

Rapport du gouvernement sur la politique commerciale commune
Septembre 2015

Commentaires de l'AITEC

Paris, le 25 septembre 2015

Monsieur le Secrétaire d'État,

merci de nous soumettre le projet de rapport que vous entendez faire au Parlement concernant la politique commerciale européenne engageant la France.

Le document fait l'effort de rappeler un certain nombre des fonctionnements institutionnels de cette politique commune, et sera utile à ce titre. Il formule également les attentes de la France à l'égard de cette politique, et clarifie la position française à de nombreux égards, c'est un aspect méritoire de l'exercice.

Il appelle toutefois de nombreux commentaires de notre part, que nous vous communiquons dans l'ordre de pagination :

1. Mixité des accords et processus de ratification nationale (p.16)

La ratification de l'accord de commerce conclu en 2012 entre le Pérou et la Colombie s'est déroulée le 17 septembre dernier sans le moindre débat et sans aucune information du public ou des élus.

C'est pour un certain nombre d'organisations de la société civile qui travaillent en partenariat avec des organisations dans la zone et qui suivent l'évolution de la mise en œuvre de cet accord une déception majeure, et un manquement évident à vos engagements d'engager la démocratisation du processus de décision autour des questions de commerce et d'investissement.

Vous connaissiez la sensibilité du dossier et il est clair que la France n'a pas soumis plus tôt cet accord à la ratification du Parlement par crainte d'un désaveu, alors que le traité transatlantique jette l'opprobre sur l'ensemble de la stratégie commerciale de l'Union européenne. Le choix de la semaine de rentrée parlementaire tout comme celui d'une procédure accélérée se sont traduits par l'absence complète d'appropriation et de débat politiques.

Il faut également noter que la décision de mise en œuvre provisoire, avant ratification nationale, fait l'objet d'une certaine confusion légale. Incombe-t-elle au Conseil ou aux services légaux de la Commission ?

Elle prive en tout cas les parlements des États membres d'un poids authentique dans la conduite des politiques commerciales et les place devant un fait accompli. Elle ne donne lieu, en outre, à aucune évaluation intermédiaire, qui pourrait utilement éclairer le vote des parlements nationaux.

2. Les marchés publics (p.22)

Le paragraphe énonce la doctrine française en la matière : réciprocité.

Le choix communautaire d'ouvrir à presque 100% ses marchés publics civils devrait selon le rapport fournir la boussole de négociation avec tout partenaire commercial potentiel.

Pourtant la protection des marchés publics et l'aménagement de dispositions qui favorisent les entreprises locales performantes sur le plan social et écologique sont des composantes absolument essentielles d'une politique d'emploi et de transition énergétique forte. De même la diminution progressive des montants planchers exigeant un appel d'offres (que l'UE acceptera sans aucun doute en espérant grappiller un peu d'accès au marché sur le sol américain) va tendre à favoriser les grandes entreprises, qui seules pourront développer les capacités de gestion administrative et légale systématiques.

Dans un contexte où Washington ne renoncera pas à ses dispositifs très populaires de type Buy American, et qu'il n'ouvrira pas le niveau sub-fédéral, considérer l'ouverture complète des marchés publics comme une politique économique d'avenir traduit un choix clair : celui des multinationales, qui seront seules à même de répondre à des commandes fédérales américaines.

Ce choix pour le moins doctrinaire, qui emboîte aveuglément le pas à l'approche de la DG Commerce, mérite a minima discussion publique tant ses implications sont grandes pour les élus locaux et les collectivités publiques.

3. Études d'impact (p.24)

La position de la France en matière d'évaluation des impacts du commerce international et des accords qu'il justifie ne fait qu'une mention passagère de l'intérêt de mesurer les conséquences sociales des accords : nombre des emplois créés mais également qualité, normes et conditions de travail, protection sociale, services essentiels... Or les impacts sociaux globaux et à l'échelle des territoires devraient eux-aussi faire l'objet d'évaluations ex ante sérieuses, indépendantes et entièrement publiées. Le bilan social des accords de libre-échange est en effet discutable et des millions d'emplois agricoles, artisanaux et industriels ont été détruits par leur expansion : même dans l'étude d'impact « officielle » de la DG Commerce sur l'accord transatlantique, aux méthodes et aux résultats fort discutables, TAFTA détruira des centaines de milliers d'emplois en Europe, même s'ils sont quantitativement compensés par ceux nouvellement créés selon ce scénario. Mais il est bien peu probable que les salariés qui ont perdu les premiers bénéficient des seconds.

Il en va de même des implications environnementales : celles de l'expansion des échanges internationaux d'une part, et celles des transformations réglementaires qui facilitent le commerce d'énergie fossile et privent les autorités publiques de marges d'action contre le changement climatique d'autre part. Ainsi ni les textes des récents accords de libre-échange conclus par l'UE (Singapour, Canada) ni le mandat de négociation de l'accord UE-USA ne mentionnent l'évidence : tout nouvel accord commercial devrait être subordonné à la nécessité supérieure d'engager la transition énergétique et écologique, en réponse à la crise climatique.

L'évaluation a priori des impacts environnementaux des accords, en particulier à l'égard du climat, surtout s'ils préconisent l'accroissement de l'extraction et du commerce d'énergies fossiles telles que le CETA et le TAFTA, est donc incontournable.

L'engagement international de la France à respecter et faire respecter les droits humains hors de son territoire constitue un autre angle mort du rapport. L'absence de doctrine claire, et a fortiori de mécanismes légitimes et efficaces, constitue pourtant un aspect particulièrement problématique de la stratégie commerciale de l'Union européenne.

Concrètement : l'UE rompt les négociations avec la Thaïlande mais poursuit des discussions préliminaires avec l'Égypte où les ONG et les journalistes sont harcelés et embastillés lorsqu'ils font

leur travail ; elle précipite la mise en œuvre de l'accord avec la Colombie où les syndicalistes sont tout simplement assassinés et la conclusion de l'accord avec le Vietnam, quand bien même les libertés les plus fondamentales y sont piétinées.

Dans cette perspective, la réflexion sur l'évaluation des politiques commerciales doit s'inscrire dans une volonté politique forte de valoriser les droits humains, sociaux et environnementaux au regard des enjeux de compétitivité externe. Cela implique une réflexion scientifique et méthodologique ambitieuse, avec le monde universitaire et le monde de l'expertise, que la France devrait engager (les institutions publiques de la recherche et du conseil « stratégique » pourraient y contribuer fort utilement).

Enfin la publication et la mise en débat public de ces études et enquêtes devraient précéder tout soutien de la France à l'engagement de nouvelles négociations par la Commission européenne.

4. Transparence (p.25)

Cf supra concernant la ratification de l'accord Pérou-Colombie et l'absence complète de débat, non seulement public mais parlementaire, dans ce dossier.

C'est un premier élément qui relativise grandement la crédibilité des engagements du gouvernement.

En outre le récent mouvement de la Commissaire Malmström concernant la publication des documents relatifs aux négociations indignerait tous les gouvernements et les parlements des États membres s'ils étaient réellement soucieux de transparence :

- outre les ministres du commerce et les membres du Parlement européen accrédités (ceux du comité INTA et une poignée d'autres), les seuls documents mis à disposition quel que soit le public seront des compte-rendu généraux des cycles de négociation. Nous avons l'habitude de ce type de documents, c'est le traitement ordinaire que la Commission nous réserve. On n'y trouve rien des informations indispensables pour prendre des décisions publiques éclairées.
- Les ministres et membres du Parlement épargnés par cette restriction ne pourront accéder aux textes de négociation qu'en « chambre de lecture », seuls, sans capacité de prendre des notes ou d'être assistés d'un expert.

Ce développement ne nous paraît pas s'inscrire dans une perspective de transparence et de démocratisation des débats. Or il ne nous a pas été rapporté que la France ait exprimé, en Conseil en TPC, son désaccord avec la nouvelle méthode.

A ce stade le minimum est d'apporter au Parlement toutes les précisions concernant ce nouveau fonctionnement. Le rapport de la France devrait en outre se positionner clairement à son égard : l'accepte-t-il ? Si oui, on voit mal quelle transparence, et quelle démocratie, pourraient s'installer à terme concernant la politique de commerce et d'investissement de l'UE.

Sinon elle doit faire des propositions précises et ambitieuses en la matière, qui ne sauraient se limiter à la création d'une page web reprenant les textes déjà publiés par la DG Commerce.

5. EGA (p.32)

Le développement relatif au futur Accord plurilatéral sur les biens environnementaux pose plusieurs questions :

- il est pour le moins cocasse que l'objectif de lutte contre le changement climatique soit invoqué ici comme finalité d'un tel accord.
Nous savons 1, qu'il vise avant tout à la facilitation de l'accès aux marchés protégés pour les grandes entreprises européennes, notamment françaises, de l'innovation technologique.

Or l'impact de l'accroissement des flux commerciaux mondiaux sur l'évolution des émissions de GES est catastrophique : les émissions liées au fret représentent environ 15% des émissions totales et sont en augmentation constante.

Commençons donc par évaluer les bienfaits réels de l'export des technologies identifiées en comparaison des effets négatifs. A cet égard la question du cycle de vie (fabrication, transport, entretien, démantèlement et recyclage, durée de vie...) des produits et des biens n'est absolument pas prise en compte dans la réflexion. C'est pourtant un aspect clé de toute évaluation d'impact environnemental.

- Surtout, des [informations communiquées récemment par l'association Transport et environnement](#) , nombre de produits identifiés dans la liste des produits en discussion n'ont au mieux aucun impact positif sur le climat (fauteuils roulants), au pire :
 - des impacts climatiques négatifs : moteurs d'avion, biodiesels, agrocarburants
 - des impacts environnementaux ou sanitaires désastreux : amiante ou éléments de réacteurs nucléaires notamment.

La mise en débat de choix politiques d'une telle cette nature est un impératif ; les citoyens comme le Parlement français sont en droit de discuter ce que la France soutiendra dans un dossier qui risque de conduire à la libéralisation totale du commerce de marchandises aux conséquences potentiellement funestes pour l'environnement et la santé publique.

Dans ce contexte le rapport du gouvernement se contente d'un niveau de généralité très insuffisant.

6. Normes sociales et environnementales (p. 40)

On y apprend que « la France a plaidé pour un renforcement de la prise en compte des normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux européens ».

C'est une bonne nouvelle de principe, et nous ne doutons pas du fait qu'un bon nombre d'organisations de la société civile et de parlementaires seraient ravis d'en savoir davantage :

- sur les contextes dans lesquels la France a fait état de cette position,
- sur les propositions précises qu'elle porte à cet égard.

Deux problèmes se posent selon nous :

- les accords de commerce et d'investissement ne sauraient organiser la régulation mondiale en toute matière. Leur conférer des ambitions excessive affaiblit encore plus les droits « subjectifs » codifiés au plan international mais qui ne bénéficient d'aucun mécanisme de mise en œuvre et/ou d'une juridiction pour sanctionner leur violation. Il n'appartient pas aux accords de libre-échange de gouverner la justiciabilité des droits, ceux-ci doivent faire l'objet de mécanismes juridiques externes et spécifiques.
- L'inclusion d'un mécanisme d'arbitrage d'investissement pose à cet égard une question : les investisseurs/entreprises sont dotées de la saisine exclusive d'un mécanisme dont la substance codifie des droits sans égal pour les consommateurs, usagers, habitants, communautés... Une réponse pourrait être, puisque nous refusons l'inclusion d'un ISDS dans l'accord, que le traité soit doté d'une juridiction ad hoc, publique, (qui pourrait être commune à l'ensemble des traités de commerce et d'investissement de l'UE) compétente pour accueillir tous les litiges et conflits strictement liés à la mise en œuvre de l'accord.

Toutefois :

- les normes substantielles relatives à la protection des investisseurs n'en devront pas moins être entièrement révisées ,
- une telle juridiction ne saurait se substituer aux juridictions nationales ou européennes existantes, qui devront être renforcées, et priorisées.

7. Arbitrage d'investissement

D'après le texte, « la doctrine européenne en matière de protection des investissements consacre un équilibre entre la protection accordée aux investisseurs et le droit à réguler des États ».

L'assertion est spéieuse dès lors que le mécanisme ISDS reste au cœur de l'approche de la DG Commerce, et ce sous une appellation ou une autre : la France elle-même a travaillé des mois pour proposer un système alternatif à l'arbitrage d'investissement tel que proposé par la DG Commerce, qui ne s'est résolue à apporter des aménagements (de forme, du reste) à l'ISDS que sous la pression de l'opinion et des États membres. Vous-même avez déclaré à la presse canadienne refuser de signer l'accord UE-Canada si le chapitre Investissement actuel restait en l'état.

En outre le « droit à réguler » des États ne saurait être ramené à un droit subjectif, discutable, dont ces derniers auraient la charge de prouver le bien-fondé lorsqu'un investisseur l'exige. Il ne peut être mis au même plan que le droit des entreprises à investir et faire des affaires.

Plusieurs questions se posent dès lors :

- il serait utile que le Parlement soit invité à débattre en profondeur de la proposition française, des propositions récentes de la DG Commerce et de la position que la France doit adopter en prévision des prochaines étapes.
- Le statut du chapitre « Investissement » de l'accord entre l'Union européenne et le Canada reste une énigme : la Commissaire Malmström se refuse à envisager le moindre changement, vous avez annoncé que vous ne signeriez pas dans ces conditions. Ne serait-il pas souhaitable que le problème soit dès à présent porté à la connaissance du Parlement ?

8. ORD de l'OMC et recours contentieux (p. 52)

Le rapport fait preuve d'un grand enthousiaste à l'égard de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, et en loue à la fois l'indépendance des experts et la grande œuvre jurisprudentielle.

Il serait souhaitable de relativiser cette ferveur :

- l'indépendance des experts de l'OMC est discutable, les experts nommés étant bien souvent les mêmes que ceux agissant comme arbitres au CIRDI. Or leur partialité notoire semblait suffisamment établie dernièrement pour que la France elle-même admette la nécessité de raffermir le code de conduite proposé comme modèle dans le cadre du CETA.
- Le fait que les États eux-mêmes soient parties au différend ne présage en rien du respect de l'intérêt général et de l'équilibre des décisions, puisque les arbitres sont choisis par les parties, et payés au dossier, et que la pression diplomatique et les rapports de force internationaux pèsent de tout leur poids.
- En outre la transparence des procédures est toute relative. Certaines audiences et réunions sont ouvertes aux parties, voire au public, mais les travaux des groupes spéciaux restent confidentiels, y compris leurs rapports et conclusions. Il appartient entièrement aux parties au différend de décider si certains résumés des documents de procédure seront communiqués au public. C'est très insuffisant, le minimum absolu étant l'adoption des normes de la CNUDCI.

9. Régimes unilatéraux de l'UE en faveur des pays les plus pauvres : SPG, SPG+, TSA (p54)

Ces régimes préférentiels pourraient effectivement avoir un impact positif sur le développement des pays bénéficiaires si les Accords de Libre Échange (ALE) qui les remplacent de plus en plus ne venaient pas annuler complètement leurs effets bénéfiques.

En effet, une économie vulnérable ne peut pas être compétitive face à un bloc économique aussi

puissant que l'UE, et toute ouverture de marché réciproque (ou d'une asymétrie « discutable ») entre partenaires de niveaux de développement et d'industrialisation différents n'est pas guidée par des objectifs de développement mais par le seul intérêt des investisseurs européens.

Si l'on prend l'exemple du Pérou, qui bénéficie du régime SPG +, l'entrée en vigueur de l'ALE avec l'UE remplacera ce système de préférences et placera le pays dans une situation économique et sociale catastrophique, tout en aggravant le climat de non respect des droits humains.

L'ouverture des marchés dans certains secteurs fragiles, comme l'industrie laitière, entraînera leur disparition, et nuira aux droits économiques et sociaux des populations. La baisse significative des recettes fiscales suite à la diminution des droits de douane, et donc la baisse des ressources budgétaires de l'État, est incompatible avec le besoin de financement des politiques de développement.

Il en va de même pour le régime « TSA » : de plus en plus, l'UE remplace ce système de préférence par des accords de libre-échange qui nuisent aux processus de développement de ces pays, comme évoqué précédemment.

Il est donc nécessaire de promouvoir une politique commerciale plus cohérente, de ne pas remplacer des systèmes de préférences destinés à compenser un déséquilibre mondial des acteurs économiques par des instruments commerciaux qui, au contraire, aggravent ces déséquilibres.

Par ailleurs, la ratification obligatoire des 27 conventions internationales exigée des pays candidats au régime SPG n'est en réalité qu'une prise en compte superficielle des exigences de droits humains, puisque parallèlement, la prise en compte des conséquences catastrophiques de certains ALE ne semble nullement préoccuper les États membres de l'UE et leurs responsables, la France incluse. Cf le cas colombien.

Ce sont là des questions sur lesquelles le gouvernement devrait :

- communiquer une information régulière et complète au Parlement.
- S'entourer d'organisations de la société civile et d'observateurs compétents afin d'éclairer ses choix.

Enfin, il est désormais bien établi, y compris pour les institutions les moins révolutionnaires, que confondre ouverture commerciale et développement, développement macro-économique et réduction de la pauvreté et des inégalités, procède d'une aberration. Seule l'Union européenne demeure obstinée à le penser.

10. Les accords de partenariat économique (APE) avec les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (p. 55)

La France se donne le beau rôle et il est vrai qu'elle a permis le report de la *deadline* « OMC » en 2014. Mais la partie du rapport consacrée aux APE ne présente pas un tableau sérieux de la situation à laquelle se trouvent soumis les pays pressés, voire forcés, par l'UE à une conclusion rapide.

Tout d'abord, il n'est pas justifié de prétendre que les APE accordent une attention accrue au développement.

L'APE Afrique de l'ouest est édifiant sur le plan des incohérences avec les principes de régimes SPG, SPG+ ou TSA : sur la base du scénario actuel, les PED d'Afrique de l'ouest perdront plus d'un milliards d'euros de droits de douane chaque année à partir de l'entrée en vigueur de l'APE, alors que ces recettes budgétaires sont nécessaires à des pays douloureusement frappés par les guerres, les famines récurrentes, les désastres climatiques ou les épidémies.

En l'occurrence, le bloc Afrique de l'Ouest compte 12 PMA sur 15 pays ! Il est injuste de traiter avec la zone comme un bloc économique « égal » à l'UE. Le statut de « région PMA » devrait être appliqué à la zone et les relations commerciales de l'UE avec la région devraient s'y conformer en

conséquence.

En outre le Programme de l'APE pour le développement (PAPED) mis en place dans la région n'est pas issu de fonds européens additionnels mais d'un recyclage de financements existants destinés à la région, provenant notamment du Fonds européen de développement (FED) ainsi que des budgets de l'UE et des États membres.

Les incohérences précédemment citées ont du reste eu pour effet d'annihiler les effets positifs des régimes préférentiels antérieurs.

Dans ces conditions, l'ouverture aveugle et contrainte des marchés africains n'entraînera pas la stabilité économique de la région et ne contribuera en rien à l'intégration régionale. Elle renforcera les inégalités économiques internes et les risques de chocs pour un certain nombre de secteurs particulièrement vulnérables, au risque de détruire des filières entières de la production locale, agricole en particulier.

Le texte présente un état bureaucratique du dossier « APE », mais ne rend pas compte des problématiques en son cœur :

- comment comptent-ils enclencher une authentique dynamique de développement,
- où sont les études d'impact économique, social et environnemental récentes et indépendantes,
- pourquoi l'immense majorité de la société civile organisée les refuse-t-elle,
- comment justifier les pressions orchestrées par la DG Commerce pour conduire les gouvernements à signer.

Espérant que vous tiendrez compte de ces observations et de ces propositions, nous nous tenons bien sûr à votre disposition pour en discuter plus avant.

Bien à vous,

Pour l'AITEC,

Amélie Canonne

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, sweeping tail that extends towards the bottom right of the page.