



Paris, le 28 octobre 2021

AVIS POLITIQUE

relatif à la consultation publique lancée par la Commission européenne, intitulée « Commerce et développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne : réexamen de l'approche actuelle »

- ① La commission des affaires européennes du Sénat,
- ② Vu la consultation publique lancée par la Commission européenne en juillet 2021, intitulée « Commerce et développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne : réexamen de l'approche actuelle »,
- ③ Vu le document informel des services de la Commission du 26 février 2018 sur le retour d'informations et la marche à suivre concernant l'amélioration de la mise en œuvre et de l'application des chapitres sur le commerce et le développement durable (CDD) dans les accords de libre-échange de l'Union européenne et son plan d'action en 15 points relatif aux chapitres sur le commerce et le développement durable,
- ④ Vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,
- ⑤ Vu la communication de la Commission du 19 février 2020 intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », COM(2020) 067 final,

- ⑥ Vu la communication de la Commission du 10 mars 2020 intitulée « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », COM(2020) 102 final,
- ⑦ Vu la communication de la Commission du 10 mars 2020 intitulée « Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique », COM(2020) 103 final,
- ⑧ Vu la communication de la Commission du 11 mars 2020 intitulée « Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire – Pour une Europe plus propre et plus compétitive », COM(2020) 98 final,
- ⑨ Vu la résolution européenne du Sénat n° 82 (2019-2020) du 10 avril 2020 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2020,
- ⑩ Vu le non-papier de la France et des Pays-Bas de mai 2020 sur le commerce, ses conséquences en matière socioéconomique et de développement durable,
- ⑪ Vu la communication de la Commission du 20 mai 2020 intitulée « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380 final,
- ⑫ Vu la communication de la Commission du 20 mai 2020 intitulée « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », COM(2020) 381 final,
- ⑬ Vu la communication de la Commission du 27 mai 2020 intitulée « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », COM(2020) 456 final,
- ⑭ Vu le livre blanc de la Commission du 17 juin 2020 relatif à l'établissement de conditions de concurrence équitables en ce qui concerne les subventions étrangères, COM(2020) 253 final,
- ⑮ Vu la résolution européenne du Sénat n° 122 (2019-2020) du 20 juillet 2020 sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence,
- ⑯ Vu la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur l'examen de la politique commerciale de l'Union (2020/2761(RSP)),

- ⑰ Vu les conclusions de la réunion du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020, EUCO 22/20,
- ⑱ Vu l’avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat du 13 janvier 2021 relatif au programme de travail de la Commission européenne pour 2021 et la réponse apportée par la Commission le 31 mars 2021,
- ⑲ Vu la communication de la Commission intitulée « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », COM(2021) 66 final,
- ⑳ Vu la résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises (2020/2129(INL)),
- ㉑ Vu la résolution du Parlement européen du 7 juillet 2021 sur les incidences et les retombées commerciales de l’épidémie de COVID-19 (2020/2117(INI)),
- ㉒ Vu le paquet « Ajustement à l’objectif 55 » présenté par la Commission le 14 juillet 2021 et, en particulier, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, COM(2021) 564 final,
- ㉓ Vu l’avis de la section « Relations extérieures » du Conseil économique et social européen en date du 6 octobre 2021, intitulé « Une approche « nouvelle génération » pour le commerce et le développement durable – Réexamen du plan d’action en 15 points » (REX/535),
- ㉔ Vu la proposition de résolution du Sénat n° 39 *rect.* (2021-2022), déposée le 8 octobre 2021, visant à affirmer la nécessité d’un accord ambitieux lors de la COP 26 de Glasgow permettant de garantir l’application effective de l’Accord de Paris sur le climat,

- ②⑤ Considérant que l'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme ;
- ②⑥ Considérant que l'Union européenne est signataire de l'Accord de Paris sur le climat et qu'elle affiche, avec le pacte vert pour l'Europe et le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », une ambition élevée en matière de lutte contre le changement climatique ;
- ②⑦ Considérant que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance ;
- ②⑧ Considérant la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ;
- ②⑨ Considérant les tensions géopolitiques croissantes ainsi que la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique, la résilience et la compétitivité économique de l'Union européenne à la suite de la pandémie de covid-19 ;
- ③⑩ Considérant que l'Union européenne forme le plus grand bloc commercial du monde et dispose d'un important réseau d'accords commerciaux, ce qui lui permet notamment, sous réserve qu'elle s'en donne effectivement les moyens, d'assurer la mise en œuvre de ses normes, de ses valeurs et de ses cadres de durabilité, mais aussi d'utiliser la politique commerciale en appui de ses objectifs géopolitiques ;
- ③⑪ Considérant que le commerce mondial et ses chaînes de valeur intégrées sont un moteur de croissance essentiel de l'Union et que le marché intérieur constitue un atout fondamental dont l'intégrité doit aussi être préservée ;
- ③⑫ Considérant les blocages affectant le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et en particulier celui de l'Organe d'appel du système de règlement des différends ;

- ③③ Considérant les difficultés apparues à la suite de récentes négociations commerciales menées par la Commission européenne, l'Accord économique et commercial global avec le Canada faisant toujours l'objet d'une application partielle et provisoire, faute d'achèvement du processus de ratification, tandis que le projet d'accord avec le Mercosur, tel qu'il a été négocié, rencontre l'opposition de certains États membres ;
- ③④ **Sur le cadre d'ensemble de la politique commerciale et sa contribution à la promotion d'une économie plus verte, plus équitable et plus durable**
- ③⑤ Approuve l'orientation générale de la Commission visant à promouvoir une politique commerciale ouverte, durable et ferme et à en faire réellement un outil en vue de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne ;
- ③⑥ Estime que l'Union doit s'affirmer comme puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts, y compris face à des acteurs extra-européens bénéficiant d'aides d'État, en utilisant notamment les outils de défense commerciale dont elle dispose, en promouvant ses normes, en veillant à garantir une concurrence loyale et des conditions de marché équitables et en travaillant à une réciprocité dans l'accès aux marchés publics et en matière d'investissements directs ; demande à la Commission de prendre toute mesure permettant de neutraliser les sanctions extraterritoriales prises par des États tiers à l'égard d'entreprises européennes ;
- ③⑦ Souligne la nécessité, pour atteindre cet objectif, d'assurer une bonne coordination entre la politique commerciale et les autres politiques de l'Union, en particulier la politique de concurrence, la politique industrielle ainsi que les politiques environnementales et sociales ;
- ③⑧ Salue la mise en place d'un responsable européen du respect des règles du commerce et l'instauration d'un guichet unique de dépôt de plaintes permettant de signaler les obstacles à l'accès au marché et les violations des engagements en matière de commerce et de développement durable prévus dans les accords commerciaux conclus par l'Union européenne et dans le cadre du système de préférences généralisées ;

③⑨ Insiste pour que, dans le cadre du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », soit mis en œuvre de manière efficace et rapide, dans un cadre compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce et en tenant compte des autres instruments mis en œuvre par l'Union européenne comme le système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE), un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne afin de prévenir le risque de fuites de carbone, d'assurer une équité dans les relations commerciales internationales et de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ;

④⑩ **Sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action en 15 points concernant la mise en œuvre des chapitres sur le commerce et le développement durable**

④⑪ Salue le fait que, depuis 2006, l'Union européenne s'efforce de favoriser le développement durable et une croissance inclusive en enrichissant ses accords commerciaux d'un chapitre sur le commerce et le développement durable (CDD), engageant en particulier les 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) ;

④⑫ Constate néanmoins que la mise en œuvre de ce type de chapitres se révèle complexe, ce qui doit conduire l'Union à se doter des moyens appropriés pour s'assurer d'une mise en œuvre effective des engagements pris par les signataires ;

④⑬ Considère que le plan d'action en 15 points élaboré en février 2018 par les services de la Commission correspond à un état des réflexions aujourd'hui dépassé, à la lumière des débats apparus au cours des dernières années, et devrait conduire l'Union à rehausser son niveau d'ambition concernant le contenu de ces chapitres, notamment s'agissant de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité, de la lutte contre la déforestation et de la conduite responsable des entreprises ;

- ④④ Souligne que la transparence, le dialogue et la bonne communication avec les citoyens et l'ensemble des parties prenantes sont essentiels pour permettre l'acceptation et l'appropriation des accords de commerce ;
- ④⑤ Observe qu'un premier effort de transparence a été accompli au cours des dernières années, notamment grâce à la publication d'études d'impact à l'ouverture de chaque nouvelle négociation commerciale puis peu avant la conclusion des négociations, à la publication des directives de négociation, aux travaux des groupes consultatifs internes (GCI) dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des accords et, enfin, à la mise en place et à la promotion de la passerelle Acces2Markets ;
- ④⑥ Juge néanmoins que cet effort de transparence est insuffisant et doit être renforcé, en prenant en particulier davantage en compte les parlements nationaux ;
- ④⑦ Souligne que les études d'impact réalisées par la Commission doivent reposer sur des critères cohérents, clairs, mesurables et objectifs et qu'elles doivent évaluer non seulement les impacts strictement économiques, mais aussi ceux en matière de développement durable, tant sur le plan de l'inclusion sociale que sur celui de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité ou de la lutte contre la déforestation ;
- ④⑧ Considère que, pour favoriser des débats éclairés dans les différents États membres, les études d'impact *ex ante* et *ex post* ne peuvent plus porter uniquement sur des données agrégées au niveau de l'Union européenne mais inclure également des données par secteurs économiques concernés et par zones géographiques, au minimum par État membre ; invite en outre à mieux prendre en compte, dans les mêmes conditions, l'impact cumulé des différents accords commerciaux négociés par l'Union européenne ;

④⑨ Relève que, si la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union, cette compétence s'exerce dans les limites fixées par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa jurisprudence « Singapour »¹, ce qui conduit de nombreux accords commerciaux de nouvelle génération, incluant un volet relatif aux investissements, à présenter un caractère mixte ; rappelle en tout état de cause la mission d'évaluation et de contrôle de l'action du gouvernement incombant aux parlements nationaux, ce qui doit conduire la Commission à les prendre davantage en compte au titre des relations avec les États membres, y compris lorsque les accords relèvent uniquement de la compétence exclusive de l'Union ;

⑤⑩ Observe que la méthodologie de négociations retenue par la Commission européenne conduit à un blocage dans la mise en œuvre complète et définitive de l'accord économique et commercial global avec le Canada et dans la conclusion de l'accord avec le Mercosur ; relève *a contrario* le succès de la méthodologie mise en œuvre à l'occasion des négociations en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui a reposé sur un partage d'informations étroit et régulier avec les parlements nationaux, mais regrette que les parlements nationaux n'aient pas été appelés *in fine* à ratifier l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ; invite donc la Commission à réviser en conséquence sa méthodologie afin de mieux prendre en compte et associer les parlements nationaux ;

⑤⑪ Se félicite des conclusions de la réunion du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020, affirmant que l'Union veillera à ce que sa politique commerciale et ses accords commerciaux soient cohérents avec ses ambitions en matière de climat, ainsi que des nouvelles orientations développées par la Commission dans sa communication intitulée « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », selon lesquelles l'Union européenne fera du respect de l'Accord de Paris une composante essentielle des futurs accords de commerce et d'investissement, au même titre que le respect des droits de l'Homme et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ; invite la Commission à assurer un suivi effectif du

¹ Avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne (assemblée plénière) du 16 mai 2017.

respect de cette clause et à l'introduire dans les accords en vigueur lors de leurs prochaines renégociations ou adaptations ;

⑤2 Souligne à cet égard la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme ainsi qu'à la ratification préalable et à la mise en œuvre effective des conventions fondamentales de l'OIT ; reconnaît que la méthodologie retenue avec le Vietnam et l'action engagée à l'encontre de la Corée du Sud en 2018 constituent des précédents utiles ; invite la Commission à renforcer encore le suivi de la mise en œuvre de ces conventions fondamentales, notamment par le biais d'une collaboration accrue avec l'OIT ;

⑤3 Observe que le respect des droits de l'Homme, qui compte parmi les valeurs fondatrices de l'Union européenne, et la prochaine proposition législative annoncée par la Commission sur le devoir de vigilance des entreprises devront être pleinement prises en compte dans la conduite de la politique commerciale de l'Union ;

⑤4 Prône une coopération européenne accrue en matière de conduite responsable des entreprises, sous forme d'un plan d'action incluant à la fois des mesures obligatoires et volontaires, en vue de favoriser des conditions de concurrence équitables à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union ainsi qu'une production et une gestion responsables des chaînes d'approvisionnement ; Demande plus largement un renforcement de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement ;

⑤5 **Sur les mesures complémentaires pouvant être adoptées pour renforcer les chapitres sur le commerce et le développement durable (CDD)**

⑤6 Souhaite que le réexamen du plan d'action en 15 points conduise à renforcer le suivi des chapitres CDD, en se fondant sur l'action du responsable européen du respect des règles du commerce, et sur la mise en œuvre de mesures d'exécution complémentaires, allant jusqu'aux sanctions, afin de lutter contre tout manquement à leurs obligations de la part des partenaires commerciaux de l'Union ;

- ⑤7 Invite la Commission, conformément aux orientations présentées dans sa communication intitulée « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », à développer les outils et, le cas échéant, présenter les adaptations du cadre législatif nécessaires pour permettre à l'Union de faire face aux nouveaux défis et de protéger les entreprises et les citoyens européens contre les pratiques commerciales déloyales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union ;
- ⑤8 Considère que l'Union doit envisager une approche graduelle et réversible dans la mise en œuvre des chapitres CDD, en particulier sous forme de réductions tarifaires graduelles, permettant d'encourager, à partir de critères clairs, objectifs et partagés, le respect des engagements sociaux et environnementaux et, à l'inverse, de tirer les conséquences d'un éventuel recul dans le respect de ces engagements ;
- ⑤9 Estime qu'en dernier ressort, la Commission se doit de saisir les organes de règlement des différends, comme elle l'a fait avec la Corée du Sud, pour assurer le plein respect des chapitres CDD ;
- ⑥0 Invite la Commission à évaluer la pertinence, dans le cadre du marché intérieur et en lien avec les objectifs de la politique commerciale, d'un recours plus systématique à des mesures miroirs, sous réserve que celles-ci reposent sur des données scientifiques crédibles et partagées ou sur des objectifs de politique publique légitimes et qu'elles soit définies conformément aux règles de l'OMC, afin d'assurer des conditions de concurrence loyales et équitables ;
- ⑥1 **Sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable au niveau de l'Organisation mondiale du commerce**

- ⑥② Soutient la volonté de la Commission de moderniser le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), engagée dans un cadre international plus large ; estime que cette réforme doit notamment aboutir à la modernisation des règles relatives aux subventions par un renforcement des obligations de transparence et de notification et une précision des règles applicables aux subventions industrielles horizontales ; appelle à trouver au plus vite une solution permettant de restaurer le fonctionnement de l'Organe d'appel du système de règlement des différends de l'OMC ;
- ⑥③ Considère que l'OMC doit intégrer dans ses travaux les problématiques liées au développement durable, adapter ses règles à l'impératif de lutte contre le changement climatique et qu'elle a également un rôle important à jouer afin de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies concernant le travail décent et l'égalité entre les sexes ;
- ⑥④ Approuve les orientations présentées par la Commission en vue d'une initiative européenne sur le commerce et le climat et forme le vœu que la douzième conférence ministérielle de l'OMC permette l'adoption d'une déclaration ministérielle ambitieuse.