



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

Mettre la politique commerciale européenne au service de la transition écologique et sociale ?

C'est possible !

*14 propositions pour les futurs Députés et
Commissaires européens*

CONTACTS :

FONDATION NICOLAS HULOT :

Samuel Leré – Responsable plaidoyer - 06 87 41 16 03 – s.lere@fnh.org

Manuela Lorand – Responsable des Relations presse – 06 98 45 46 91 – m.lorand@fnh.org

INSTITUT VEBLEN :

Mathilde Dupré – Chargée du programme Commerce – 06 77 70 49 55 - dupre@veblen-institute.org

Avant-propos

Le constat est simple : 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, notamment, les marges de manœuvre des États dans de nombreux domaines.

La réforme de la politique commerciale reste pourtant un sujet assez peu exploré et très difficile à inscrire à l'agenda politique tant le débat est posé en de mauvais termes. Le libre-échange apparaît comme un dogme indépassable et contribue à traiter le commerce comme une fin en soi, peu important ses effets sur l'ensemble de la société. Dès lors, toutes les propositions alternatives à la politique menée par l'Union européenne qui ne vont pas dans le sens d'un effort accru de libéralisation du commerce sont disqualifiées au nom de la lutte contre le protectionnisme. Le contexte international marqué par la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine tend à rendre les discussions encore plus stériles.

Le défi est pourtant immense pour réformer les règles existantes et mettre véritablement la politique commerciale au service de la transition écologique et sociale dans le temps qui nous est imparti.

Même si nos efforts ne semblent pas complètement vains, puisque que quelques faits récents témoignent d'une légère inflexion du débat en France (cf encadré ci-dessous), l'heure n'est plus au simple verdissement progressif de tel ou tel chapitre. Les accords de commerce négociés aujourd'hui fixant le cadre des échanges économiques pour les décennies à venir, il est urgent de transformer la politique commerciale de fond en comble : de la manière dont sont négociés les accords jusqu'à leur finalité, en passant par le choix des partenaires et les outils mis en place.

Depuis plus de quatre ans, l'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot développent un travail conjoint sur la réforme de la politique commerciale et nous préparons un cahier de propositions à destination des futurs Députés et Commissaires européens. Notre objectif : montrer qu'il est possible et souhaitable de faire de la politique commerciale un levier de la transition écologique et sociale. Ce document constitue un avant-projet d'une publication qui sortira avant l'été.

Nous présentons ici 14 propositions essentielles qui devraient figurer non seulement dans les programmes des différents candidats aux européennes, mais aussi dans la feuille de route de la future Commission européenne.

Quelques avancées au niveau français :

- 1- La France a demandé l'arrêt des négociations du TTIP, connu sous le nom de TAFTA, avec les États-Unis, à l'été 2016, sous la pression de la mobilisation citoyenne – sans pour autant refuser la signature du CETA avec le Canada.
- 2- Lors de l'entre deux tours de la présidentielle, Emmanuel Macron, a pris l'engagement de demander une étude d'impact du CETA sur les aspects sanitaires et environnementaux. En réponse à la publication du rapport critique des experts mandatés par le Gouvernement, ce dernier a publié en octobre 2017, un plan d'action pour la mise en œuvre du CETA et la réforme de la politique commerciale.
- 3- Alors que le Ministère de l'environnement n'était pas associé aux négociations commerciales, aujourd'hui la Secrétaire d'État Brune Poirson co-préside le comité de suivi de la politique commerciale qui réunit les parties prenantes françaises et le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire a créé une petite équipe dédiée à ces sujets.
- 4- Pour la première fois, la France a accepté d'être mise en minorité au Conseil sur les questions commerciales et a voté contre la validation de deux nouveaux mandats de négociations avec les États-Unis, en invoquant leur volonté affichée de sortir de l'Accord de Paris sur le climat. Si ce vote peut paraître de portée essentiellement symbolique, faute d'avoir su trouver des États membres alliés dans ce combat, nous espérons qu'il marquera une étape vers une refonte de la doctrine commerciale de la France.

La politique commerciale actuelle mène à une impasse

Depuis quelques années, la négociation de méga accords de commerce régionaux (TAFTA – partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, TPP - accord transpacifique et RCEP - accord entre la Chine et ses voisins) et plus récemment le bras de fer commercial qui oppose les États-Unis et la Chine occupent le devant de la scène en matière de politique commerciale. Ces évènements faussent les termes du débat et dissimulent les véritables enjeux liés à la politique commerciale et ses liens avec les crises multiples auxquelles nous sommes confrontés :

- **L'urgence écologique** qui se manifeste par un dérèglement climatique en phase d'atteindre des impacts irréversibles pour les écosystèmes et l'humanité*, une empreinte écologique toujours plus grande de l'activité humaine via une ponction des ressources au-delà des limites physiques de la planète et un effondrement de la biodiversité qui mène à la 6^{ème} extinction de masse.
- **L'urgence sociale** avec 10% de la population mondiale sous le seuil d'extrême pauvreté, 2,1 milliards de personnes en situation de relative pauvreté par rapport à la société dans laquelle elles vivent** et la croissance des inégalités depuis 1980 dans presque tous les pays (Amérique du Nord, Chine, Inde, Russie mais aussi Europe, quoi que de manière plus modérée***).

Ces crises mettent en lumière les limites de notre système économique mondialisé fondé sur un modèle de croissance du PIB alimenté par le consumérisme et le productivisme. Or, si les appels se multiplient pour inviter à repenser de fond en comble nos modes de production et de consommation, nos modes d'échanges et la politique commerciale qui les régit restent un impensé de la transition écologique et sociale.

Les règles commerciales jouent pourtant un rôle structurant dans l'organisation des activités économiques internationales et faute d'intégrer la dimension écologique, elles encouragent un modèle insoutenable et favorisent le développement d'activités très polluantes. En matière climatique, les émissions de gaz à effet de serre liées au transport international constituent donc la partie émergée de l'iceberg. Si ces dernières commencent à être prises en compte, l'impact plus général de la structuration des échanges est lui encore complètement nié.

➡ Deux principes entravent la prise en compte des enjeux écologiques dans les accords de commerce :

1. **Le droit commercial international a été placé au-dessus de toutes les autres règles, établissant une hiérarchie de fait par rapport aux autres domaines de régulation.**

Pour faciliter les échanges et promouvoir les investissements, les États ont consenti à adopter des règles commerciales*

internationales contraignantes, définies dans des accords multilatéraux dans le cadre de l'OMC ou dans des accords régionaux ou bilatéraux. La multiplication des accords de commerce portant désormais sur des domaines de plus en plus vastes contribue à consolider et approfondir cet édifice juridique. Or, dans le même temps, les règles environnementales, sociales ou fiscales restent essentiellement définies à l'échelle nationale et les États rechignent à se doter de règles internationales ambitieuses et véritablement contraignantes dans ces domaines. C'est pourquoi le respect effectif de l'Accord de Paris sur le climat et des autres accords multilatéraux sur l'environnement ou des standards internationaux de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et des Nations Unies reste une gageure. Sans compter que les pays cherchent systématiquement à limiter l'impact des normes sociales et environnementales sur l'activité économique. Ainsi les États, à commencer par l'Union européenne, se sont volontairement abstenus de prendre dans l'Accord de Paris toute forme d'engagement qui auraient pu avoir un effet négatif sur le commerce.

2. Le commerce est devenu une fin en soi, ce qui signifie que la politique commerciale est menée de façon autonome, souvent en contradiction avec les autres politiques publiques.

Les accords de commerce et d'investissement qui se multiplient notamment sous l'impulsion de l'Union européenne contribuent à enfermer nos sociétés dans un modèle économique socialement et écologiquement insoutenable. Ils sont négociés en totale autonomie et souvent en contradiction par rapport aux autres objectifs de politique publique poursuivis par ailleurs par les États.

Et plus grave encore, les règles de discipline auxquelles souscrivent les États à travers eux viennent limiter leur capacité d'action pour conduire la transition écologique et sociale dont nous avons besoin.

En contribuant à aggraver les crises sociales et environnementales les politiques commerciales menées depuis plusieurs décennies sapent aussi les fondements de nos démocraties. L'absence de débat démocratique transparent sur le contenu des règles du commerce international alimente méfiances et frustrations d'une partie croissante de la population. Ce phénomène se traduit dans les urnes par une montée des candidats qui proposent de freiner le commerce international au moyen de mesures protectionnistes empreintes de nationalisme. Les enjeux commerciaux ont ainsi été largement abordés dans le cadre de l'élection de Donald Trump ou du référendum sur le Brexit ; deux événements qui auraient dû servir d'électrochoc à l'Union Européenne.

Au contraire, la Commission européenne poursuit et accélère sa stratégie de multiplication des accords de commerce et d'investissement tous azimuts dans une dangereuse fuite en avant, sans pouvoir prouver leur pertinence économique, écologique et sociale. Et malgré une inflexion récente dans les discours des décideurs français et européens sur la nécessité de mener des politiques plus inclusives et durables, les derniers accords dit de « nouvelle génération » négociés par l'Union européenne se fondent toujours sur le principe de suprématie absolue du commerce international sur toutes les autres règles. Il importe pourtant d'entendre les critiques légitimes des citoyens à l'égard de la politique commerciale et de ses effets sur la société et l'environnement pour développer des réponses adaptées.

Comment mettre en place de nouvelles règles pour mettre le commerce au service de la société ?

Les réponses ne sauraient reposer ni sur un simple effort de libéralisation accrue, ni sur un repli sur soi derrière des frontières nationales. Elles passeront par la promotion de règles internationales contraignantes et ambitieuses en matière sociale, environnementale et fiscale et une révision du droit commercial et de l'investissement en conséquence pour mettre fin à sa suprématie sur les autres règles. Cette condition est indispensable pour engager une véritable transition économique, énergétique, écologique, démocratique et sociale.

L'Union européenne doit engager un dialogue ouvert, inclusif et innovant pour redéfinir les contours et le contenu de sa politique commerciale. Afin de prendre le temps de conduire un tel processus, il apparaît impératif de :

- ➔ **Poser un moratoire sur les accords en cours de négociation ou de ratification dont le CETA.**
- ➔ **Procéder à une renégociation des accords déjà en application, y compris les plus récents comme le JEFTA.**

Un tel processus permettrait tout à la fois de répondre aux attentes des citoyens et de retrouver une cohérence avec l'ambition affichée d'utiliser les accords de commerce

pour protéger et promouvoir les normes et standards européens.

C'est dans cette perspective que l'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot formulent des recommandations concrètes et pragmatiques pour faire de la politique commerciale de l'Union Européenne un levier pour accélérer la transition écologique de manière juste et démocratique.

➔ **La première priorité est de repenser la manière dont sont négociés ces accords en mettant en place des règles de transparence et un contrôle démocratique accru. Il importe ensuite de redéfinir les grands principes qui devront guider les (re)négociations futures** : s'assurer que les règles sociales et environnementales priment bien sur les intérêts commerciaux, redonner aux États des marges de manœuvres pour conduire cette transition écologique et enfin restaurer la primauté de l'intérêt général sur les règles de protection des investissements.

14 premières propositions pour faire de la politique commerciale européenne un levier pour la transition écologique

1. GARANTIR LA TRANSPARENCE ET UN CONTROLE DEMOCRATIQUE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE.

☞ **Rendre le processus de négociation complètement transparent** depuis le choix éventuel de partenaires commerciaux, l'élaboration du mandat de négociation jusqu'à la conclusion des négociations, avec un accès en ligne au mandat de négociation et aux textes consolidés ou en cours de consolidation. Et **ouvrir les négociations à la société civile** par exemple sur le format de la CCNUCC avec un statut spécifique d'observateur.

2. PROMOUVOIR LE RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES (OIT, DROITS HUMAINS ET ACCORDS INTERNATIONAUX SUR L'ENVIRONNEMENT) POUR TOUS LES PRODUITS COMMERCIALISES DANS L'UNION EUROPEENNE.

☞ **Renforcer la traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur** en instaurant un système de "norme de produit" imposant un étiquetage obligatoire sur l'origine et les conditions de production pour tous les produits commercialisés dans l'UE. Et rendre systématique la mise en place de mécanismes d'ajustements aux frontières soit par des instruments économiques (taxes, subventions...) soit par des instruments réglementaires (normes, certifications, ...).

3. POSER DES CONDITIONS PREALABLES A L'OUVERTURE DE TOUTE NOUVELLE NEGOCIATION COMMERCIALE EN MATIERE DE RESPECT EFFECTIF DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE DROITS HUMAINS, DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET L'EVASION FISCALE.

☞ **Aucun nouvel accord de commerce ne doit être négocié avec des pays qui ne respectent pas ces standards internationaux.** Inscrire en outre la primauté du droit international environnemental, social et des droits humains dans les accords de commerce et inclure une véritable clause d'exception pour toutes les politiques publiques d'intérêt général.

4. PREVOIR LA SUSPENSION COMPLETE OU PARTIELLE DES ACCORDS DE COMMERCE EN CAS DE REVIREMENT D'UNE PARTIE VIS-A-VIS DE CES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE SOCIALE, ENVIRONNEMENTALE OU FISCALE.

☞ Par exemple, en matière de lutte contre le dérèglement climatique, suspension complète de l'accord en cas de sortie de l'Accord de Paris, de non rehaussement de la contribution nationale ou de hausse des émissions de gaz à effet de serre et augmentation des barrières tarifaires ou non tarifaires, en

cas de contribution nationale non compatible avec le respect de la trajectoire 1,5°, de non respect de la contribution nationale ou de non versement des financements climat internationaux annoncés.

5. INTEGRER DES ENGAGEMENTS CONJOINTS POUR FAVORISER LA CONVERGENCE SOCIALE (SALAIRE VITAL) ET FISCALE (TAUX MINIMUM D'IMPOT SUR LES SOCIETE ET TRANSPARENCE FISCALE PAYS PAR PAYS DES ENTREPRISES NOTAMMENT).

6. DECOURAGER LES ECHANGES NOCIFS POUR L'ENVIRONNEMENT

☞ Maintenir et réhausser les droits de douane sur les produits particulièrement nocifs pour le climat (huile de palme, ressources fossiles, etc.), et les ajuster éventuellement en fonction de l'atteinte d'objectifs de durabilité. Parmi les ressources fossiles, les importations de pétrole issu des sables bitumineux et les gaz de schiste doivent être immédiatement stoppées ou a minima fortement pénalisées.

7. PRESERVER LA CAPACITE DES ÉTATS DE REGULER (PROSCRIRE LES METHODES DE NEGOCIATION LES PLUS INTRUSIVES TELLES QUE LA LISTE NEGATIVE POUR LA LIBERALISATION DES SERVICES, PROTEGER EFFICACEMENT LES SERVICES PUBLICS ET NE PLUS RECOURIR AUX CLAUSES A TRAVERS LESQUELLES LES ÉTATS S'ENGAGENT A S'ABSTENIR DE REGULER).

8. REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX COLLECTIVITES LOCALES ET AUX ÉTATS EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS ET AUTORISER UNE FORME DE BUY SUSTAINABLE ACT

☞ Proscrire tout engagement qui empêche la révision de la directive européenne sur les marchés publics et l'inclusion de critères additionnels de sélection des offres (responsabilité fiscale, circuits courts, critère

de localisation, recyclage, etc.). Cela doit permettre à l'Union européenne de développer un *buy sustainable act* (une forme de *buy european act* ou de *small business act* durable) afin d'utiliser l'achat public pour encourager les entreprises nationales et locales à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus sobres et durables tout promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique.

9. METTRE LA COOPERATION REGLEMENTAIRE AU SERVICE NON PAS DU COMMERCE MAIS DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOCIALE.

☞ Elle doit servir à garantir le respect des droits humains et renforcer la protection des citoyens et de la planète. Les mécanismes de dialogue sur les règles et les normes existantes et futures doivent permettre de rechercher systématiquement une convergence vers le haut des protections sociales et environnementales. La facilitation des échanges constitue 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. Si l'adoption de règles communes plus strictes ont pour effet de limiter les échanges, cela doit être possible.

10. NE PAS ETENDRE LE MECANISME D'ARBITRAGE ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS ET RÉDUIRE LA PORTEE DES DROITS EXISTANTS DES INVESTISSEURS.

☞ Avec le lancement d'une procédure de révision des accords d'investissement conclus par la France et par l'Union européenne, notamment le traité sur la Charte de l'Énergie. Intégrer par ailleurs des obligations pour les investisseurs en matière de respect des droits humains qui priment sur les accords de protection des investissements.

11. EXIGER LE RESPECT DES REGLES EUROPEENNES POUR LES PRODUITS IMPORTES.

☞ Introduire des mesures-miroirs dans les réglementations européennes afin d'éviter les distorsions induites par les accords de commerce et refuser l'importation de denrées agricoles produites selon des pratiques et/ ou avec des substances interdites dans l'UE. Par exemple, l'UE doit prévoir l'interdiction de l'utilisation de farines animales pour la viande et refuser l'accès au marché pour les denrées produites avec l'utilisation de pesticides interdits dans l'UE. Ainsi l'interdiction d'une molécule comme le glyphosate doit concerner la production agricole dans l'UE mais aussi les importations de produits étrangers.

12. INSTAURER UNE EXCEPTION AGRICOLE DANS LES REGLES COMMERCIALES.

☞ Comme il en existe pour l'industrie culturelle sur la base d'une charte qui définirait le droit pour un État de mettre en œuvre les politiques publiques qu'il jugerait nécessaires afin de garantir la sécurité alimentaire. Cela permettrait à un État de pouvoir prendre des mesures pour garantir un certain niveau de prix et un revenu décent pour les agriculteurs.

13. METTRE EN PLACE UNE TAXE CARBONE EUROPEENNE (ET SORTIR CES PRODUITS DU MARCHÉ CARBONE EUROPEEN QUAND ILS Y SONT ASSUJETTIS) ACCOMPAGNEE D'UN MECANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIERES.

☞ En commençant par quelques produits très émetteurs de GES et soumis à une forte concurrence internationale comme l'aluminium ou le ciment. L'objectif dans un premier temps est d'**expérimenter ce type de dispositif pour le mettre en place à terme sur l'ensemble des secteurs**. Dans un premier temps, il est aussi possible d'envisager une exonération de taxe carbone aux frontières pour les produits venant des pays ayant eux-mêmes mis en place un système de prix du carbone afin d'encourager tous nos partenaires commerciaux à mettre en place une taxation du carbone.

14. REDUIRE LES IMPACTS DU TRANSPORT INTERNATIONAL DE MARCHANDISES.

☞ En développant des **règles conjointes spécifiques sur le transport des marchandises** avec des clauses strictes en matière de normes environnementales (notamment sur la qualité des carburants utilisées et sur la vitesse des bateaux) ainsi que des **taxes sur le transport international**.

Annexe

Références de la page 3

* Toutes les études convergent pour montrer que même si les engagements pris par les États dans leurs contributions nationales en application de l'Accord de Paris étaient respectés, ils mèneraient néanmoins à une hausse des températures globales de 3°C d'ici à 2100 qui continuerait à s'amplifier par la suite :

☞ Thermomètre des engagements et des financements du 23/10/2015 : http://www.fondation-nicolas-hulot.org/sites/default/files/presse/151124_thermometre_j-7.pdf

☞ Rapport de 2018 des Nations Unis sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « Emission Gap Report 2018 »), résumé analytique : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESFR.pdf?sequence=17.

☞ D'après le rapport du GIEC d'octobre 2018, au-delà de 1,5°C, le réchauffement planétaire augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes : « Résumé à l'attention des décideurs politiques », https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_High_Res.pdf). Le communiqué de presse accompagnant le rapport souligne que « *Toute augmentation supplémentaire de la température, aussi minime soit-elle, a son importance, d'autant plus qu'un réchauffement de 1,5° C ou plus augmentera le risque associé à des changements pérennes ou irréversibles, tels que la disparition de certains écosystèmes* » (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_fr.pdf).

** Banque mondiale, "Poverty and shared prosperity 2018. Piecing together the poverty puzzle », Taking on Inequality" : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

*** Rapport sur les inégalités mondiales 2018, World Inequality Lab.