un levier supplémentaire pour la mise en œuvre des standards internationaux en matière d'environnement et de droits des travailleurs. Depuis 2006, l'Union européenne (UE) a pour objectif de favoriser le développement durable et une croissance inclusive en enrichissant d'un chapitre « commerce et développement durable » (CDD) dans ses accords commerciaux. Actuellement, ces chapitres engagent l'ensemble des signataires à mettre en œuvre les accords multilatéraux environnementaux auxquels ils sont Parties, ainsi qu'à ratifier et mettre en œuvre les Conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Ces accords mettent ainsi en place un espace de dialogue bilatéral supplémentaire et facilitent la coopération et l'échange de connaissances et de bonnes pratiques. Etant donné le manque de progrès constatés s'agissant de la mise en conformité de certains partenaires commerciaux avec les engagements en matière de CDD, et cela des années après la conclusion de certains accords, l'UE devrait améliorer la mise en œuvre des chapitres CDD et d'en rehausser l'ambition.

L'UE devrait s'efforcer de concevoir des chapitres CDD plus ambitieux et de s'assurer de leur mise en œuvre effective. L'ambition des chapitres CDD devrait être revue à la hausse, par exemple en incluant des engagements de coopération sur les politiques climatiques, tels que les marchés carbone. De plus, les Parties devraient y réaffirmer leur engagement à mettre en œuvre de manière effective le cadre post-2020 de la Convention sur la Diversité Biologique. En l'absence d'accords internationaux, les Parties devraient s'accorder sur des standards de durabilité dans le cadre des accords commerciaux, tout en ménageant la possibilité de développer des standards internationaux de protections sociale et environnementale élevés.

L'UE devrait améliorer la mise en œuvre effective des chapitres CDD, si nécessaire en soutenant le renforcement de capacité au sein des pays tiers. Dans le Pacte vert européen, la Commission européenne a annoncé que le « procureur commercial européen » (*Chief trade enforcement officer - CTEO*) aura parmi ses prérogatives celle d'assurer la mise en œuvre effective des accords commerciaux, y compris de leurs dispositions relatives au droit du travail, aux engagements environnementaux et au rôle de la société civile dans l'application des accords. Cette initiative est accueillie positivement par la

France et les Pays-Bas. Nous proposons d'ailleurs une amélioration du mécanisme européen de notification des potentielles violations des engagements sociaux et environnementaux. Un tel mécanisme permettrait de faciliter le travail du CTEO sur le commerce et le développement durable. Par ailleurs, l'UE pourrait inciter ses partenaires commerciaux à mettre en œuvre leurs engagements en récompensant ceux qui les respectent. Les Parties devraient ainsi introduire, lorsque cela est pertinent, des réductions tarifaires graduelles, fonctions d'une mise en œuvre effective des dispositions contenues dans les CDD selon des critères clairement établis, tout en comprenant la possibilité de retirer les préférences des lignes tarifaires couvertes en cas de violation des engagements correspondants. Cette approche permettrait à l'UE de continuer à percevoir les bénéfices d'une approche fondée sur la coopération, tout en renforçant la mise en œuvre des engagements.

2. Aspects socio-économiques des accords commerciaux

La Commission européenne conduit une première étude d'impact à l'ouverture de chaque nouvelle négociation commerciale, puis une seconde étude peu de temps avant la conclusion des négociations, lorsque l'accord est sur le point d'entrer en vigueur. Ces études, d'une grande nécessité, doivent être améliorées afin de répondre aux besoins des parties prenantes et aux préoccupations de la société civile. En effet, ces études présentent aujourd'hui uniquement des données agrégées pour l'ensemble de l'UE, sans aucune information sur les impacts susceptibles d'être ressentis au sein des Etats membres. Bien que des effets sur le marché du travail soient modélisés, la qualité de ces modélisations peut être améliorée par une analyse systématique et plus fine de l'impact sur l'emploi prenant en compte les spécificités sectorielles. L'analyse de la cohérence avec d'autres politiques publiques de l'UE pourrait aussi être utile. En outre, ces études sont souvent publiées soit trop tôt, du fait notamment des durées parfois très longues des négociations, soit trop tard, une fois que l'accord est déjà conclu au niveau politique, voire après que le Conseil de l'UE ou les Parlements européen et/ou nationaux ont examiné l'accord.

Malgré des bénéfices économiques avérés au niveau agrégé, les gains et les pertes liés aux accords commerciaux peuvent être distribués de manière inégale aussi bien au niveau sectoriel que géographique. Les données actuellement publiées pour ces études d'impact ne sont pas suffisantes pour apprécier cette distribution, tant en termes de processus et de temporalité, qu'en termes de contenu. Les Pays-Bas et la France demandent à la Commission européenne de conduire des évaluations d'impact *ex-ante* et *ex-post* aussi utiles que possible aux parties prenantes, y compris aux Etats membres de l'UE, en déclinant les résultats obtenus aux niveaux sectoriel et géographiques aussi fins que possible.

S'agissant du contenu, si la politique commerciale est une compétence de l'UE, les Etats membres ont besoin, pour débat public, des informations nationales et sectorielles qui ne sont pas disponibles dans les études d'impact aujourd'hui réalisées par la Commission européenne. En effet, ces évaluations devraient aider les Etats membres à établir les impacts des accords commerciaux de l'UE et à identifier les secteurs les plus touchés par ces ouvertures commerciales. Ces données sont nécessaires pour chaque accord commercial mais une évaluation de l'impact agrégé des accords envisagés par la Commission européenne paraît importante dans l'optique de disposer d'un véritable outil de pilotage pour l'UE et ses Etats membres.

En matière de processus et de temporalité, la Commission européenne devrait tenter d'élaborer une procédure permettant la prise en compte, pour chaque accord, des sensibilités des Etats membres de

l'UE dans la conception des études d'impact, en particulier pour les études portant spécifiquement sur le développement durable (« *sustainable impact assessment* » ou SIA). Pour être aussi utiles que possibles, ces SIA devraient être disponibles avant la conclusion des négociations et être révisées lorsque les résultats de la négociation se stabilisent.

3. Conduite responsable des entreprises

Une coopération européenne sur la conduite responsable des entreprises (CRE) est nécessaire afin d'assurer une politique cohérente et harmonisée, et pour obtenir le plus grand impact possible tout en établissant des conditions de concurrence équitables pour le marché intérieur de l'UE. La France et les Pays-Bas soulignent donc l'importance du développement d'un cadre de travail européen sur la CRE qui pourrait prendre la forme d'un plan d'action. Un plan d'action européen en matière de CRE devrait constituer la stratégie globale des moyens par lesquels l'UE favorise le commerce équitable ainsi que la production et la gestion responsables des chaînes d'approvisionnement. Le Plan devrait consister en un équilibre intelligent de mesures de nature obligatoire¹ et volontaire². Ce Plan d'Action pourrait inclure le renforcement des mesures nationales sectorielles existantes, créer des structures d'apprentissage par les pairs pour les plans d'action nationaux des Etats membres, combiner les efforts de promotion d'un commerce durable, fournir des lignes directrices (notamment sur la base des travaux effectués à l'OCDE sur la CRE, y compris des guides sectoriels spécifiques) sur les attentes à l'égard des entreprises relevant de sa juridiction et inclure le rôle de l'UE en tant qu'acteur du marché, par exemple en ce qui concerne les marchés publics de l'UE. Ce travail devrait également intégrer la révision de la directive sur le *reporting* extra-financier, basée sur l'étude de la Commission sur la diligence raisonnable à travers les chaînes de valeurs. Il est demandé à la Commission de développer ce plan d'action avant 2022, en coopération avec le Conseil – où les instances responsables de la préparation du Conseil devraient être chargées de la CRE - et en collaboration avec le secteur privé et la société civile.

4. Inclusion de l'Accord de Paris comme éléments essentiels des accords de l'UE

L'Accord de Paris et ses obligations juridiquement contraignantes devraient être un élément essentiel des futurs accords commerciaux et des accords de dialogue politique, y compris ceux actuellement en cours de négociation, dans la continuité de l'engagement pris par la Commission européenne avec le Pacte vert européen. Cela signifie que les parties à l'accord doivent être parties à l'Accord de Paris et respecter leurs engagements juridiquement contraignants, notamment l'obligation de soumettre une contribution déterminée au niveau national (CDN) tous les cinq ans, représentant une progression par rapport à la CDN antérieure et correspondant à son niveau d'ambition le plus élevé possible (conformément à l'article 4.3 de l'Accord de Paris). L'Accord de Paris devrait être ajouté aux deux éléments essentiels existants, à savoir le respect des droits de l'Homme et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Dans le cas où un accord existant viendrait à être

¹ Exemple de mesure obligatoire européenne : le règlement européen sur les minerais provenant de zones de conflit (Règlement UE 2017/821)

² Différents exemples de mesures volontaires sont présentés dans le document de travail des services de la Commission intitulé : *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*. Disponible au lien suivant : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-143-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

modernisé ou renégocié, l'Accord de Paris et ses obligations juridiquement contraignantes devraient en devenir un élément essentiel.

5. Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

Les fuites de carbone, c'est à dire l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans des pays aux réglementations climatiques moins contraignantes liées à un transfert de la production européenne, contreviennent aux efforts de réduction des émissions mondiales et à l'efficacité des mesures d'atténuation en vue d'atteindre l'objectif de neutralité carbone de l'UE en 2050.

Afin de limiter efficacement les fuites de carbone, les Pays-Bas et la France attendent avec impatience la proposition de la Commission européenne sur les différentes possibilités de mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Conçu de manière appropriée, un MACF pourrait renforcer l'efficacité de la politique climatique de l'Union européenne et permettrait de réduire son empreinte carbone, contribuant par conséquent à l'atteinte des objectifs climatiques mondiaux. Si un MACF était mis en œuvre, il devrait tenir compte des instruments existants, comme le système d'échange de quotas (ETS). La France et les Pays-Bas soulignent qu'un MACF doit être conçu pour être conforme avec les règles de l'OMC et que sa mise en œuvre devrait se faire par étape.

6. OMC

La France et les Pays-Bas estiment que l'OMC a un rôle particulier à jouer pour relever les grands défis mondiaux en matière de développement durable, notamment la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. A cet effet, et conformément à l'objectif de développement durable énoncé dans l'Accord de Marrakech, les règles de l'OMC devraient offrir des marges de manœuvre pour les Etats permettant d'appliquer certaines contraintes en matière de durabilité.

A cet effet, la France et les Pays-Bas saluent l'organisation d'un événement et la rédaction d'une déclaration dédiés au changement climatique au cours de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC.