

Extraits

Pages 5, 85, 86 et 87

Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne

Décembre 2015

Notre action suit des principes clairs. La France reste engagée pour promouvoir le multilatéralisme, car une mondialisation à plusieurs vitesses est incompatible avec la justice et l'espoir de solutions globales pour relever les défis actuels.

Pour notre pays, le principe de réciprocité est une des clés de toute négociation. Pas de traité sans réciprocité. Entre partenaires de confiance, seul l'équilibre doit prévaloir. La transparence aussi est une priorité politique. Le temps des négociations commerciales secrètes est terminé. Partout en Europe, l'exigence de transparence s'affirme et doit être entendue. Le gouvernement a défini un agenda de la transparence pour répondre pleinement à ces attentes légitimes.

La démocratie doit reprendre tous ses droits. La France a porté avec succès la proposition de créer d'abord à l'échelle européenne, puis dans un cadre multilatéral, la création d'une Cour publique de justice commerciale, qui mettra un terme aux tribunaux d'arbitrage privés de règlement des différends entre investisseurs et Etats (ISDS). Ces derniers sont aujourd'hui au cœur de dérives majeures et susceptibles de remettre en cause les choix démocratiques de citoyens. Il est temps de donner des règles communes à l'investissement international. Largement reprises par la Commission européenne, ces propositions seront discutées dans le cadre des négociations transatlantiques. Elles ouvrent un nouveau chantier pour l'avenir des relations entre la puissance publique et les investisseurs. En cette matière comme en d'autres, le retour de la puissance publique est plus que jamais nécessaire.

Enfin, l'urgence environnementale exige une mise à jour des règles du commerce. Les règles définies à l'OMC ont été élaborées dans les années 1990. Les progrès de la connaissance et la prise de conscience des défis environnementaux du XXI^e siècle doivent être prises en compte pour construire de nouvelles règles pour le commerce mondial. Avec la COP21, la France est à l'initiative et pleinement engagée dans la lutte contre le changement climatique. Les enjeux et la mobilisation sont en effet sans précédents. Pour que le développement durable, dans le cadre des nouveaux objectifs fixés par les Nations Unies, ne soit plus le parent pauvre des accords commerciaux, le respect des droits sociaux et environnementaux ne doit plus être une option. La France portera ce combat dans les prochains mois.

Ainsi, la France est à l'offensive pour élaborer de nouvelles règles du commerce mondial, des règles qui prennent en compte les préoccupations de nos concitoyens et les défis du monde d'aujourd'hui.

Nous agissons aussi, en mobilisant l'ensemble du réseau diplomatique, pour faciliter l'accès des marchés étrangers à nos entreprises, notamment nos PME, qui forment le tissu économique de nos territoires. A cette fin, nous facilitons la mise en place d'une offre française structurée regroupant des entreprises autour des familles de produits et en concentrant nos efforts vers les marchés les plus pertinents. De même nous œuvrons pour la reconnaissance de nos indications géographiques et appellations contrôlées avec la « diplomatie des terroirs ». Nous nous mobilisons également pour la levée des embargos sanitaires imposés par d'autres pays, comme nous le faisons pour la viande, avec de premiers succès importants.

Enfin, nous réformons notre dispositif de soutien au développement international des

La négociation du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership – PTCI/TTIP)

En projet depuis les années 2000, le projet d'un accord commercial entre l'Union européenne et les Etats-Unis s'est concrétisé en 2013 par l'adoption du mandat de négociation du côté européen, confié par le Conseil à la Commission. A la fin de l'année 2015, onze sessions de négociations avaient eu lieu. L'objectif est, pour la France et pour l'Union européenne, d'obtenir un accord ambitieux, mutuellement bénéfique et équilibré. La réaffirmation de la notion d'équilibre est fondamentale car celle-ci conditionne le degré d'ambition d'un éventuel accord.

La dimension des négociations est inédite : un accord couvrirait plus de 800 millions de personnes, pour environ 30 % du commerce mondial. Il se distingue des accords classiques en matière commerciale dans la mesure où les gains attendus le sont principalement des progrès en matière de coopération réglementaire, bien plus qu'en matière tarifaire où les taux moyens de droits de douane sont relativement faibles, sauf exception. Ainsi, le projet de PTCI/TTIP est structuré en trois volets : accès au marché (qui recouvre la négociation sur les droits de douane), convergence réglementaire (qui couvre à la fois la levée des obstacles techniques au commerce, la coopération réglementaire spécifique à une dizaine de secteurs d'activité et la coopération institutionnelle) et les règles du commerce entre les deux zones (thématiques diversifiées comme la protection intellectuelle, la protection des investissements ou le développement durable).

La France prône, dans le cadre de ces négociations, le respect du principe de réciprocité dans les négociations, entendu au sens de compromis équilibrés. Ainsi, elle demande un degré d'ouverture des marchés publics américains qui se rapproche de celui des marchés publics européens. Elle attend également de ces négociations un engagement du niveau subfédéral aux Etats-Unis dans l'application des textes qui auront été négociés par le gouvernement fédéral. L'engagement des Etats fédérés doit ainsi être le reflet de l'évidente application d'un éventuel accord transatlantique au niveau des Etats membres de l'Union européenne.

La France poursuit également une série d'intérêts offensifs comme la promotion et la protection des indications géographiques, l'ouverture des marchés de services (transports maritimes, services financiers) et la levée de nombreuses barrières non tarifaires, notamment en matière agro-alimentaire. Dans le même temps, elle est attentive à la préservation des équilibres, fragiles comme l'a montré l'année 2015, sur un certain nombre de marchés nationaux, notamment agricoles.

La négociation doit être menée dans le respect d'un certain nombre de lignes rouges, notamment la protection des préférences collectives, garantie dans le mandat de négociation, en matière de sécurité alimentaire (interdiction du recours aux hormones dans l'élevage des bovins / maintien de la législation européenne sur les OGM) ou environnementale (possibilité d'interdire l'exploitation des gaz de schiste). Par ailleurs, la préservation des services publics est explicite dans le mandat de négociation, que ce soit dans le maintien ou la création de ceux-ci. Plus généralement, c'est la préservation de la capacité des Etats à réguler qui est au cœur des positions françaises, notamment dans le cadre de la création d'une nouvelle doctrine européenne en matière de protection des investissements, à laquelle la France a largement contribué au cours de l'année 2015.

4.3 Les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux de l'UE doivent être plus contraignantes

Les liens entre commerce, droits de l'homme et normes sociales et environnementales sont devenus un élément clé des relations économiques et commerciales.

L'Union européenne intègre ces normes depuis 2006 dans tous les accords commerciaux, dans un chapitre intitulé « développement durable », qui n'est pas contraignant.

Ce chapitre instaure une **coopération entre les parties** sur des sujets liés à la protection des travailleurs et à la préservation de l'environnement : protection de la biodiversité, lutte contre le

changement climatique, gestion durable des forêts, etc... Les parties s'engagent à échanger des informations, à diffuser des bonnes pratiques, à instaurer des coopérations scientifiques et à coordonner leurs positions dans les enceintes internationales.

Cette **coopération s'inscrit dans le cadre plus général des grandes conventions internationales** listées dans l'accord commercial et que les parties de l'accord s'engagent à respecter. Il s'agit principalement des grands textes internationaux issus de l'Organisation internationale du Travail (OIT)⁴⁰, et des accords environnementaux multilatéraux (AME).

Enfin, au sein de ce chapitre les **parties conviennent de ne pas abaisser les réglementations sociales et environnementales nationales dans un objectif d'attirer les investisseurs ou de biaiser les relations commerciales**, tout en se gardant la faculté d'adopter, par ailleurs, les législations et réglementations nationales qu'ils jugent utiles.

Les **règles sociales et environnementales** de ce chapitre sont, aujourd'hui, peu contraignantes. La France a plaidé pour un **renforcement de la prise en compte des normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux européens** pour d'une part préserver les standards européens déjà en vigueur et garantir leur respect par les entreprises étrangères, et d'autre part pour établir un commerce juste et équitable garantissant une certaine égalité concurrentielle (« *level playing field* »).

La France a proposé à la Commission européenne, en 2013, plusieurs propositions relatives à l'association des organisations internationales à l'élaboration des normes sociales et environnementales dans les accords de commerce européens, à l'évaluation des accords, aux modalités de suivi de ceux-ci, au poids des standards sociaux et environnementaux qu'aux règles commerciales dans les accords et à la responsabilité sociale des entreprises.

Après ces premières propositions en 2013, la France propose, notamment au vu des échanges menés dans le cadre du comité de suivi stratégique de la politique commerciale, de soutenir au sein des institutions européennes et dans toutes les enceintes où cela sera nécessaire plusieurs propositions, fondées sur la nécessité de disposer dans les accords commerciaux **d'un volet contraignant en matière de normes sociales et environnementales** :

- continuer à exiger que le chapitre développement durable inclue une référence aux principes couverts par les conventions de l'OIT et les principaux accords multilatéraux environnementaux et doive inciter les parties à les ratifier ;
- soumettre le chapitre développement durable au mécanisme de règlement des différends de l'accord (mécanisme de règlement des conflits d'Etat à Etat ou *State to State Dispute Settlement - SSDS*⁴¹) au même titre que les clauses commerciales ; le chapitre développement durable est en effet le seul à ne pas être soumis à un mécanisme de règlement des différends SSDS. Ce serait une avancée majeure.
- associer cette proposition à une étude des sanctions à appliquer en cas de sentence conduisant à condamner l'une ou l'autre des parties. Il est nécessaire que les bénéfices commerciaux des accords à venir puissent être remis en cause, de manière proportionnée en cas de manquement sur les normes sociales et environnementales ;
- renforcer l'association de la société civile au suivi de la mise en œuvre du chapitre développement durable, notamment au vu des insuffisances qui peuvent être constatées pour

⁴⁰ Dans le domaine du droit du travail, il s'agit à titre d'exemple, des conventions fondamentales de l'OIT, de l'agenda de travail décent de l'OIT, ou de la déclaration ministérielle du Conseil économique et social des Nations Unies. Dans le domaine de la protection de l'environnement, il s'agit par exemple du protocole de Kyoto, du plan de Johannesburg sur le développement durable, de l'accord CITES, etc.

⁴¹ Le SSDS ne doit en aucun cas être confondu avec l'ISDS qui est le mécanisme de règlement des différends entre Etat et investisseur (voir *supra*)

plusieurs accords en cours ;

- soutenir dans chacune des négociations la réalisation d'études d'impact portant sur les normes sociales et environnementales *ex ante*, au moment de la conception du mandat de négociation et d'une étude d'impact *ex post* après la mise en œuvre de l'accord. A cet égard, il est indispensable que la Commission achève l'étude d'impact sur le PTCl sur le travail et l'environnement ;

La France continue de porter ce message et s'attache à convaincre ses partenaires européens du bien-fondé de ses propositions.

4.4 La France fait des propositions pour moderniser la politique européenne de protection des investissements afin de garantir le droit des Etats à réguler

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui a modifié le cadre institutionnel en matière d'investissement entre l'Union européenne et ses Etats membres, la **Commission européenne est compétente pour négocier les Accords de Protection des Investissements (API)**. Ceux-ci sont désormais intégrés en tant que nouveaux chapitres dans les accords commerciaux comme l'AECG/CETA⁴² ou en tant qu'API autonome⁴³. Par ailleurs, les Etats-membres, dont la France, qui dispose du 4^e réseau d'API le plus dense au monde⁴⁴, ont obtenu le maintien en vigueur de leurs API bilatéraux et conservent une compétence résiduelle de négociation, sous le contrôle de la Commission.

Ces accords ont pour principe, à l'origine, de garantir un environnement stable et favorable permettant de créer le climat de confiance indispensable à l'attraction d'investissements directs étrangers (IDE) qui participent au développement économique des pays importateurs de capitaux.

Les accords doivent rechercher un équilibre **entre la protection accordée aux investisseurs et le droit à réguler des Etats** ; c'est-à-dire la protection de leur capacité souveraine à décider et mettre en œuvre des politiques publiques légitimes dans un espace politique protégé, comportant notamment le domaine social, l'environnement, la sécurité, la stabilité du système financier, la santé et la sécurité publique, sans encourir le risque de procédures contentieuses engagées par des investisseurs étrangers. L'UE veille également à ce que les accords respectent les politiques de promotion et de protection de la diversité culturelle.

Le mécanisme de règlement des différends investisseur-Etat (RDIE ou *Investor-to-State Dispute Settlement* – ISDS) suscite de vives critiques en France mais aussi dans un grand nombre de pays de l'UE. La consultation publique menée par la Commission à ce sujet, et donc les résultats ont été publiés en janvier 2015, a recueilli près de 150 000 réponses, un record pour un tel exercice. Les griefs adressés à ce dispositif mettent en avant un manque de transparence, l'absence de mécanisme d'appel, la possibilité de conflits d'intérêts pour les arbitres, leur indépendance et leur impartialité (cumul rapproché des fonctions d'arbitres et d'avocat sur des affaires mettant en jeu les mêmes intérêts), le manque de cohérence et de prévisibilité de la jurisprudence et les coûts des procédures. Surtout, **le mécanisme, sans contrôle, peut ouvrir la voie à une remise en cause du droit à réguler des Etats, en permettant aux investisseurs d'attaquer des choix de politique publique légitimes. Cette tendance, dont certains traits se sont développés ces dernières années, nécessite d'être stoppée afin que les Etats puissent être rétablis dans leurs droits.** La France a fait des propositions

⁴² Cet ALE avec le Canada a été finalisé en septembre 2014, suivi par l'ALE UE-Singapour en octobre 2014. Egalement, la Commission poursuit les négociations avec le Japon, la Thaïlande, le Vietnam et le Maroc. Quant au Partenariat transatlantique avec les Etats-Unis, les négociations du chapitre « investissement » sont suspendues depuis janvier 2013.

⁴³ Avec la Chine, l'UE négocie le *Comprehensive Agreement on Investments* (CAI), qui comportera un volet « accès au marché ». Elle a également engagé les discussions avec la Birmanie en vue d'un API « simple »

⁴⁴ Après l'Allemagne, la Chine et la Suisse. Depuis 1972, la France a conclu 107 API, dont 96 sont actuellement en vigueur.