

les études
du CNCD-11.11.11

POINT
SUD 26#

novembre 2024

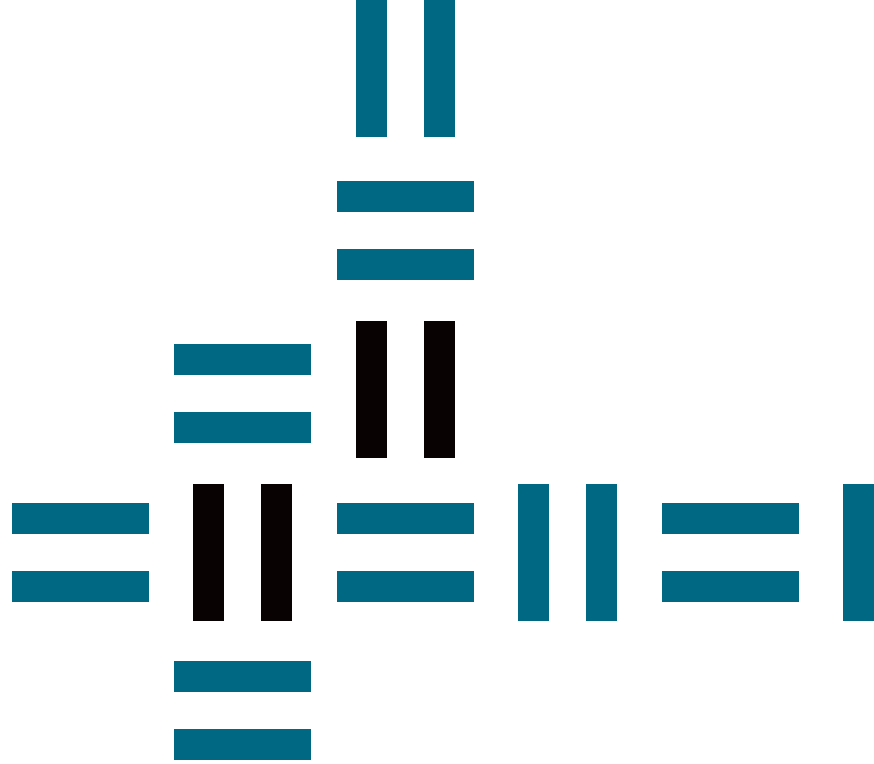
COMMERCE INTERNATIONAL

De la compétition au développement durable
par Sophie Wintgens et Elise Kervyn



CNCD

11.11.11



SOMMAIRE

03 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

04 INTRODUCTION

06 CHAPITRE 1

CONTEXTE ET ENJEUX DU COMMERCE INTERNATIONAL

07 A/ De la Seconde Guerre mondiale à l'hypermondialisation

11 B/ L'hypermondialisation en crise

18 C/ Une rivalité géopolitique croissante entre les blocs commerciaux

21 D/ L'échange inégal avec les pays du Sud

23 E/ Bilan des enjeux

24 CHAPITRE 2

REFONDER LE COMMERCE INTERNATIONAL

25 A/ Mondialiser les normes sociales et environnementales

34 B/ Refonte des accords d'investissements

38 C/ Réformer en profondeur l'Organisation mondiale du commerce

39 CONCLUSION

41 RECOMMANDATIONS

REMERCIEMENTS

Les autrices remercient chaleureusement Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Lora Verheecke pour leur relecture et leurs précieux commentaires.



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

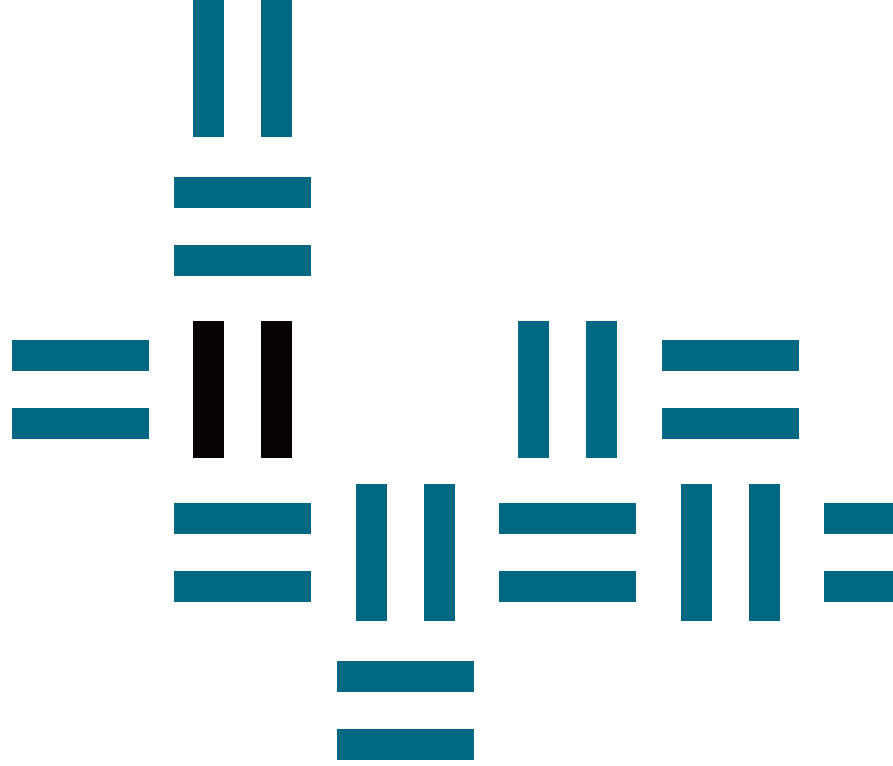
Ce rapport analyse les enjeux actuels du commerce international dans un contexte de crises successives – crise bancaire mondiale, crise sanitaire, inflation et tensions géopolitiques exacerbées par les guerres en Ukraine et à Gaza. Ces bouleversements nourrissent des rivalités entre grandes puissances commerciales, où la Chine renforce son influence tandis que les États-Unis et l’Union européenne (UE) adoptent des politiques d’autonomie stratégique. Les pays du Sud demeurent quant à eux généralement cantonnés à un rôle de fournisseurs de matières premières.

Le rapport met en avant le cas de l’Union européenne et, par extension, celui de la Belgique, où les controverses autour de la politique commerciale de l’UE se sont illustrées par l’opposition wallonne en 2016 au CETA (Accord économique et commercial global entre l’Union européenne et le Canada) et plus récemment au projet d’accord UE-Mercosur.

Dans sa politique commerciale et d’investissement, l’UE poursuit sa quête de nouveaux marchés sans offrir de garanties suffisantes en matière de normes sociales et environnementales. Si des progrès notables ont été réalisés, tels

que l’interdiction des produits issus du travail forcé ou le devoir de vigilance pour les entreprises, ces avancées sont constamment menacées par des tentatives de dilution de leur impact. L’intégration de chapitres sur le développement durable dans les accords commerciaux est un pas positif, mais ils restent privés de mécanisme de plainte et de sanction, à l’exception de l’accord UE-Nouvelle-Zélande, et des négociations controversées, comme celle avec le Mercosur, se poursuivent. Le rapport critique également les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États (ISDS) inclus dans les accords d’investissement, car ils sont incompatibles avec les politiques d’intérêt public comme les politiques de lutte contre le dérèglement climatique ou le développement des normes sociales ou sanitaires.

Les recommandations incluent l’introduction de normes sociales et environnementales au niveau européen et multilatéral, une refonte des mécanismes de protection des investissements pour les aligner avec les objectifs de développement durable, et une réforme des règles de l’Organisation mondiale du commerce. Ces actions visent à faire du commerce un levier de développement juste et durable.



INTRODUCTION

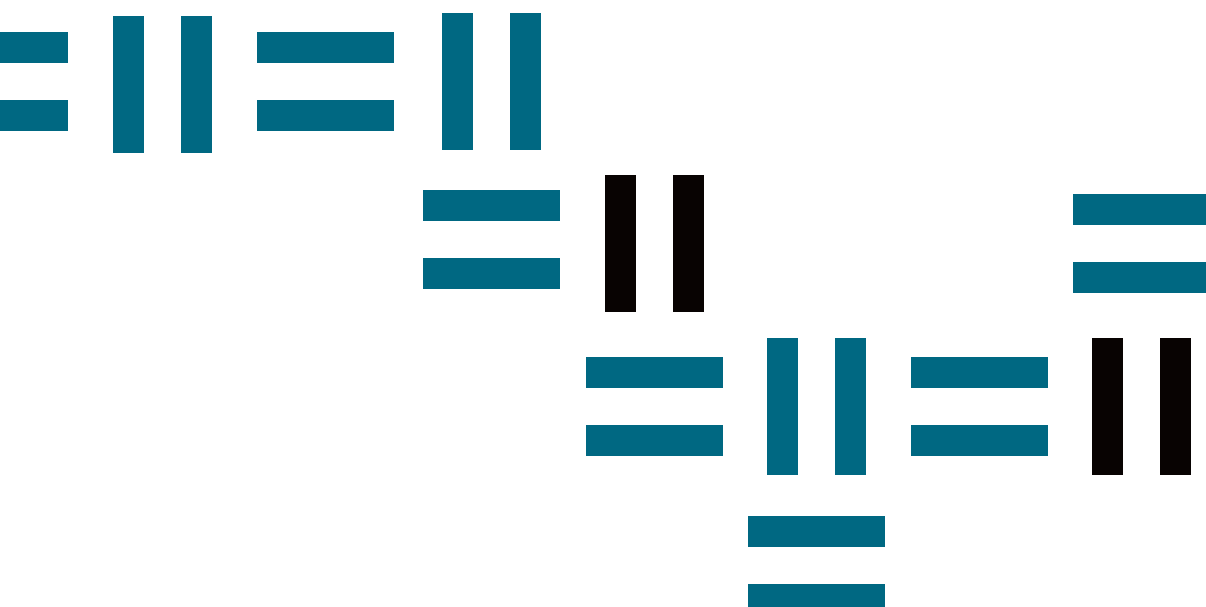
À l'heure de la désinformation grandissante et des bouleversements géopolitiques, cette étude de la collection « Point Sud » espère parvenir à accompagner le lecteur ou la lectrice dans la compréhension des enjeux contemporains autour du commerce international.

Si certains enjeux du commerce international, tels que les inégalités Nord-Sud, demeurent, les cinq dernières années ont été marquées par des transformations profondes, tant dans les relations commerciales que dans les dynamiques géopolitiques. La politique de libre-échange, longtemps considérée comme une panacée, est aujourd'hui de plus en plus remise en question. Les subventions industrielles aux États-Unis et les normes de l'Union européenne en matière de respect de l'environnement et des droits humains en témoignent.

Bien que les politiques industrielles volontaristes des États-Unis et de l'Union européenne, notamment pour investir dans les technologies vertes, puissent être saluées, leur manque

de cohérence et d'ambition risque d'en limiter l'impact et de freiner la réduction des inégalités Nord-Sud. L'absence de transferts de technologie pourrait également entraver l'atteinte des Objectifs de développement durable. En outre, les fonds publics alloués aux industries pourraient l'être au détriment des budgets nécessaires à la protection sociale et aux services publics, essentiels pour une transition juste.

Une faiblesse structurelle majeure des politiques menées par les États-Unis et l'Union européenne réside dans leur prétention de concilier à la fois les objectifs de transition écologique, de création d'emplois décents et de compétitivité géostratégique vis-à-vis de la Chine. Or, cette compétition géopolitique risque de ralentir la coopération multilatérale cruciale pour répondre efficacement aux enjeux mondiaux comme le changement climatique, la santé publique et l'évasion fiscale internationale. Ces politiques encouragent également l'exploitation des minerais et des terres rares, souvent au détriment du développement durable.



Ce rapport s’articule en deux grandes parties. La première explore comment les règles et normes du commerce international sont marquées par l’histoire économique des pays industrialisés, qui ont poussé à la libéralisation des échanges depuis l’après Seconde Guerre mondiale et, surtout, depuis les années 1980. Les récentes crises – la pandémie de COVID-19, la montée de l’inflation et les tensions géopolitiques – ont mis en évidence la nécessité pour les gouvernements d’agir face à des crises majeures, mais font craindre le spectre d’un repli sur soi ou d’une course exacerbée à la compétitivité.

La seconde partie présente les alternatives nécessaires pour que le commerce international contribue à la réduction des inégalités Nord-Sud et au développement durable dans toutes les régions du monde. En réformant la politique commerciale européenne, en imposant un devoir de vigilance

aux multinationales, en désarmant les tribunaux d’arbitrage privés et en réformant l’Organisation mondiale du commerce (OMC), il est possible de garantir la cohérence des politiques commerciales avec les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. Cela constitue un objectif réaliste, qui correspond d’ailleurs à l’une des cibles (17.10) de l’agenda des ODD, à condition de mettre en place des règles justes et des normes contraignantes d’intérêt public¹.

Le commerce international ne doit pas être un but en soi, mais un outil au service de valeurs fondamentales telles que le travail décent, la protection sociale, la transition écologique, la santé publique et la souveraineté alimentaire. Ni le libre-échange tous azimuts, ni le protectionnisme unilatéral, dans leur forme actuelle, ne sauraient résoudre les défis mondiaux du XXI^e siècle.

¹ Arnaud Zacharie, *Refonder le commerce mondial. Du libre-échange à l’échange durable*, (Bruxelles, Centre d’Action Laïque, coll. « Liberté j’écris ton nom », 2021), p. 28.



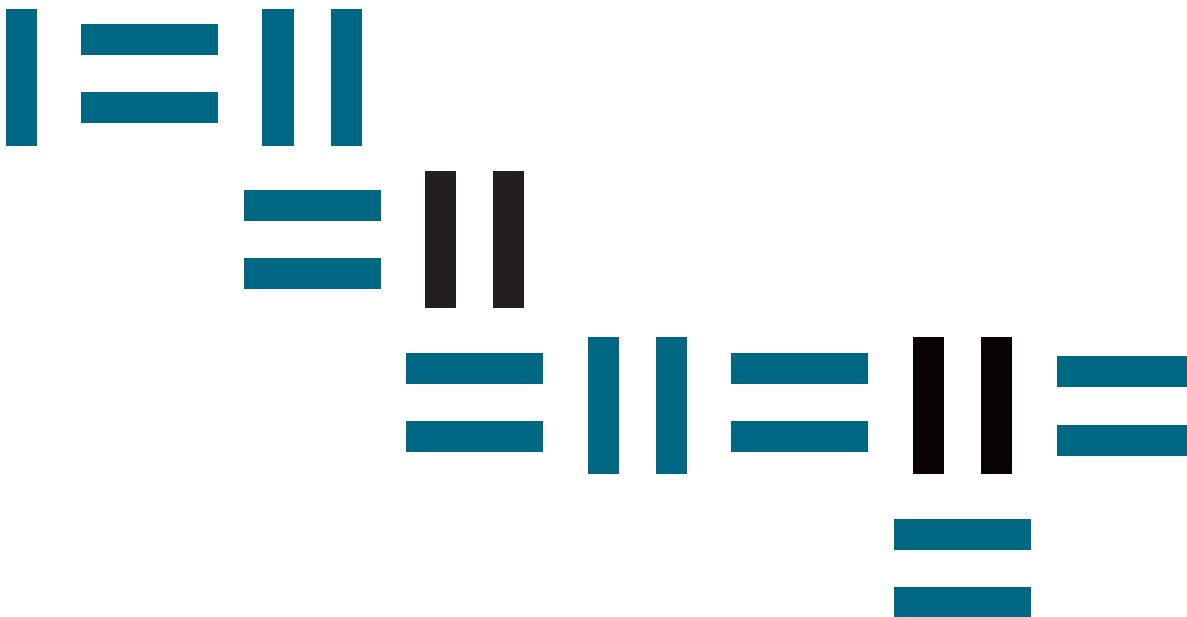
chapitre 1

CONTEXTE ET ENJEUX DU COMMERCE INTERNATIONAL

Le commerce international, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a été largement façonné par une réduction des barrières commerciales, d’abord dans un cadre multilatéral, puis via des accords bilatéraux de libre-échange, qui se sont multipliés à partir des années 1990 dans le contexte d’hypermondialisation. Toutefois, ce modèle a montré ses limites face aux défis contemporains. Les études stipulant que le libre-échange a exacerbé les inégalités sociales et contribué aux dérèglements climatiques se multiplient².

Ce chapitre explore les racines historiques de ces dynamiques, les crises successives qui ont mis à l’épreuve ce système, et la manière dont les rivalités géopolitiques redéfinissent les relations commerciales mondiales aujourd’hui.





A/ De la Seconde Guerre mondiale à l'hypermondialisation

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis et leurs alliés placent au cœur de leurs priorités la reconstruction d'un système multilatéral destiné à faciliter les paiements et les échanges internationaux. Cette démarche aboutit à la signature des accords de *Bretton Woods* en juillet 1944 visant à réguler les mouvements de capitaux internationaux et stabiliser les taux de change. Quelques années plus tard, en 1947, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, selon l'acronyme anglais) est signé avec pour objectif de structurer et de dynamiser le commerce mondial.

Parmi les principes fondamentaux du GATT figure la clause de la nation la plus favorisée, qui exige que tout avantage commercial accordé à un membre soit automatiquement étendu à tous les autres. Le principe de traitement national, quant à lui, interdit toute différenciation entre les produits importés et les produits nationaux. Enfin, le principe du traitement spécial et différencié accorde aux pays en déve-

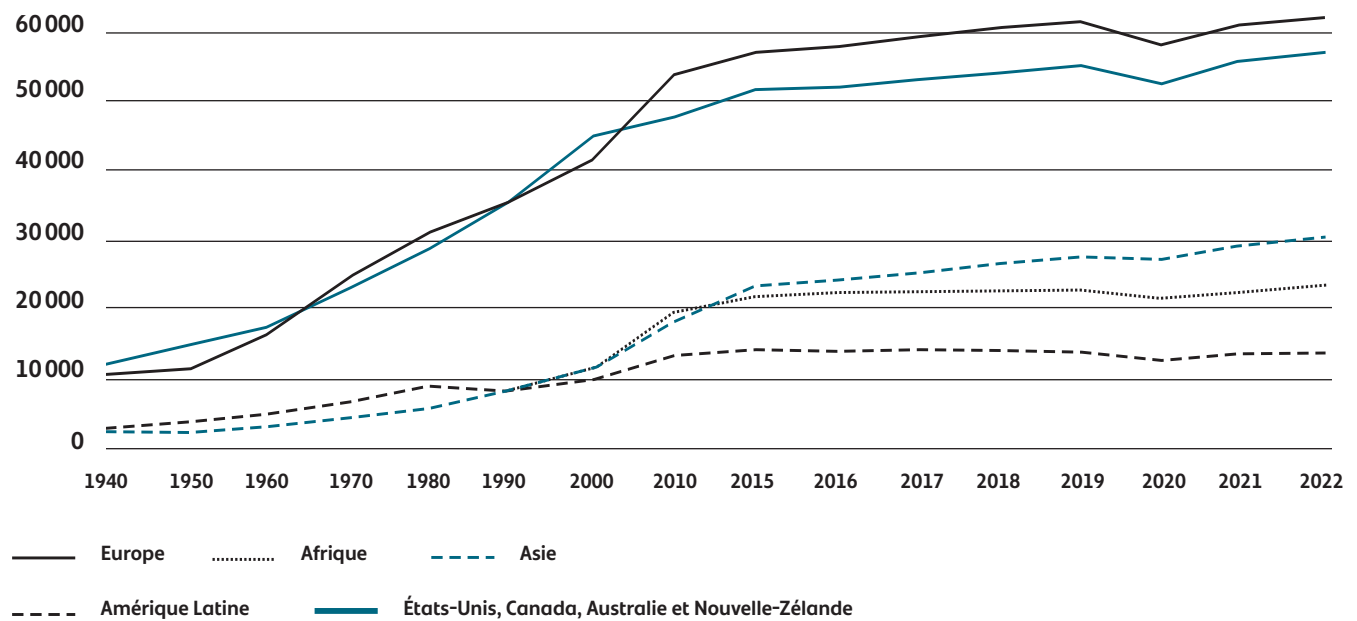
loppement des droits avantageux, comme des délais prolongés pour se conformer aux règles internationales, un accès à l'assistance technique, et un droit à un traitement préférentiel par les pays développés, dérogeant ainsi à la clause de la nation la plus favorisée.

Ces accords inaugurent une période de combinaison entre ouverture économique et régulation des capitaux et des échanges internationaux. Au cours des Trente Glorieuses, les pays occidentaux connaissent une prospérité économique et sociale sans précédent. Pendant ce temps, les pays du Sud accèdent à l'indépendance et se regroupent en un tiers-monde non aligné pour affirmer leur indépendance vis-à-vis des deux blocs de la Guerre froide. Nombre d'entre eux adoptent une stratégie d'industrialisation de substitution aux importations visant à soutenir et protéger leurs industries naissantes de la concurrence étrangère.

¹² Quelques études à titre d'exemples : CnuCED (2014), *Trade and Development Report*, www.cnuCED.org. F. Bourguignon, *The Globalization of Inequality*, Princeton University Press, 2016 ; OMC et PNUE, *Commerce et changement climatique*, OMC, 2009 ; R. Cezar et T. Polge, « CO2 emissions embodied in international trade », *Bulletin de la Banque de France* n°228/1, mars-avril 2020 ; E. Artuc, « Distributional Effects of International Trade: Misconceptions about Losses and Gains », *World Bank, Research and Policy Briefs* n°44, 5 mars 2021 ; D. Rodrik, « A Primer on Trade and Inequality », Revised, août 2021 ; O. De Schutter, *Trade in the Service of Sustainable Development. Linking Trade to Labour Rights and Environmental Standards*, Bloomsbury, 2015 ; J. Stiglitz et A. Charlton, *Pour un commerce mondial plus juste*, Fayard



FIGURE 1
PIB RÉGIONAL PAR HABITANT : ÉVOLUTIONS



Source : Centre de Croissance et de Développement de Groningen

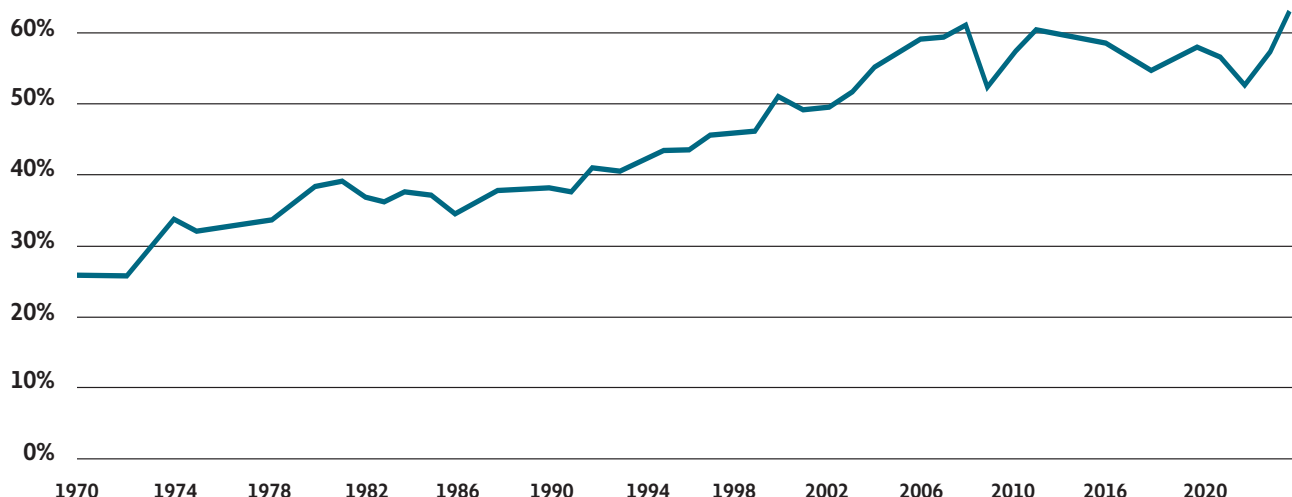
À la suite de l'abrogation du système de Bretton Woods par les États-Unis en 1971, des chocs pétroliers de 1973 et 1979, de la stagflation des économies occidentales à partir de 1974, ainsi que de la crise de la dette du tiers-monde au début des années 1980, la politique commerciale connaît un tournant néolibéral. À partir des années 1980, l'accent est mis sur la libéralisation des échanges comme levier essentiel pour «*promouvoir la croissance et le développement, améliorer le niveau de vie et lutter contre la pauvreté*»³. La période d'ouverture contrôlée des marchés internationaux laisse place à l'autorégulation des marchés et au libre-échange.

Les pays du Sud sont contraints d'abandonner les politiques de substitution aux importations au profit du libre-échange, imposé par les Plans d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale

dans les années 1980. Cette orientation les enferme dans la production de matières premières⁴, ce qui les rend vulnérables face à la volatilité des prix mondiaux et aux conflits liés au contrôle des ressources, et ne permet pas de soutenir un réel développement en raison de la faible valeur ajoutée des ressources naturelles.

Ce contraste de traitement est souligné par Joseph Stiglitz et Andrew Charlton : «*Aucun pays industrialisé n'a fondé son développement sur le libre marché*»⁵. En effet, tandis que les pays industrialisés ont protégé leurs industries par le passé, les économies du Sud sous ajustement structurel sont poussées à la libéralisation, freinant ainsi le développement de leurs propres industries. Les années 1990 marquent une intensification de cette dynamique de libéralisation, avec l'entrée dans une phase d'hypermondialisation.

FIGURE 2
LE RATIO DU COMMERCE MONDIAL PAR RAPPORT AU PIB – DONNÉES HISTORIQUES



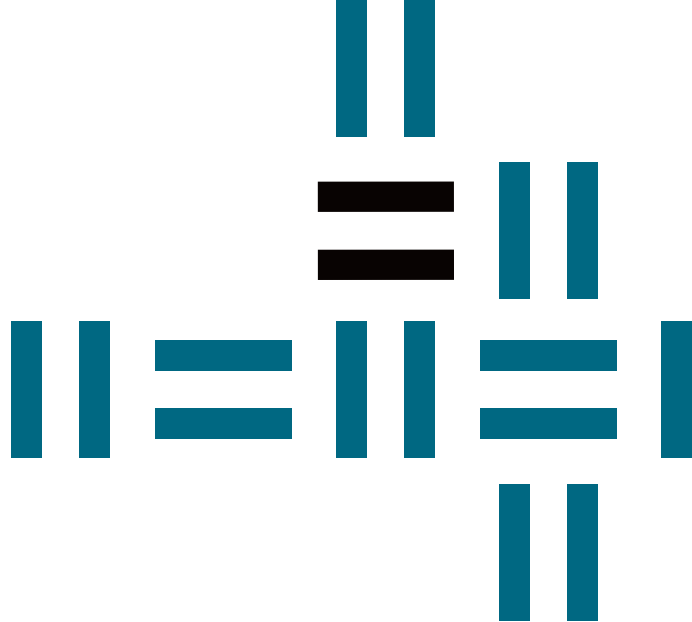
Source : Trade to GDP Ratio 1970-2024. www.macrotrends.net. Consulté le 13 novembre 2024.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) voit le jour en 1995 après le cycle de négociations d'Uruguay, qui visait à élargir le champ d'action du GATT pour inclure les pays en développement nouvellement indépendants, ainsi que de nouveaux domaines de compétence tels que le commerce des services et la protection des droits de propriété intellectuelle⁶. Cette création entraîne une diminution des barrières commerciales et une augmentation des échanges interna-

tionaux. Entre 1989 et 2008, la part du commerce international dans le PIB mondial passe ainsi de 39% à 61%⁷. Cette croissance est largement soutenue par les performances économiques de la Chine et la hausse des prix des matières premières⁸.

L'OMC octroie un traitement spécifique aux 46 pays les moins avancés, c'est-à-dire ceux dont l'Indice de développement

⁶ Organisation Mondiale du Commerce, « Lamy receives "Globalist of the Year" award », World Trade Organisation, www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl141_e.htm (consulté le 9 Novembre 2024) ⁷ Isabelle Bensedoun et Grégoire Elkouby, « Un monde moins inégalitaire, mais des pays plus inégaux ? », *Panorama du CEPII*, n° 2019-01, février 2019 : http://www.cepii.fr/PDF_PUB/panorama/pa2019-01.pdf (consulté le 9 Novembre 2024) ⁸ Stiglitz, J. and Charlton, A., *Fair trade for all: how trade can promote development* (Oxford University Press, 2007) ⁹ Les droits de propriété intellectuelle (DPI) peuvent revêtir diverses formes : il s'agit non seulement des brevets, mais également des droits d'auteur, des marques de fabrique ou de commerce, des dessins et modèles industriels, des indications géographiques, ou encore des secrets commerciaux. OMC, *Accord sur les ADPIC: Aperçu*, juillet 2024 : https://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intel2_f.htm ¹⁰ Trade to GDP Ratio 1970-2024. www.macrotrends.net. Consulté le 13 novembre 2024. ¹¹ Arnaud Zacharie, *Refonder le commerce mondial. Du libre-échange à l'échange durable* (Bruxelles, Centre d'Action Laïque, coll. « Liberté j'écris ton nom », 2021), p. 26.



humain est le plus bas, mais aussi un traitement préférentiel à l'ensemble des pays du Sud. Ces derniers peuvent généralement bénéficier de plus de temps que les pays développés pour mettre en œuvre les accords de libéralisation. Toutefois, l'Union européenne et les États-Unis contestent la légitimité de ce système qui bénéficie aux deux tiers des États membres de l'OMC.

Tandis que les pays du Sud, nouveaux membres, s'efforcent de se conformer aux règles signées, les pays industrialisés poussent dès la première Conférence ministérielle de 1996 pour engager des négociations sur de « nouvelles questions » : investissement, concurrence, marchés publics, et facilitation des échanges⁹. Face à cette manœuvre, les pays du Sud expriment leurs préoccupations quant aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des engagements du cycle d'Uruguay. Fonctionnant par consensus, l'OMC peine à remplir sa mission de forum de négociation des règles du commerce mondial.

Dans ce contexte, la Conférence ministérielle de Seattle en 1999 échoue à parvenir à un accord, notamment en raison des divergences Nord-Sud croissantes. En 2001, l'adoption du Programme de Doha pour le développement, dont l'objectif est de relancer les négociations en soutenant le développement des pays les plus pauvres grâce à des mesures sur l'agriculture, l'accès aux marchés et les subventions industrielles, ranime l'espoir d'un commerce mondial plus équitable. Cependant, malgré les promesses initiales,

les pays industrialisés montrent peu de volonté de réduire leurs subventions agricoles ou d'améliorer l'accès aux marchés pour les produits des pays du Sud. Ce manque d'engagement mène à un nouvel échec en 2003 à Cancun. Depuis, les divergences Nord-Sud persistent, et les conférences ministérielles se succèdent sans que le Programme de Doha pour le développement ne se concrétise.

En parallèle à ces évolutions multilatérales, plusieurs accords commerciaux régionaux émergent. En 1991, le Marché commun du Sud (Mércosur) est créé entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est signé en 1994 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.



B/ L'hypermondialisation en crise

Dès le début des années 2000, l'hypermondialisation du commerce international se heurte à une série de crises majeures : les attentats du 11 septembre 2001, la crise financière de 2008, la crise du multilatéralisme, la pandémie de Covid-19, le blocage du Canal de Suez, la crise climatique, la guerre en Ukraine, l'opération israélienne à Gaza, ainsi que les crises politiques¹⁰. Ces chocs ébranlent le mouvement d'hypermondialisation et remettent en question ses fondements.

1/ DE LA CRISE BANCAIRE À LA CRISE POLITIQUE

La crise bancaire de 2008 engendre une crise financière qui se transforme rapidement en crise économique en 2009. Les États occidentaux sauvent leurs banques et mettent en œuvre des plans de relance, qui augmentent considérablement la dette publique et poussent les gouvernements à adopter par la suite des politiques d'austérité censées stabiliser les finances¹¹.

Dans ce contexte, le commerce international entre les pays les plus riches s'effondre, et la récession se diffuse dans diverses régions du monde, y compris dans l'ex-Bloc de l'Est.

Ces bouleversements économiques entraînent la résurgence de vieilles tensions, notamment en Ukraine, alors que la Russie et l'Occident s'y disputent l'influence géopolitique¹².

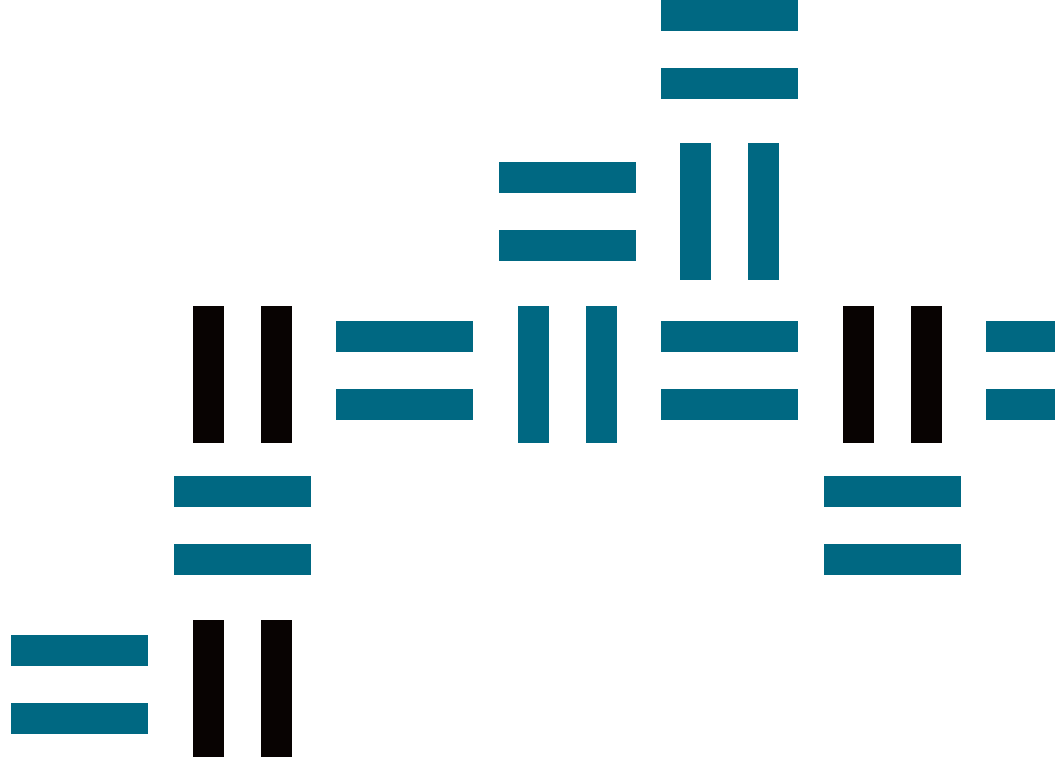
Bien que les certitudes sur les bienfaits de la mondialisation néolibérale soient ébranlées par la crise de 2008-2009, la logique du libre-échange elle-même n'est pas fondamentalement contestée au sein des économies occidentales. D'ailleurs, de nombreux États misent sur l'intensification des négociations commerciales pour relancer la croissance de leur économie en réponse à la contraction causée par la crise financière.

2/ CRISE DU MULTILATÉRALISME

La crise laisse place à un ralentissement des flux internationaux de marchandises et de capitaux¹³, mais le libre-échange n'est pas foncièrement remis en question avec une concurrence des importations à bas prix qui se maintient.

Toutefois, on constate une modification de la géographie des échanges : la récession dans les pays développés, renforcée par la montée en puissance des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), favorise une augmentation de

¹⁰ OMC, « Glossaire », https://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/singapore_issues_f.htm (consulté en juillet 2024) ¹¹ Arnaud Zacharie, *Refonder le commerce mondial. Du libre-échange à l'échange durable* (Bruxelles, Centre d'Action Laïque, coll. « Liberté j'écris ton nom », 2021), p. 7 ¹² *Idem* ¹³ Adam Tooze, *How a Decade of Financial Crises Changed the World* (Penguin, 2018) ¹⁴ Phase parfois qualifiée de « moudialisation » selon Isabelle Bensidoun et Grégoire Elkouby, « Un monde moins inégalitaire, mais des pays plus inégaux? », *Panorama du CEPII*, n° 2019-01, février 2019 : http://www.cepii.fr/PDF_PUB/panorama/pa2019-01.pdf (consulté le 9 Novembre 2024)



la part du commerce Sud-Sud dans les échanges internationaux. Alors que le commerce entre pays développés représentait plus de deux tiers du commerce mondial au début des années 1990, il en représente dans les années 2010 moins de la moitié. Pendant ce temps, le commerce Sud-Sud, tiré par les échanges commerciaux de la Chine, passe de moins du cinquième à plus du tiers des échanges mondiaux¹⁴. Les entreprises occidentales et émergentes entrent donc dans un contexte de rivalité croissante. Cette compétition grandissante s'accompagne d'une popularité croissante des forces politiques nationalistes et leur arrivée au pouvoir. Au fil des années 2010, certains pays, autrefois fervents partisans de la mondialisation comme le Brésil, les États-Unis, l'Inde et le Royaume-Uni, adoptent une position plus protectionniste.

Ces tensions se reflètent au sein de l'OMC, qui continue à faire face à des divergences importantes entre pays du Nord et pays du Sud. Toute réforme nécessitant l'accord des 164 États membres, les pays du Nord, voyant leurs intérêts contrariés, préfèrent désormais mener des négociations en dehors de ce cadre, ce qui se manifeste par la multiplication d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux et plurilatéraux.

En parallèle, les différends entre membres de l'OMC se multiplient. L'administration Trump critique les accords commerciaux qu'elle juge inéquitables pour l'économie américaine et impose unilatéralement des tarifs douaniers à partir de 2018, déclenchant ainsi une escalade tarifaire avec la Chine. Estimant que l'OMC favorise les intérêts chinois, les États-Unis bloquent le renouvellement des membres de l'Organe d'appel, paralysant ainsi l'organisation.

a. Multiplication des accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux

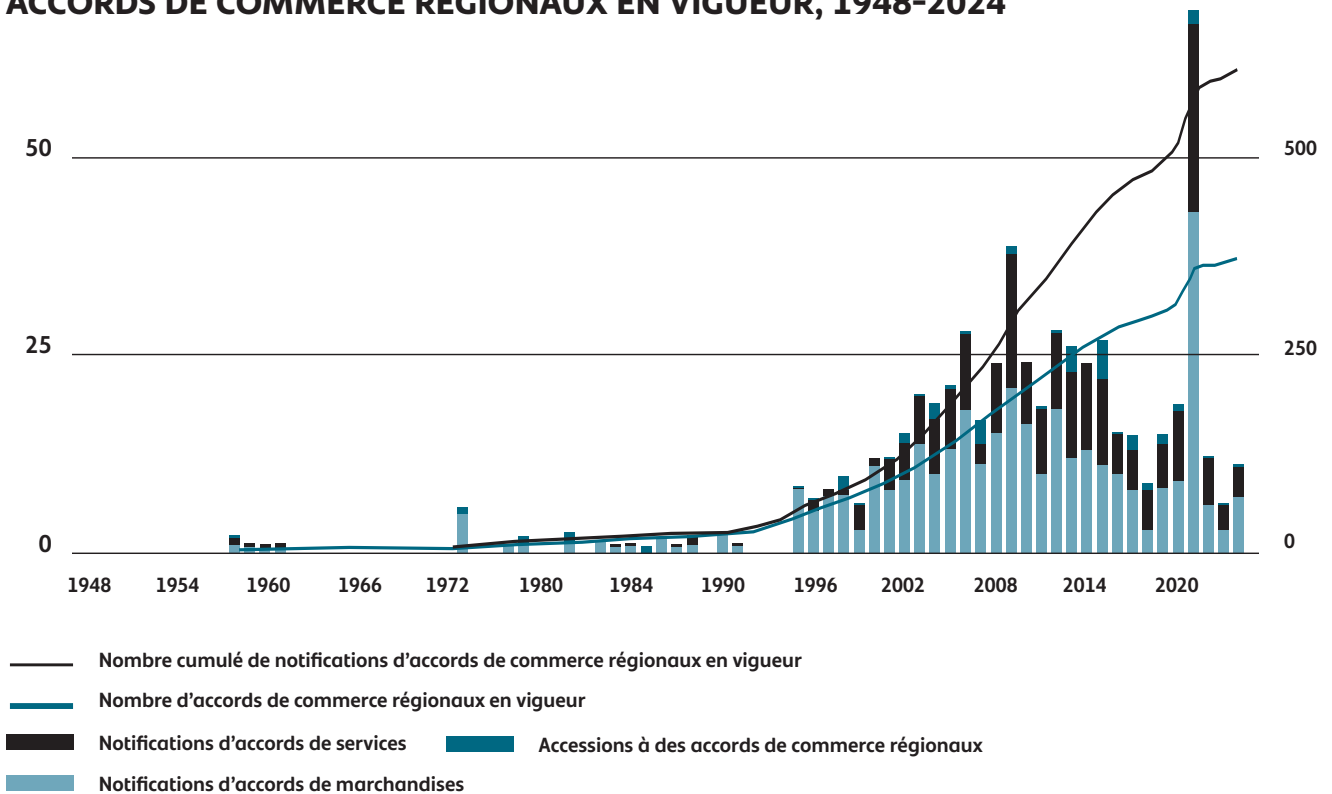
Le nombre d'accords régionaux ou bilatéraux en vigueur passe de 83 en 2000 à 373 en 2024¹⁵. Les accords négociés ces dernières années, qualifiés de « nouvelle génération », visent principalement la convergence réglementaire et l'élimination des barrières non tarifaires, touchant aux normes de production sanitaires, sociales et environnementales. Pour les pays industrialisés, l'enjeu est double : d'une part, approfondir la libéralisation dans des secteurs déjà couverts par l'OMC, tels que les services et la propriété intellectuelle, et d'autre part, libéraliser des secteurs stratégiques que les pays du Sud avaient jusque-là protégés dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC¹⁶.

Ces accords sont permis par l'article 24 du GATT, mais leur prolifération entraîne une fragmentation du système commercial international, souvent qualifiée de « bol de spaghettis » en raison de l'enchevêtrement des accords préférentiels. En conséquence, le rôle législatif de l'OMC s'affaiblit, car la majorité des échanges commerciaux se déroule désormais dans le cadre de ces accords préférentiels, en dehors de l'autorité multilatérale de l'OMC.

Depuis les années 2010, l'Union européenne accélère son programme de négociation d'accords commerciaux¹⁷. Plus récemment, ces accords sont présentés comme essentiels pour garantir l'approvisionnement de l'UE en matières premières critiques, nécessaires à la transition écologique et aux besoins d'industrialisation numérique, et pour renforcer ses relations avec ses alliés.



FIGURE 3
ACCORDS DE COMMERCE RÉGIONAUX EN VIGUEUR, 1948-2024



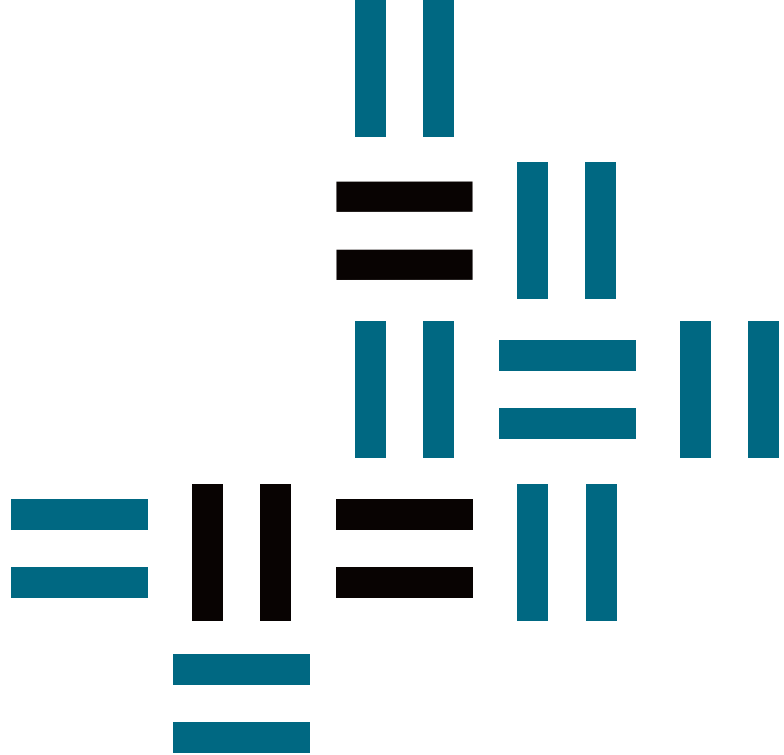
Source : Secrétariat de l'OMC, novembre 2024

En 2017, lors de la Conférence ministérielle de Buenos Aires, les pays du Nord lancent des négociations plurilatérales sur des sujets controversés tels que le commerce électronique, la réglementation des services, les investissements, les marchés publics, les biens environnementaux et les subventions aux combustibles fossiles. Ces initiatives, en contournant le besoin de consensus, limitent la capacité des pays

du Sud à influencer les règles commerciales, y compris au niveau multilatéral, car les pays du Nord peuvent menacer de finaliser de tels accords entre eux.

En janvier 2019, 76 membres de l'OMC, dont toutes les économies avancées, publient une Déclaration conjointe sur le commerce électronique, plaidant pour des accords globaux

^{/14} « Mondialisation & démondialisation », *Alternatives Économiques*, Hors-Série n°101 (2014) ^{/15} World Trade Organisation, "Regional Trade Agreements Database", <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (consulté le 9 Novembre 2024) ^{/16} Mauro Boffa, Marion Jansen et Olga Solleder, « Value chain activity in the age of changing trade alliances », *VOX*, 15 décembre 2018, <https://voxeu.org/article/value-chain-activity-age-changing-trade-alliances>. ^{/17} La Commission européenne – réalisant être à la traîne, en particulier en matière d'industrialisation numérique des PME – s'efforce de conclure le plus grand nombre possible d'accords incluant des clauses sur la libre circulation des données et la non-divulgaration des algorithmes, tandis que les États-Unis marquent une pause pour repenser leur politique sur ces questions.



encadrant les signatures électroniques, les contrats numériques et les normes internationales pour les entreprises. De grandes entreprises numériques exercent derrière une forte pression sur les négociations menées par les États-Unis, l'UE et les grands pays émergents. Leur objectif est de maximiser leur liberté d'action, en limitant les protections que les pays du Sud mettent en place pour développer leur secteur numérique, ainsi que les droits des consommateurs et consommatrices, des travailleurs et travailleuses.

b. Accords d'investissement

Historiquement, en Europe, les accords de commerce et les accords d'investissement étaient traités séparément, les investissements relevant de la compétence exclusive des États membres. Par exemple, en Belgique, ils sont gérés dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

Face aux difficiles négociations d'un Accord multilatéral sur les investissements (AMI), et à leur échec en 1998, les années 1990 connaissent l'émergence d'accords de « nouvelle génération » (comme l'ALENA) visant à intégrer commerce et investissements. L'Europe ne suit pas cette tendance, préférant maintenir une séparation entre les deux domaines.

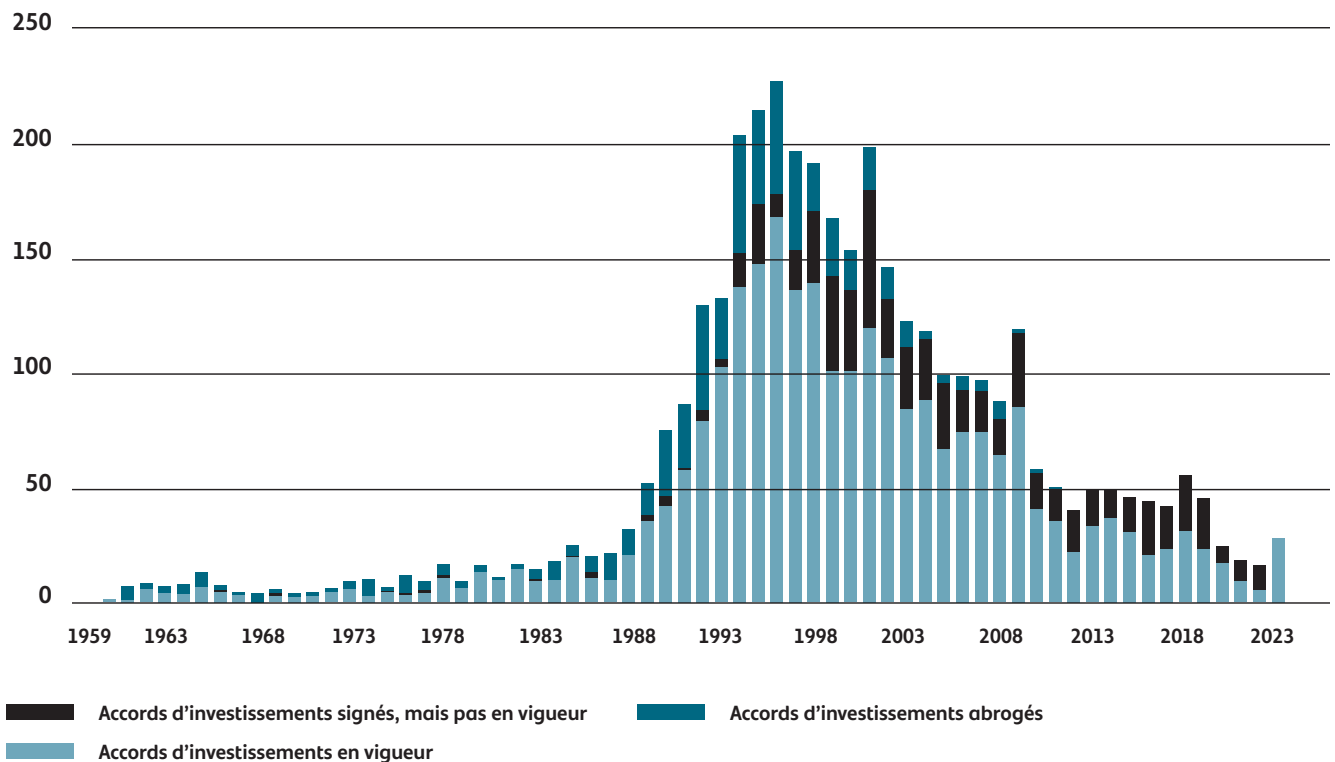
La crise financière de 2008 intensifie toutefois l'urgence de sécuriser les flux d'investissements internationaux, notamment pour relancer les économies frappées par la contraction globale. Cette situation pousse l'UE à vouloir centraliser la négociation des accords d'investissement, renforçant ainsi son rôle sur la scène économique internationale. Cette volonté de centralisation se traduit dans le Traité de Lisbonne en 2009, qui confère à l'UE une compétence partagée avec les États membres en matière d'investissements.

La Commission européenne lance alors des négociations pour des accords mixtes intégrant commerce et investissement, parmi lesquels le TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) avec les États-Unis, dont les négociations finissent par échouer, et le CETA avec le Canada, mais aussi des accords avec Singapour et le Vietnam. Ces accords portent sur la protection des droits des investisseurs étrangers, les conditions d'entrée et de sortie des capitaux, et les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États, connu sous l'acronyme anglais « ISDS » (*Investor-to-State Dispute Settlement*).

Toutefois, cette stratégie de l'UE est mise en difficulté par le processus de ratification. Les accords commerciaux, relevant des compétences communautaires, sont adoptés à la majorité qualifiée au Conseil et au Parlement européen, tandis que les accords d'investissement restent bloqués par les exigences d'unanimité, ainsi que la ratification par chacun des États membres. Le blocage de la Wallonie autour du CETA montre la vulnérabilité du processus de ratification : une entité fédérée seule peut empêcher l'adoption d'un accord international. Une autre difficulté émane de la controverse autour des mécanismes de règlement des différends investisseurs-États (ISDS), jugés incompatibles avec les traités européens selon la Cour de justice de l'Union européenne. En parallèle, plusieurs partenaires internationaux refusent la proposition de la Commission pour une Cour multilatérale des investissements, compliquant encore la réalisation d'un cadre unifié pour les flux d'investissements internationaux.

Confrontée à ces obstacles, la Commission européenne ajuste sa stratégie en dissociant désormais les accords de commerce des accords d'investissement.

FIGURE 4
NOMBRE D'ACCORDS D'INVESTISSEMENTS SIGNÉS PAR ANNÉE



Source : CNUCED, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

3/ CRISE SANITAIRE

L'arrivée de la **pandémie de Covid-19** en 2020, accompagnée de mesures de confinement, entraîne une chute brutale du commerce mondial. Les pénuries observées dans de nombreux secteurs – tels que la santé, l'électronique et la construction – mettent en lumière la dépendance des États à l'égard de biens stratégiques, comme le matériel médical et les puces électroniques. Elles révèlent également les vulnérabilités des chaînes de valeur mondiales. Certaines interdépendances, jadis perçues comme des atouts, apparaissent désormais comme des points de fragilité nécessitant des ajustements¹⁸. Les acteurs économiques réalisent l'importance de développer des chaînes de production plus

courtes, diversifiées et localisées, ravivant ainsi les arguments en faveur d'un protectionnisme ciblé. L'impact de la crise sur le commerce se voit aggravé par le blocage d'un porte-conteneurs empêchant le passage de tout autre navire sur le **Canal de Suez**. Cet événement a des répercussions mondiales puisqu'en 2020, 10% du commerce mondial transite par ce canal¹⁹.

Alors que la pandémie de Covid-19 incite de nombreux États à revoir leurs interdépendances dans les chaînes de valeur, l'arrivée au pouvoir de l'administration Biden permet de réorienter partiellement les ambitions vers un renouveau

¹⁸ Isabelle Bensidoun et Jézabel Couppey-Soubeyran, « La crise du Covid-19 ouvre-t-elle la voie à une mondialisation moins débridée ? » *The Conversation*, 3 janvier 2022, <https://theconversation.com/la-crise-du-covid-19-ouvre-t-elle-la-voie-a-une-mondialisation-moins-debridée-174293> (consulté le 9 novembre 2024) /¹⁹ France Info, « Canal de Suez : trafic maritime et recettes fiscales records en 2021 », 4 janvier 2022, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/economie-africaine/canal-de-suez-traffic-maritime-et-recettes-fiscales-records-en-2021_4903877.html

L'ACCORD EU-MERCOSUR

Les négociations de l'accord d'association entre l'UE et quatre des pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) débutent en 1999. En juin 2019, un accord de principe est trouvé, mais des divergences persistent, et les discussions commerciales se prolongent encore jusqu'en 2024.

Malgré ces divergences, la Commission européenne reste déterminée à obtenir une approbation rapide de l'accord²⁰. Pour contourner les blocages politiques de certains États membres, notamment la France, elle envisage de séparer le volet commercial du reste de l'accord d'association, permettant ainsi une approbation à majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité, ce qui éviterait également une ratification par les parlements nationaux. Cette approche serait toutefois contraire au mandat de négociation du Conseil de 1999 et, selon les experts, incompatible avec le droit de l'UE²¹.

L'accord commercial prévoit la libéralisation de plus de 90% des échanges commerciaux entre les deux blocs qui représentent ensemble environ le quart du PIB mondial. L'UE en bénéficiera principalement dans les secteurs de l'automobile, de l'industrie chimique et pharmaceutique, des services tandis que le Mercosur profitera de l'exportation de ses produits agricoles. Selon l'Union européenne, finaliser cet accord est un enjeu stratégique pour sécuriser son approvisionnement en matières premières et pour s'affirmer comme acteur international influent dans un contexte mondial marqué par des crises multiples et des défis géopolitiques croissants.

Cependant, la mise en œuvre de l'accord commercial UE-Mercosur dans sa forme actuelle aurait des répercussions sociales, environnementales et humaines majeures.

Sur le plan climatique et environnemental, les émissions de gaz à effet de serre liées aux échanges bilatéraux de huit denrées alimentaires devraient augmenter de 34%²². L'accord renforcerait également le modèle agro-industriel du Mercosur, fondé sur l'utilisation massive de produits chimiques, en réduisant les droits de douane sur les exportations de pesticides de l'UE vers le Mercosur. En favorisant la conversion des terres vers l'agriculture et l'élevage intensifs, l'Accord entraînerait une augmentation annuelle des déforestations de 5 à 25%²³, entraînant la destruction des forêts de l'Amazonie, du Cerrado et du Chaco²⁴.

Cette déforestation aurait des répercussions multiples. Elle mettrait en danger des écosystèmes déjà fragiles et limiterait leur capacité de captation de carbone. Elle risquerait également de favoriser une dynamique d'accaparement des terres sans précédent, ce qui accroîtrait les risques de violations des droits humains, en particulier à l'encontre des populations indigènes et des femmes. En intensifiant la pression sur des terres déjà inégalement réparties, principalement au détriment des femmes en milieu rural, cet accord pourrait accentuer leur vulnérabilité et les priver davantage de ressources essentielles²⁵. L'impact sur le tissu économique social serait donc très important, d'autant plus que les emplois industriels seront menacés par les exportations européennes.

Dans le même temps, cet accord expose le monde agricole européen à une concurrence accrue et à une pression sur les prix, sans garantie de protection contre le dumping agricole.

De plus, si les négociations se concluent en 2024, l'annonce renforcerait le projet politique de Javier Milei en Argentine, qui prône l'élimination des mécanismes de protection environnementale, la transformation de l'Argentine en fournisseuse de minerais, ainsi que la suppression des voix contestataires et des droits syndicaux^{26 & 27}. La situation en Argentine n'est donc pas fondamentalement différente de celle du Brésil sous Jair Bolsonaro en 2019, lorsque l'UE avait suspendu les négociations en réaction à la déforestation intensive promue par le président brésilien. L'UE doit aujourd'hui donc faire preuve de cohérence.

Même avec des ajustements et des ajouts de garde-fous, l'accord commercial, dans sa forme actuelle, ne répondrait pas aux enjeux sociaux, environnementaux et sanitaires contemporains. Une révision en profondeur, incluant au minimum un chapitre sur le développement durable avec un mécanisme de plainte et de sanction, apparaît essentielle pour aligner cet accord avec les défis actuels.



multilatéral, avec notamment la levée du veto américain sur la nomination de la directrice de l'OMC. Toutefois, les divergences ayant mené à la paralysie des négociations multilatérales restent de mise et la « guerre technologique » entre les États-Unis et la Chine s'intensifie. En outre, les pays émergents continuent de revendiquer des règles du commerce mondial plus favorables au développement, alors que les États-Unis et l'Union européenne estiment que le Programme pour le développement de Doha n'est plus d'actualité.

4/ INFLATION ET GUERRE EN UKRAINE

Après la crise de Covid-19, la demande pour les biens et services reprend mais l'offre est encore perturbée par des problèmes de production et la logistique ne parvient pas à suivre, entraînant une première hausse des prix²⁸. L'inflation s'accroît brutalement lors de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. En effet, l'Ukraine et la Russie occupent une place significative dans l'économie mondiale en raison de leurs

exportations de matières premières et d'énergie. Ensemble, elles fournissent environ 30% des exportations mondiales de blé, 20% des exportations de maïs, d'engrais minéraux et de gaz naturel, ainsi que 11% des exportations de pétrole²⁹.

Le blocus des ports ukrainiens sur la mer Noire crée des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement et entraîne une flambée des prix alimentaires à l'échelle internationale. Les alternatives au transport sont limitées. Les autres voies maritimes sont déjà saturées, l'interdiction de l'espace aérien russe perturbe les routes aériennes, et les possibilités de transport ferroviaire entre l'Asie et l'Europe connaissent une réduction significative. L'impact se fait particulièrement sentir sur l'approvisionnement en céréales, surtout en Afrique et au Moyen-Orient³⁰.

À la suite de ces différentes crises, l'impératif de réduire les dépendances prend de plus en plus d'ampleur. Les pays occidentaux cherchent à adopter des politiques industrielles plus volontaristes.

²⁰ Le négociateur en chef de l'UE Rupert Schlegelmilch, qui s'est rendu en mai 2024 dans les quatre pays du bloc régional sud-américain, affirme avoir pratiquement finalisé les discussions sur l'instrument additionnel. Ricardo Della Coletta et Nathalia Garcia, « Acordo com Mercosul está muito vivo e aguardamos janela política, diz negociador da UE », *Folha de S.Paulo*, 2 mai 2024, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/acordo-com-mercursosul-esta-muito-vivo-e-aguardamos-janela-politica-diz-negociador-da-ue.shtml> ²¹ Une telle option serait toutefois contraire au mandat de négociation du Conseil de 2018 et incompatible avec le droit de l'UE selon Markus Krajewski et Julian Werner, « Legal Comment on Issues in Connection with the Mandate of the EU Commission for Negotiating the EU-Mercosur Association Agreement », *Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg* (2023) ²² GRAIN, « EU-Mercosur trade deal will intensify climate change from agriculture », <https://grain.org/system/articles/pdfs/000/006/355/original/Mercosur%20EN%2004.pdf?1574417408> (consulté le 22 novembre 2024) ²³ Gouvernement français, « Rapport de la commission d'évaluation du projet d'accord UE Mercosur », <https://www.info.gouv.fr/rapport/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercursosul> (consulté le 9 novembre 2024) ²⁴ Friends of the Earth Europe, « The last agricultural frontier. The increase of deforestation in less-protected Mercosur territories », https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/11/FoEE_TheLastAgriculturalFrontier_nov23_EN.pdf (consulté le 9 novembre 2024) ²⁵ Lea Kress, « Gender Sensitive Trade? A Feminist Perspective on the EU – Mercosur Free Trade Negotiations », *Heinrich-Böll-Stiftung*, <https://eu.boell.org/en/2017/02/22/gender-sensitive-trade-feminist-perspective-eu-mercursosul-free-trade-negotiations#17> (consulté le 9 novembre 2024) ²⁶ Confédération Syndicale Internationale, « Argentine : pourquoi nous sommes solidaires des syndicats dans leur lutte pour la démocratie », <https://www.ituc-csi.org/Argentine-pourquoi-nous-sommes-solidaires>, (consulté le 9 novembre 2024) ²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, « En Bruselas, la canciller Mondino ratificó el compromiso de la Argentina para profundizar la relación estratégica con la Unión Europea y sus países miembros », <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/en-bruselas-la-canciller-mondino-ratifico-el-compromiso-de-la-argentina-para> (consulté le 9 novembre 2024) ²⁸ F. De Sloover, J. Jonckheere and A. Stevens, « The return of inflation: what are its causes and will it persist », *NBB Economic Review* (May 2022) ²⁹ OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2022 : Guerre en Ukraine : Conséquences économiques et sociales et implications pour les politiques publiques* (Paris : Éditions OCDE, 2022) ³⁰ Góes, Carlos and Bekkers, Eddy, « The Impact of Geopolitical Conflicts on Trade, Growth, and Innovation », *General Economics* (2022)

C/ Une rivalité géopolitique croissante entre les blocs commerciaux

La concurrence entre l'UE, les États-Unis et la Chine s'intensifie sur le plan économique, technologique et commercial.

La perception des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine varie en fonction du type de leadership qu'ils incarnent : un leadership militaro-stratégique pour les États-Unis, un leadership économique et technologique pour la Chine et un leadership normatif fondé sur des valeurs pour l'Union européenne³¹.

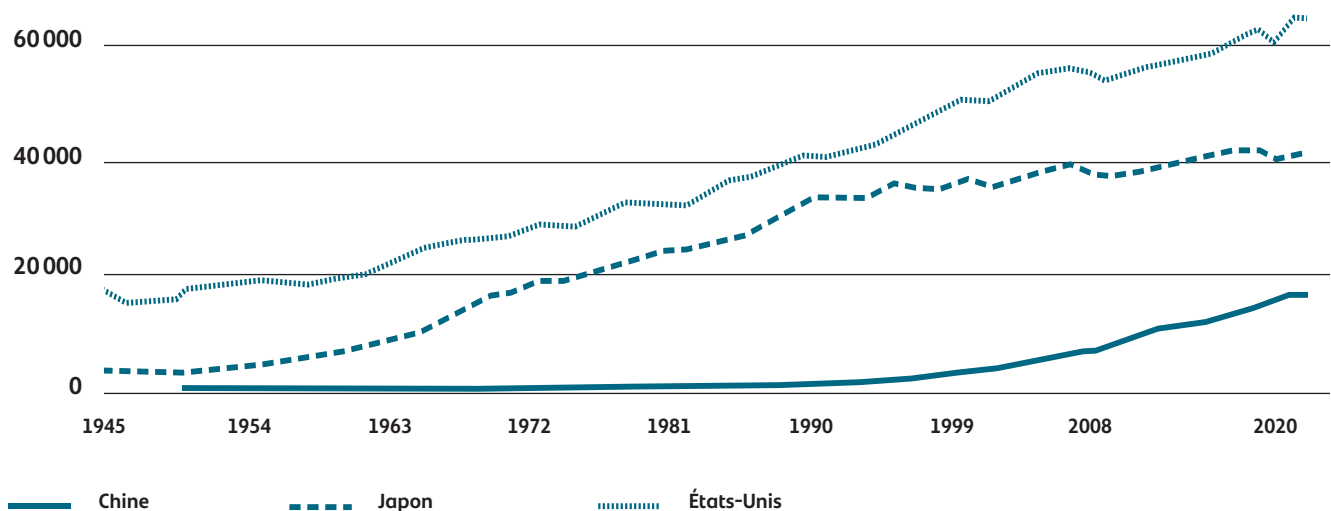
1/ ASCENSION DE LA CHINE

Sur le plan économique, la montée en puissance de la Chine depuis les années 1990 bouleverse la domination traditionnelle des États-Unis et de l'UE³².

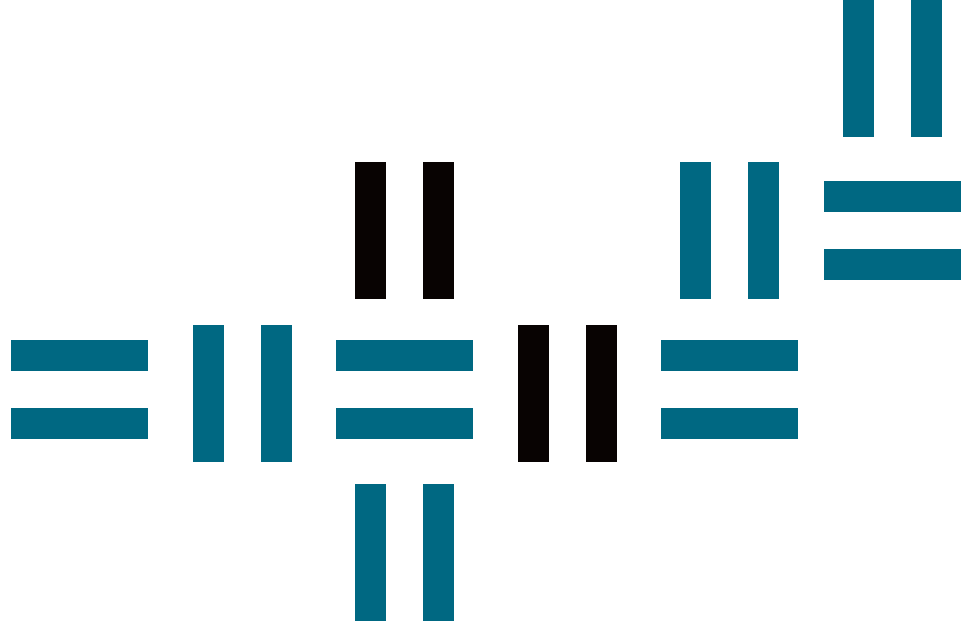
L'initiative lancée en 2013, «la Ceinture et la Route» (*Belt and Road Initiative*, ou *Nouvelle route de la Soie*³³), qui vise à étendre l'influence économique chinoise en investissant dans des projets d'infrastructure à travers le monde, menace les intérêts stratégiques de ses rivaux occidentaux.

FIGURE 5
PIB PAR HABITANT

En dollars, prix de 2011, échelle logarithmique graphique



Source : Fathom consulting



Sur le plan technologique, le président Xi Jinping lance en 2015 son plan «Made in China 2025», destiné à faire de la Chine un leader mondial des technologies de pointe. La Chine devient de loin le premier investisseur mondial dans la transition énergétique et le premier fournisseur mondial de technologies vertes (tout en voyant ses émissions de gaz à effet de serre exploser du fait notamment de l'exploitation massive du charbon à des fins énergétiques). Elle concentre la majorité de la production et des exportations mondiales de panneaux solaires, assure plus de 60% de la production et la moitié des exportations mondiales d'éoliennes, et domine également la production et les exportations de batteries et de véhicules électriques³⁴. Cette domination chinoise résulte d'une politique industrielle volontaire reposant sur la protection des industries naissantes, les subventions aux secteurs stratégiques et le transfert de technologies des investisseurs étrangers vers les industries chinoises.

Ce projet suscite de vives critiques de la part des États-Unis et de l'Union européenne, qui ont porté plainte à l'OMC contre les subsides industriels chinois. Ils dénoncent deux aspects principaux: la politique de subventions, qui fausse les prix des biens exportés en les rendant artificiellement compétitifs, et le «transfert forcé» des technologies des entreprises étrangères vers des entreprises chinoises.

En réponse, Washington applique des mesures anti-dumping contre les produits chinois, mais celles-ci sont condamnées par l'Organe d'appel de l'OMC. Ce conflit déclenche une guerre commerciale et technologique entre les deux pays, et conduit à la paralysie de l'Organe d'appel, en raison du veto américain sur le renouvellement de ses membres.

2/ RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE AMÉRICAINE

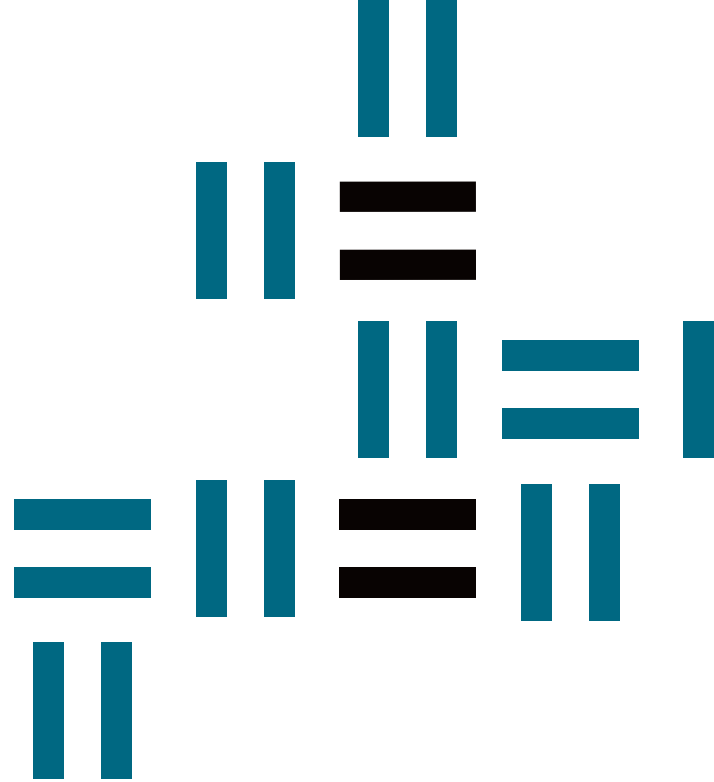
Les États-Unis tentent de freiner la montée en puissance technologique de la Chine, notamment dans les domaines autour de la transition verte et de l'intelligence artificielle. Ils ont ainsi adopté en août 2022 l'«*Inflation Reduction Act*» qui prévoit un soutien à la transition de l'industrie américaine, notamment en subventionnant la production de technologies vertes, sous condition d'utilisation d'intrants locaux.

Cette initiative s'inscrit dans la continuité de politiques pré-existantes visant à renforcer l'autonomie nationale, tout en soutenant l'emploi et les entreprises américaines. En 2021, le «*Buy American Act*», qui vise à privilégier les produits nationaux dans les marchés publics³⁵ et accorde des subventions à des secteurs stratégiques, est renforcé par Joe Biden pour les batteries électriques, les terres rares et les produits pharmaceutiques.

³¹ Latinobarómetro, Nueva Sociedad et Friedrich-Ebert-Stiftung, «Latin America - European Union: views, agendas and expectations», <https://data.nuso.org/en/about-the-survey> pour les questions posées; <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/> pour l'analyse de l'enquête.

³² Sophie Wintgens, « La stratégie de construction de puissance de la Chine sur la scène internationale : le cas de la pénétration chinoise en Amérique latine », (Thèse de doctorat, Université de Liège, 2014) ³³ La nouvelle route de la soie, lancée par la Chine en 2013, est un réseau de liaisons maritimes et ferroviaires reliant la Chine à l'Europe et l'Afrique, traversant des pays comme la Russie, la France et le Djibouti. Ce projet, impliquant plus de 68 pays représentant 40% du PIB mondial, est une priorité de la diplomatie chinoise sous Xi Jinping. Il vise à renforcer l'influence chinoise en facilitant l'accès aux matières premières et en restructurant la gouvernance mondiale.³⁴ International Energy Agency, «Energy Technology Perspectives 2023», <https://iea.blob.core.windows.net/assets/a86b480e-2b03-4e25-bae1-da1395e0b620/EnergyTechnologyPerspectives2023.pdf> (consulté le 9 novembre 2024)

³⁵ En matière de marchés publics, l'Union européenne fait figure d'exception parmi les principales puissances économiques et commerciales, puisque contrairement aux États-Unis et à la Chine, elle n'impose pas de critère de localité pour favoriser les entreprises européennes via les marchés publics.



3/ L'UE À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE STRATÉGIQUE

Au cours de la législature 2019-2024, l'Union européenne met en place de nombreux instruments de défense commerciale, visant à répondre aux mesures protectionnistes de la Chine et des États-Unis, tout en renforçant son autonomie stratégique.

En 2021, l'UE lance une politique commerciale axée sur le concept d'« autonomie stratégique ouverte ». Cette stratégie a pour objectif de réduire la dépendance de l'UE dans des domaines clés tels que l'énergie, les matières premières et le développement militaro-industriel, tout en verrouillant l'accès aux matières premières dans les pays et régions n'ayant pas d'accords commerciaux avec l'Union.

La même année, l'initiative « The Global Gateway »³⁶ est adoptée – un plan ambitieux visant à soutenir les investissements européens dans les pays du Sud, principalement dans le secteur de l'énergie³⁷. Cette initiative s'inscrit dans une logique similaire, cherchant à promouvoir les investissements dans les infrastructures et les industries extractives. De plus, elle se présente aux pays du Sud comme une alternative aux « Nouvelles routes de la soie » chinoises.

En février 2023, la Commission européenne propose un « plan industriel pour le Green Deal », qui permet des aides d'État aux secteurs stratégiques en lien avec la transition. Une réponse indirecte à l'« *Inflation Reduction Act* », cherchant à maintenir la compétitivité de l'UE face aux incitations fiscales massives mises en place par les États-Unis.

L'UE poursuit également un agenda de libéralisation commerciale dans l'espoir de faciliter ses approvisionnements stratégiques. Au cours de la législature 2019-2024, l'UE ratifie une série d'accords, notamment l'accord de libre-échange UE-Vietnam (février 2020), l'accord plurilatéral de l'OMC sur la réglementation intérieure dans le domaine des services (novembre 2022), l'accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande (novembre 2023), l'accord de libre-échange modernisé UE-Chili (février 2024), et celui sur la facilitation des investissements durables avec l'Angola (février 2024), l'accord de partenariat économique UE-Kenya (février 2024), ainsi qu'un protocole visant à inclure des dispositions relatives aux flux transfrontières de données dans l'accord de partenariat économique UE-Japon (mars 2024).

Les accords en négociation ont en commun que leurs partenaires sont riches en ressources naturelles ou susceptibles de devenir des centres de données. En plus des négociations déjà conclues, les pays ou groupes de pays avec lesquels les négociations sont les plus avancées incluent le Mercosur, le Mexique, l'Indonésie, et l'Australie. Les pays de l'Asean sont également ciblés, des négociations actives ayant redémarré avec la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines³⁸. Un accord sur le commerce digital a par ailleurs été conclu entre l'UE et Singapour en 2019, une première pour l'UE³⁹.

D/ L'échange inégal avec les pays du Sud

Les pays à haut revenu ont bâti leur industrialisation en grande partie grâce à des politiques protectionnistes visant à soutenir leurs industries naissantes nationales. Aujourd'hui, ces mêmes pays imposent au reste du monde des règles qui empêchent les pays du Sud de protéger leurs propres secteurs industriels naissants. Comme l'ont souligné le prix Nobel Joseph Stiglitz et Andrew Charlton, «à ce jour, aucun pays industrialisé n'a mis en place une politique de développement basée sur le libre marché»⁴⁰.

Cette incohérence demeure flagrante dans les discussions actuelles à l'OMC, notamment sur les subsides, qui ont historiquement joué un rôle crucial dans les stratégies de substitution aux importations ou de promotion des exportations. Bien que ces outils aient été essentiels pour les pays industrialisés, ils sont désormais largement interdits par les règles commerciales internationales.

Coincés dans ce cadre inégal, les pays du Sud se retrouvent cantonnés à l'exportation de matières premières, sans pouvoir développer de chaînes de valeur locales ou diversifier leurs économies. Cette dépendance maintient un déséquilibre structurel qui perpétue leur vulnérabilité économique face aux fluctuations des marchés mondiaux.

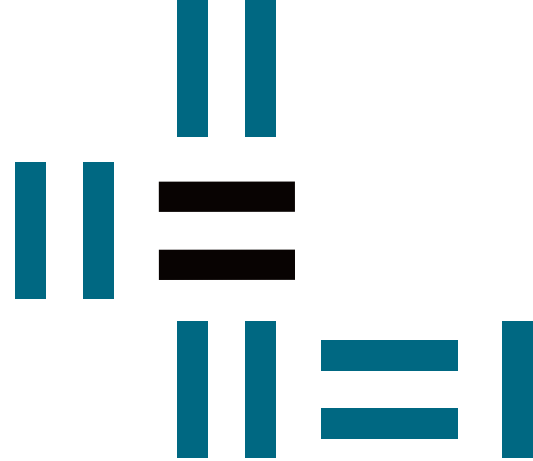
1/ DES TERMES DE L'ÉCHANGE DÉFAVORABLES⁴¹

La dépendance aux matières premières est généralement liée au faible développement humain. En effet, le secteur des matières premières est un secteur à faible valeur ajoutée, qui crée peu d'emplois formels et qui génère souvent trop peu de recettes fiscales.

La part des matières premières dans les exportations totales atteint en moyenne 76% dans les pays à faible revenu et 61% dans les autres pays en développement⁴². Près de neuf pays africains sur dix sont dépendants des matières premières, c'est-à-dire que ces dernières représentent plus de 60% des exportations de marchandises.

La spécialisation dans les matières premières alimente les inégalités sociales en bénéficiant à une minorité souvent liée à un pouvoir politique autoritaire. La dépendance envers les matières premières rend par ailleurs les économies en développement vulnérables envers la volatilité des prix sur les marchés mondiaux, qui complique fortement la mise en œuvre de stratégies de développement à long terme. La spécialisation dans les matières premières a en outre tendance à condamner les pays en développement à être victimes d'un échange inégal : leurs matières premières à faible valeur ajoutée sont échangées contre des produits industriels à plus forte valeur ajoutée des pays industrialisés.

³⁶ Commission européenne, «The Global Gateway, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank», https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf (consulté le 9 novembre 2024). ³⁷ Eurodad, CounterBalance and Oxfam «Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation», <https://counter-balance.org/uploads/files/GG-report.pdf> (consulté le 9 novembre 2024) ³⁸ C'est notamment le cas en Asie, où l'UE n'a pas beaucoup progressé jusqu'à présent. Elle n'y a conclu des accords globaux qu'avec le Japon, la Corée du Sud et Singapour. Avec l'Inde, les négociations ont été lancées en 2007, puis suspendues en 2013 et relancées en 2022, mais elles ne progressent pas, hormis en ce qui concerne les indications géographiques. ³⁹ Delegation of the European Union to Singapore, «EU and Singapore conclude negotiations for landmark Digital Trade Agreement», https://www.eeas.europa.eu/delegations/singapore/eu-and-singapore-conclude-negotiations-landmark-digital-trade-agreement_en?s=178#:~:text=On%2025th%20July%202024%2C%20the%20EU%20and%20Singapore,for%20digital%20trade%20rules%20and%20cross-border%20data%20flows (consulté le 9 novembre 2024) ⁴⁰ Stiglitz, J. and Charlton, A., *Fair trade for all: how trade can promote development*, Oxford University Press, 2007 ⁴¹ Cette section est tirée de Zacharie A., «Sortir de la dépendance aux matières premières», *Imagine demain le monde*, n°159, janvier 2024 ⁴² CNUCED, *Commodities and Development Report 2023*, United Nations, 2023.



Cet échange inégal puise ses racines dans la division internationale du travail imposée par les « traités inégaux » des puissances coloniales européennes qui, avides de produits tropicaux et de nouveaux débouchés, répartirent la production à l'échelle internationale selon les spécialisations : les grandes plantations (essentiellement aux mains de propriétaires européens) dans les pays colonisés et les produits manufacturés dans les métropoles où le climat est tempéré. Ainsi fut instituée la division internationale du travail qui contribua au 19^e siècle à un double mouvement d'industrialisation en Europe et de désindustrialisation dans les pays sous domination : alors que le futur tiers-monde produisait vers 1750 plus de 70% de tous les biens manufacturés dans le monde, il n'en produisait plus que 7% à 8% en 1913 – et seulement 1% à 2% si on ne prend en compte que les industries modernes⁴³.

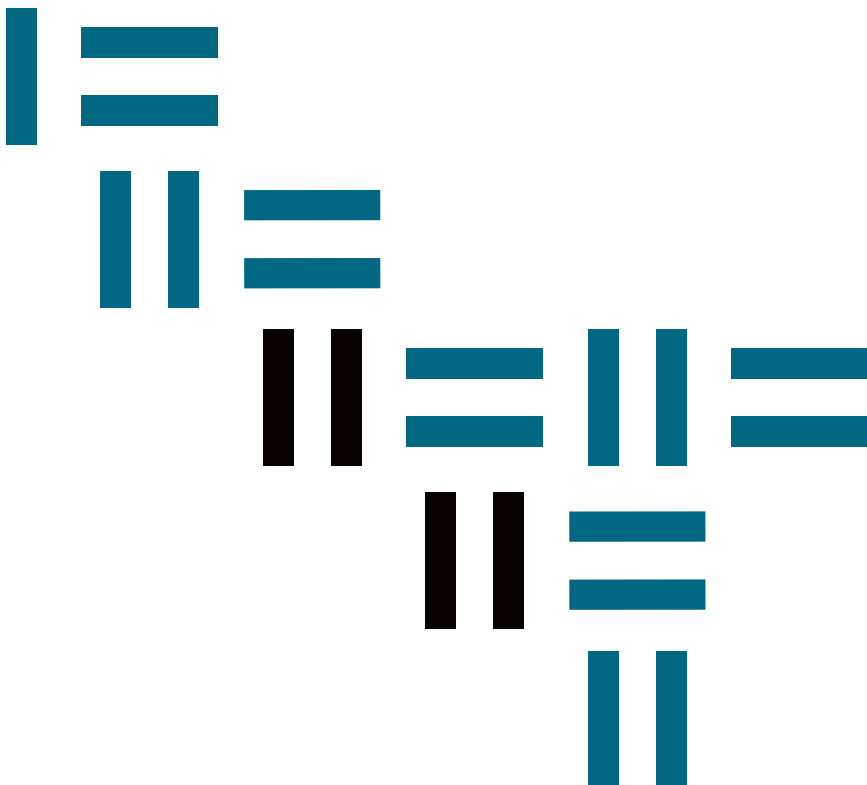
L'expansion du commerce Sud-Sud, et en particulier le fait que la Chine soit devenue le premier exportateur mondial de produits industriels et le premier importateur mondial de matières premières, a tendance à reproduire le schéma traditionnel du commerce Nord-Sud : les matières premières pétrolières, minières ou agricoles des pays d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie du Sud sont échangées contre des produits industriels à plus forte valeur ajoutée de la Chine.

La transition énergétique pose de sérieux défis aux pays du Sud riches en ressources pétrolières et minières. D'une part, les pays dépendants des hydrocarbures risquent de se retrouver à terme avec de vastes réserves d'« actifs échoués », c'est-à-dire des réserves pétrolières ou gazières qui auront perdu leur valeur du fait de la sortie programmée des énergies fossiles pour atteindre la neutralité carbone au milieu du siècle. D'autre part, la ruée des pays industrialisés vers les minerais critiques dont ils ont besoin pour fabriquer les technologies vertes risque de renforcer la spécialisation dans les matières premières des pays qui disposent d'importantes réserves de ces métaux stratégiques.

2/ SOUTENIR LA DIVERSIFICATION ET LA MONTÉE EN GAMME

Cette malédiction des matières premières n'est cependant pas une fatalité. D'une part, les cas de la Norvège ou de l'Australie démontrent que la dépendance aux matières premières n'est pas incompatible avec un niveau élevé de développement humain, à condition d'utiliser la rente des matières premières pour diversifier l'économie et créer suffisamment d'emplois de qualité. D'autre part, des politiques volontaristes peuvent permettre à des pays de sortir de la dépendance aux matières premières en soutenant la diversification et la montée en gamme de secteurs stratégiques. La Corée du Sud est par exemple passée entre 1960 et 1980 du statut d'exportateur de riz à celui d'exportateur d'automobiles et de technologies informatiques, grâce à une stratégie visant à faire évoluer les exportations coréennes vers des produits industriels à plus forte valeur ajoutée et incorporant une part croissante de composants produits localement. Plus récemment, plusieurs pays en développement ont réussi à diversifier leur économie et à sortir de la dépendance aux matières premières. C'est notamment le cas de la Malaisie, qui est passée du caoutchouc et de l'étain à l'électronique, ou de l'île Maurice, qui est passée du sucre au textile, au tourisme et aux services financiers.

Les pays en développement dépendants des matières premières peuvent chercher à monter en gamme dans les chaînes de valeur des secteurs existants, en transformant par exemple le cacao en chocolat ou le coton en vêtements. Ils peuvent aussi développer de nouveaux secteurs industriels, comme celui des énergies renouvelables – de nombreux pays dépendants des matières premières disposent d'importantes réserves d'énergies solaires, éoliennes et hydroélectriques. Dans tous les cas, de telles transformations nécessitent la mise en œuvre de politiques publiques visant à soutenir le développement de secteurs stratégiques. Le défi consiste à diversifier les économies en développement pour sortir de la dépendance aux matières premières, créer des emplois décents et mobiliser des recettes fiscales suffisantes pour financer les services sociaux de base aux populations.

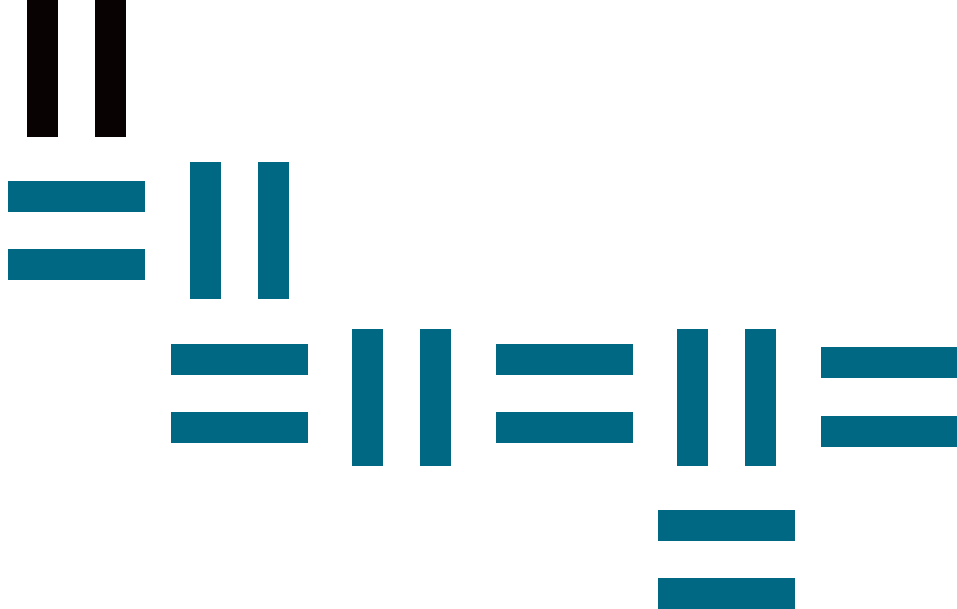


E/ Bilan des enjeux

Bien qu'on puisse se réjouir du retour des politiques industrielles volontaristes aux États-Unis et dans l'Union européenne, notamment pour investir dans les technologies vertes, leur manque de cohérence et d'ambition, ainsi que l'absence de transfert de technologie, risque de freiner la réduction des inégalités Nord-Sud et l'atteinte des objectifs fixés pour la transition écologique et sociale. De plus, l'argent public versé aux industriels pourrait l'être au détriment des budgets de la protection sociale et des services publics, utiles à une transition écologique juste. Enfin, ces politiques incitent à l'exploitation croissante de minerais et terres rares, en Chine mais également dans de nombreux pays du Sud, qui se fait actuellement au détriment du développement durable et des droits des populations locales.

L'une des faiblesses structurelles des plans des États-Unis et de l'Union européenne est qu'ils prétendent poursuivre simultanément les objectifs de la transition écologique, de création d'emplois décents pour soutenir les régions désindustrialisées et de compétition géostratégique avec la Chine. Or il ne suffit pas d'atteindre les objectifs climatiques et géopolitiques pour créer suffisamment d'emplois de qualité. En outre, la compétition géopolitique entre les Occidentaux et la Chine risque de freiner la coopération multilatérale pourtant indispensable pour répondre efficacement aux enjeux du changement climatique, de la santé publique ou de l'évasion fiscale internationale⁴⁴.

⁴³ P. Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, 1999, p. 128 ⁴⁴ Arnaud Zacharie « La compétition mondiale pour les technologies vertes », CNCD <https://www.cncd.be/La-compétition-mondiale-pour-les-technologies-vertes>



chapitre 2

REFONDER LE COMMERCE INTERNATIONAL

Après avoir passé en revue les contextes et enjeux du commerce international, ce chapitre aborde les conditions nécessaires pour refonder le système commercial international afin de l'utiliser comme un levier de réduction des inégalités et un moteur de la transition vers des modes de production et de consommation durables.

Refonder le commerce international dans cette vision doit nécessairement remplir les trois objectifs, suivants : il s'agira de défendre et mondialiser les normes sociales et environnementales (chapitre 2.1), de refonder les accords d'investissements (chapitre 2.2), et de réformer l'OMC (chapitre 2.3).



A/ Mondialiser les normes sociales et environnementales

L'Union européenne est le premier bloc commercial au monde, représentant plus de 16% des échanges⁴⁵. Elle est le principal partenaire commercial de 54 pays, représentant 48% du PIB mondial, et dispose du plus vaste réseau d'accords commerciaux, avec 46 accords signés avec 78 pays⁴⁶. Elle est le premier fournisseur mondial d'investissements directs étrangers, avec un stock de 9 382 milliards d'euros en 2022⁴⁷. Ces caractéristiques attestent de la puissance commerciale de l'UE et de sa capacité à influencer la dynamique du commerce international.

Cette sous-section examinera les évolutions législatives que l'UE a adoptées pour préserver les normes sociales et environnementales face à ces défis. Elle s'articulera d'abord autour de la révision des modèles d'accord de commerce (sous-section A/1), puis autour de l'adoption d'instruments unilatéraux conditionnant l'accès au marché européen (sous-section A/2). Bien que ces mesures marquent des progrès, elles présentent des lacunes et ignorent souvent les intérêts des pays du Sud. Enfin, la dernière sous-section proposera des instruments complémentaires pour promouvoir un commerce international véritablement juste et durable.

1/ DES ACCORDS COMMERCIAUX POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dès les années 2010, l'UE intègre dans ses accords de commerce des chapitres sur le développement durable, qui détaillent les normes sociales et environnementales à

respecter. Toutefois, ces chapitres sont systématiquement les seuls à ne pas être liés à un mécanisme de règlement des différends entre États. C'est le cas des accords entre l'UE et le Canada (CETA), le Vietnam, Singapour, le Japon, le Chili ou le projet d'accord avec les pays du Mercosur.

En juin 2022, la Commission européenne propose dans une Communication au Conseil et au Parlement une nouvelle approche qui envisage pour la première fois le recours à des sanctions commerciales dans des cas spécifiques de violations du chapitre sur le développement durable⁴⁸. Cette nouvelle approche est donc un pas dans la bonne direction, mais plusieurs améliorations doivent voir le jour pour faire des accords commerciaux un levier de développement juste et durable.

Tout d'abord, ces sanctions n'y sont envisagées qu'en dernier recours. Elles doivent être temporaires et proportionnées, et ne peuvent être imposées que si la partie concernée ne se conforme pas aux recommandations d'un rapport d'experts dans les délais prescrits.

Ensuite, l'approche proposée par la Commission limite la portée du mécanisme de plainte et de sanction aux violations ayant un impact commercial. Pour permettre aux accords d'être des leviers de développement durable, il est essentiel que l'UE précise ses engagements sociaux et environnementaux, tout en prévoyant différents niveaux de sanctions en fonction de la gravité des violations constatées⁴⁹.

⁴⁵ Commission européenne, « Management Plan 2024 Directorate-General for Trade », https://commission.europa.eu/document/download/b096af6e-f05c-4343-8bdc-53ba499a5be8_en?filename=trade_mp_2024.pdf&prefLang=fr (consulté le 9 novembre 2024) ⁴⁶ *Idem* ⁴⁷ *Idem* ⁴⁸ Commission européenne, « La Commission présente une nouvelle approche des accords commerciaux favorisant une croissance verte et juste », *Communiqué de presse*, 22 juin 2022 ⁴⁹ Arnaud Zacharie, *Refonder le commerce mondial. Du libre-échange à l'échange durable* (Bruxelles, Centre d'Action Laïque, coll. « Liberté j'écris ton nom », 2021), pp. 54-55



Ensuite, le mécanisme de plainte et de sanction doit concerner l'ensemble des conventions internationales qui protègent les écosystèmes et la biodiversité plutôt que le seul Accord de Paris sur le changement climatique. Il est essentiel d'éviter de conditionner la sanction uniquement au retrait d'un partenaire commercial de l'Accord de Paris ou à l'absence de contribution sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il conviendrait plutôt d'évaluer les résultats concrets atteints par rapport aux engagements détaillés dans les accords.

Enfin, cette approche devrait garantir un traitement spécial et différencié – notamment davantage de temps et de marges de manœuvre ainsi que des financements suffisants – aux pays du Sud, qui manquent de ressources pour s'adapter aux normes sociales et environnementales internationales⁵⁰.

Moins d'une semaine après la publication de cette Communication, la Commission européenne annonce la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Nouvelle Zélande qui intègre cette nouvelle approche⁵¹. Cependant, en décembre 2023, deux accords commerciaux – avec le Chili et le Kenya – sont approuvés sans y inclure la possibilité de recours à un mécanisme de sanction pour le chapitre sur le développement durable.

Il est pourtant crucial que la nouvelle approche de la Commission s'applique à tous les accords, présents et futurs. Cela implique de réviser les accords déjà signés et de modifier le mandat de négociation de la Commission pour les futurs accords. Contrairement à l'approche « sur mesure » privilégiée par la Commission, une approche systématique imposerait des normes ambitieuses et contraignantes à toutes les entreprises, sans discrimination.

LA RÉVISION DES ACCORDS UE-COLOMBIE-PÉROU-ÉQUATEUR ET UE-AMÉRIQUE CENTRALE

Les accords de majorité francophone et bruxellois pour la législature 2019-2024 contenaient des balises fortes qui auraient dû empêcher la ratification en l'état des accords UE-Colombie-Pérou-Equateur et UE-Amérique centrale. Pour obtenir l'assentiment des parlements concernés, la Commission européenne s'est engagée à procéder rapidement à une révision du chapitre consacré au développement durable. Ainsi, les Parlements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région bruxelloise donnent finalement leur assentiment. Les Traités entrent pleinement en vigueur le 1^{er} novembre 2024. Pourtant, la révision promise du chapitre sur le développement durable n'a toujours pas été réalisée.

Ces accords sont vivement critiqués en raison de violations persistantes des droits humains et syndicaux, ainsi que du maintien de normes environnementales insuffisantes, dans ces pays. Les droits syndicaux ne sont pas garantis en Colombie, au Guatemala, au Honduras et en Équateur, tandis que des violations systématiques sont signalées au Salvador et au Pérou⁵². En outre, des produits interdits dans l'UE, tels que le mancozèbe – identifié comme toxique pour la reproduction et perturbateur endocrinien – continuent d'être exportés depuis les pays andins et d'Amérique centrale.

2/ DES INSTRUMENTS UNILATÉRAUX FORTS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Durant la législature 2019-2024, l'UE adopte plusieurs instruments unilatéraux afin d'apporter une réponse aux préoccupations croissantes concernant la durabilité de sa politique commerciale. Quatre initiatives clés sont examinées ici : la législation sur le devoir de vigilance, la directive sur la déforestation, la directive sur le travail forcé, et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

a. Un devoir de vigilance pour les multinationales

De nombreuses entreprises transnationales à travers le monde exploitent la complexité de leurs chaînes de valeur pour ignorer les violations des droits humains et la dégradation de l'environnement qui y surviennent. Certaines tirent même sciemment profit de l'exploitation des personnes et de l'environnement, motivées par les bénéfices économiques. En l'absence de cadres juridiques clairs et contraignants, notamment en matière de responsabilité, ces acteurs échappent largement à la justice.

L'une des solutions pour amener les entreprises à changer leurs pratiques et garantir le droit des victimes à la réparation est de légiférer pour leur imposer un devoir de vigilance. Ce devoir consiste à obliger les entreprises transnationales à identifier, prévenir et atténuer les risques de violations des droits humains et de dégradation de l'environnement dans leurs activités et chaînes de valeur, y compris chez leurs fournisseurs et partenaires. En cas de manquement à ce devoir, les entreprises pourraient être tenues responsables et condamnées à réparer les préjudices causés.

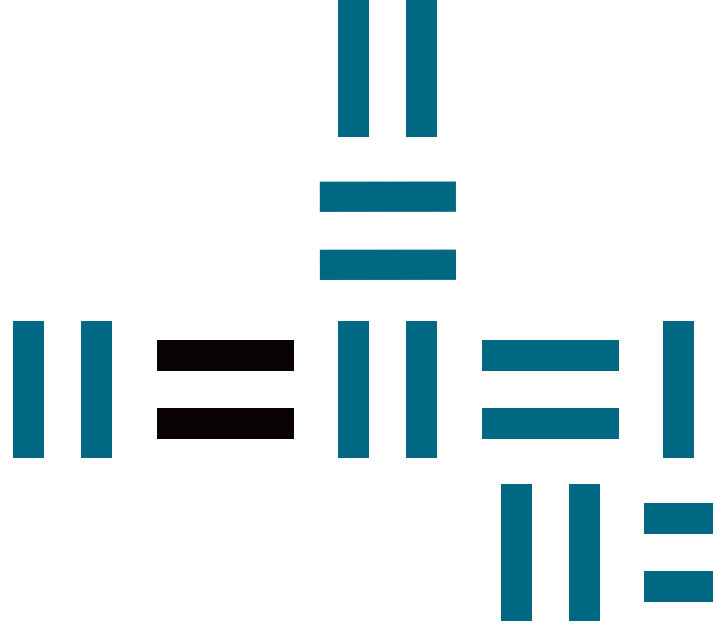
Le devoir de vigilance en matière de droits humains et d'environnement va devenir une réalité pour les grandes entreprises en Europe grâce à l'approbation en mai 2024 de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de développement durable (CSDDD, en anglais). Cette législation représente un pas important dans la lutte contre les violations des droits humains et les dommages environnementaux puisqu'elle oblige les entreprises européennes, ou celles actives sur le territoire européen, à prendre des mesures continues pour garantir le respect des droits humains et des normes environnementales tout au long de leurs chaînes de valeur. Elle prévoit également des mesures pour faciliter l'accès à la justice et un droit de recours pour les victimes, leur permettant d'engager des poursuites devant la justice européenne et d'obtenir des réparations, ce qui constitue une première.

La directive établit un régime de responsabilité civile permettant de tenir les entreprises responsables devant un tribunal européen, mais uniquement en cas d'intention ou de négligence grave. Concernant les droits et normes sociales et environnementales, elle couvre les violations des principaux droits humains, mais certains manquements notables persistent⁵³, notamment la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁵⁴. Quant à l'impact climatique, la directive n'aborde pas directement l'obligation

⁵⁰ Arnaud Zacharie, « Conditionner la liberté des échanges au respect des normes sociales et environnementales », CNCD, <https://www.cncd.be/IMG/pdf/2023-09-note-politique-cncd-11.11.11-conditionner-commerce-normes.pdf> (consulté le 9 novembre 2024) ⁵¹ Cet accord, signé en juillet 2023, vise la libéralisation du commerce des marchandises, des produits agricoles et des services, mais aussi des engagements en matière de développement durable permettant pour la première fois l'utilisation en dernier recours de sanctions en cas de violation grave des normes de l'OIT ou de l'Accord de Paris sur le changement climatique.

⁵² Confédération syndicale internationale, « Indice des droits dans le monde », <https://www.ituc-csi.org/global-rights-index?lang=fr> (consulté le 2 octobre 2024)

⁵³ Le considérant 25 de l'article 3, paragraphe 2, de la CSDDD, précise que la Commission ajoutera à la liste des instruments les conventions de l'OIT n° 155 et n° 187 sur la sécurité et la santé au travail dès qu'elles seront ratifiées par tous les États membres. ⁵⁴ Nele Meyer et Christopher Patz, « Dividing the Indivisible. Human Rights under the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive », VerfBlog, 2024, <https://verfassungsblog.de/dividing-the-indivisible-human-rights-under-the-eu-corporate-sustainability-due-diligence-directive/> (consulté le 9 novembre 2024)



de respecter l'Accord de Paris. Elle impose aux entreprises de rédiger des plans de transition climatique avec des objectifs alignés sur cet Accord, mais cela demeure une obligation de moyens sans engagement de résultats⁵⁵.

Cette loi ne s'appliquera progressivement qu'aux entreprises comptant plus de 1 000 salariés et ayant un chiffre d'affaires supérieur à 450 millions d'euros. Cela exclut de facto les petites et moyennes entreprises (PME) qui ne sont pourtant pas exemptes de responsabilités dans les violations. Ainsi, l'industrie du textile, composée principalement de PME, n'est que très peu couverte. Puisque les femmes y sont grandement surreprésentées, la directive y aura un effet limité sur les violences sexistes et sexuelles, largement documentées dans le secteur⁵⁶.

Si la plupart des secteurs sont couverts, la directive exclut le secteur financier et ne prend en compte que la chaîne de valeur en amont ainsi que les activités de distribution, de transport et de stockage, en laissant de côté le recyclage, le démantèlement et la mise en décharge.

Bien que non directement couvertes, de nombreuses PME – y compris dans le Sud – seront indirectement impactées par leur participation à la chaîne de valeur d'entreprises soumises à la directive. Cette dernière prévoit des mesures d'accompagnement pour faciliter sa mise en œuvre, en particulier pour les MPME (micro, petites et moyennes entreprises) dans les pays du Sud, telles que les petits exploitants agricoles, les mineurs artisanaux, et les producteurs opérant dans des secteurs informels à faible gouvernance. Il est essentiel que les PME des pays du Sud bénéficient d'un soutien adéquat.

La CSDDD ainsi adoptée par l'UE fixe des normes minimales en matière de devoir de vigilance, de recours juridiques et d'accès à la justice. Les États membres doivent la transposer

en droit national d'ici 2026, un processus durant lequel ils peuvent corriger les lacunes mentionnées précédemment, avant de défendre ces modifications lors de la révision de la directive au niveau européen.

b. Lutter contre la déforestation importée

En 2021, la Commission européenne propose une législation visant à éradiquer la déforestation associée aux importations. L'UE est en effet le deuxième plus grand importateur de déforestation tropicale, responsable de 16 % de la déforestation tropicale associée au commerce international⁵⁷.

La législation, adoptée en juin 2023, impose une obligation de vigilance à tous les opérateurs qui introduisent sur le marché de l'UE des produits spécifiquement associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, tels que l'huile de palme, les produits bovins, le bois, le café, le cacao, le caoutchouc et le soja. Cette obligation est proportionnelle au niveau de risque du pays ou de la région de production, avec des obligations de diligence simplifiée pour les produits provenant de zones à faible risque et un examen renforcé pour les zones à haut risque.

Ce plan de Règlement représente un pas important en matière de protection de la planète, mais connaît plusieurs lacunes qui risquent d'en limiter l'efficacité. Parmi celles-ci, citons le fait que cette législation ne se réfère explicitement qu'aux forêts, alors que de nombreux autres écosystèmes, comme les savanes et tourbières, sont menacés par l'expansion agricole entraînée par les importations européennes. De plus, elle ne couvre pas des produits de base fortement associés à la destruction des forêts et des écosystèmes, tels que le porc, la volaille, ou le maïs.

Le règlement européen devait en principe entrer pleinement en vigueur fin 2024. Sous la pression des industriels européens, de certains gouvernements européens et de grands

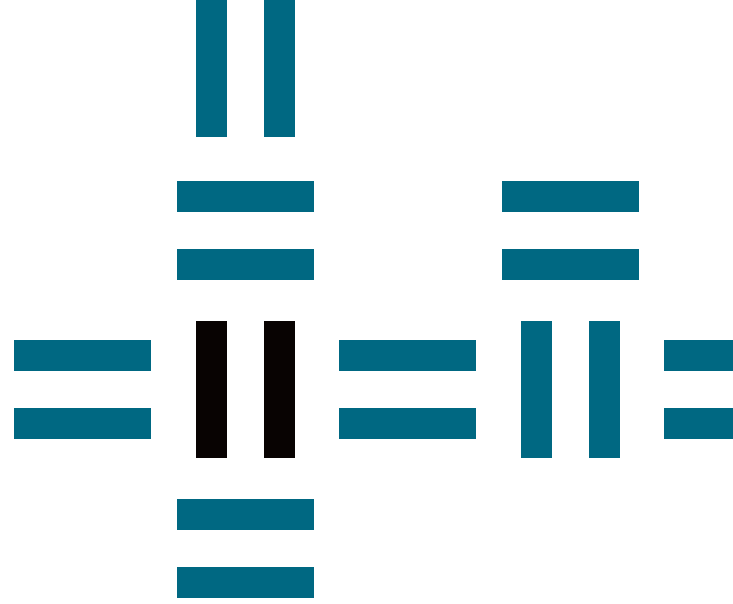
NÉGOCIATIONS POUR UN TRAITÉ SUR LES ENTREPRISES ET LES DROITS HUMAINS À L'ONU

Depuis 2014, un projet de traité international sur les entreprises et les droits humains est en négociation au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Sous la présidence de l'Équateur, un Groupe de travail intergouvernemental se réunit chaque année à Genève durant une semaine. Mandaté par la Résolution 26/9 du Conseil, ce groupe a pour objectif l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant afin de réglementer les activités des entreprises dans le cadre du droit international.

La Présidence doit constamment jongler entre texte solide et adhésion des États. En 2018, un projet de texte est présenté, mais l'approche proposée est peu prescriptive. Ce Traité est pourtant une opportunité de combler certaines lacunes de la directive européenne, notamment en matière de réglementation extra-territoriale, des entreprises couvertes par le devoir de vigilance et des conventions internationales que ces dernières doivent respecter.

Au moment d'écrire ces lignes, en novembre 2024, l'UE ne dispose toujours pas de mandat formel de négociation. Elle a pourtant tout intérêt à y participer afin de garantir la cohérence de sa législation avec les avancées normatives mondiales. En réduisant les incitations à délocaliser la production vers des pays aux normes sociales et environnementales plus faibles, ce Traité lui permettrait de garantir des conditions de concurrence équitables («*level playing field*») et de contribuer à la préservation ainsi qu'à la création d'emplois.

^{/55} Or, Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme préconisent que le devoir de vigilance s'étende à l'ensemble des droits humains, sociaux et environnementaux reconnus internationalement, car les entreprises peuvent avoir un impact, direct ou indirect, sur la quasi-totalité de ces droits, selon United Nations «The corporate responsibility to respect human rights. An Interpretive Guide», https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf#page=18 «Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme», https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf (consulté le 9 novembre 2024) ^{/56} Action Aid, «Vers une transposition féministe de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises», Action Aid, <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Corporate%20Accountability%202024%20-%20French%20V.pdf> (consulté le 12 novembre 2024) ^{/57} WWF, «EU consumption responsible for 16% of tropical deforestation linked to international trade - new report», <https://www.wwf.eu/?2831941/EU-consumption-responsible-for-16-of-tropical-deforestation-linked-to-international-trade> (consulté le 9 novembre 2024)



pays producteurs agricoles, tels que les États-Unis et le Brésil, l'UE a rouvert les négociations en octobre 2024 qui s'annoncent difficiles.

c. Interdire les produits issus du travail forcé

Plus de 27 millions de personnes sont victimes du travail forcé dans le monde et ce, dans de nombreux secteurs tels que l'agriculture, la construction, les vêtements, l'électronique et les mines⁵⁸. Le travail forcé n'existe pas seulement dans les pays du Sud, en aval des chaînes de valeur via des sous-traitances en cascade; il est également répandu dans l'UE, notamment dans le secteur des fruits et légumes au sud de l'Europe.

En avril 2024, le Parlement européen approuve un Règlement sur l'interdiction du travail forcé qui s'applique à tous les produits entrant sur le marché européen depuis l'étranger ainsi que les produits fabriqués au sein de l'Union européenne⁵⁹. Concrètement, la législation prévoit la constitution d'une base de données compilant les risques de travail forcé, notamment liés à certaines zones, produits ou entreprises. En cas d'indices raisonnables, une enquête devra être ouverte.

Lorsque les soupçons de travail forcé émergent au sein de l'Union européenne, les autorités compétentes de l'État membre concerné seront chargées de l'investigation. Si les soupçons portent sur des produits fabriqués hors de l'Union européenne, la Commission européenne prendra en charge l'enquête. Si l'opérateur prouve que le travail forcé a été éliminé de sa chaîne d'approvisionnement, le produit pourra être réintroduit sur le marché européen. Si l'enquête

confirme l'existence de travail forcé, les produits concernés devront être détruits, recyclés ou, dans le cas des produits alimentaires, donnés à des organisations sociales.

Une disposition introduite en dernière minute par le Conseil permet, en cas de rupture d'approvisionnement, la saisie temporaire du produit plutôt que sa destruction immédiate, ce qui permet de facto à des produits issus du travail forcé de rester sur le marché.

Malgré l'échappatoire introduite en dernière minute pour les produits considérés comme stratégiques, cette législation est une avancée majeure pour lutter contre les violations graves des droits humains dans le commerce international.

d. L'ajustement carbone aux frontières de l'UE

En mai 2023, l'UE adopte un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières (CBAM pour «Carbon Border Adjustment Mechanism») ⁶⁰. Le CBAM vise à imposer aux importateurs de certains produits industriels les plus sensibles aux délocalisations l'achat de «certificats d'émissions» correspondant aux émissions générées par la fabrication de leurs produits, afin de les soumettre aux mêmes obligations que celles imposées aux producteurs européens.

Les opérateurs européens sont en effet soumis, pour un nombre de secteurs élargis, à l'achat de «droits de polluer» sur le marché européen de carbone. En étendant ce marché européen aux importations, l'UE espère prévenir les «fuites de carbone», c'est-à-dire la délocalisation d'entreprises polluantes dans des pays aux normes environnementales moins contraignantes.



Les fuites de carbone posent un double problème. Sur le plan climatique, elles compromettent les efforts pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. Sur le plan économique, ces fuites témoignent d'une concurrence déloyale entre les producteurs européens et non européens, aggravant ainsi les défis liés à la délocalisation et à la dés-industrialisation.

Un mécanisme d'ajustement carbone permet non seulement de protéger les producteurs européens mais aussi d'inciter les pays tiers à adopter à leur tour une tarification carbone favorisant les modes de production durables. En effet, adopter eux-mêmes une telle tarification leur permettrait non seulement de se préserver l'accès au marché européen, mais aussi de bénéficier des recettes issues de leur propre tarification carbone plutôt que payer les certificats d'émissions à l'UE.

Le CBAM sera pleinement opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2026. À cette date, les importateurs devront déclarer annuellement les quantités de biens importés dans l'UE et leurs émissions de gaz à effet de serre, puis s'acquitter des certificats CBAM correspondants.

Plusieurs pays du Sud, y compris ceux à faibles revenus, seront impactés par les effets du CBAM. Or, le mécanisme ne prévoit aucune disposition spécifique pour les soutenir. En effet, l'UE a décidé d'utiliser l'intégralité des recettes du CBAM pour financer son plan de relance post-Covid *Next Generation EU*. Pourtant, le Parlement européen recommandait dans une résolution du 10 mars 2021 de rétrocéder une partie des recettes pour financer l'atténuation des émissions et l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement⁶¹. Rétrocéder les recettes du CBAM aux pays du Sud pour financer leurs politiques climatiques est également recommandé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)⁶². Cette dernière affirme qu'une telle mesure rendrait le mécanisme non seulement plus acceptable politiquement, mais aussi plus efficace en matière de lutte contre le changement climatique et de revitalisation des engagements multilatéraux de développement durable. La mise en œuvre de l'Accord de Paris dépend en effet du financement de l'atténuation des émissions et de l'adaptation au dérèglement climatique dans les pays du Sud, qui nécessitent des financements extérieurs pour concrétiser leurs engagements climatiques⁶³.

⁵⁸ Organisation International du Travail, «Les profits annuels tirés du travail forcé s'élèvent à 236 milliards de dollars, selon un rapport de l'OIT», <https://www.ilo.org/fr/resource/news/les-profits-annuels-tires-du-travail-force-selevent-236-milliards-de> (consulté le 9 novembre 2024) ⁵⁹ «Le Parlement européen approuve l'interdiction des produits issus du travail forcé», Communiqué de presse du CNCD-11.11.11, 23 avril 2024, <https://www.cncd.be/Le-Parlement-europeen-approuve-l> ⁶⁰ Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj> ⁶¹ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 vers un mécanisme européen d'ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l'OMC (2020/2043(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_FR.html ⁶² CNUCED, «EU should consider trade impacts of new climate change mechanism», <https://unctad.org/fr/node/34013> (consulté le 9 novembre 2024) ⁶³ Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, «Le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne», https://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2022/10/CCPD_Avis-CBAM_FR-220906-1.pdf (consulté le 9 novembre 2024)



3/ DE FUTURS INSTRUMENTS TRANSVERSAUX FORTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

a. Des mesures miroirs pour la transition agricole

Le principe des mesures miroirs consiste à conditionner l'accès des produits importés dans l'UE au respect de certaines normes de production européennes, notamment sur les aspects sanitaires, environnementaux ou de bien-être animal et à interdire l'exportation par l'UE de produits interdits en son sein.

Ces mesures sont tout particulièrement pertinentes face aux enjeux de la transition agricole, et notamment en matière de pesticide. À titre d'exemple, l'UE se positionne comme le régulateur mondial le plus strict en matière de législation sur les agrottoxiques. Pourtant, elle est également le premier exportateur de pesticides au monde, avec 13,6 milliards de dollars de ventes à l'étranger en 2020, devançant la Chine (8 milliards) et les États-Unis (4,5 milliards)⁶⁴. Les derniers chiffres disponibles montrent que 80 000 tonnes de pesticides interdits d'utilisation sur le territoire européen en raison de leur nocivité pour la santé et l'environnement ont été exportées⁶⁵.

Pour faire face à ces incohérences, l'UE devrait interdire l'exportation de tout produit interdit sur son territoire, et inclure une approche transversale qui intègre le principe des mesures miroirs au travers d'un règlement spécifique ou en l'intégrant dans la future loi-cadre sur les systèmes alimentaires. Cependant, avant de mettre en œuvre ces mesures, l'UE devrait systématiquement réaliser des études d'impact sur les économies des pays du Sud, en particulier sur l'agriculture paysanne⁶⁶. Elle devrait également s'assurer qu'elle fournira une assistance technique et financière aux pays les plus vulnérables et, dans certains cas, qu'elle prendra en charge elle-même les audits nécessaires.

b. Un «Buy European and Sustainable Act» lors de marchés publics

Contrairement aux États-Unis et à la Chine, l'UE n'inclut pas de critères de localité pour soutenir ses entreprises dans le cadre des marchés publics, qui représentent pourtant 15% de son PIB⁶⁷. Au contraire, plus de 80% de ses marchés publics sont attribués uniquement en fonction du prix le plus bas, ce qui empêche dès lors les acheteurs publics (communes, régions, hôpitaux, etc.) d'imposer des critères sociaux ou environnementaux⁶⁸.

L'adoption d'un «*Buy European and Sustainable Act*» (BESA) permettrait de soutenir le développement des entreprises locales et durables via les commandes publiques⁶⁹. Un tel mécanisme encouragerait la relocalisation des industries, la création d'emplois décents, et renforcerait l'autonomie stratégique de l'UE. Étant donné que les marchés publics représentent 10% de l'empreinte carbone totale de l'UE⁷⁰, un BESA contribuerait également aux objectifs climatiques de l'UE en stimulant la demande pour des biens et services durables et en incitant les entreprises européennes à investir dans la transition écologique.

Un BESA pourrait prendre la forme d'une directive européenne, réglementant l'attribution des marchés publics au sein des États membres et introduisant des critères environnementaux, sociaux et de contenu local. Il est essentiel que cette directive combine durabilité et localité afin de maximiser ses impacts tant sur le plan environnemental que social. Elle devrait par ailleurs être accompagnée par la préservation dans les accords de commerce international de la possibilité d'introduire de tels critères dans les législations locales, en particulier dans les pays en développement.

c. Une interdiction des produits issus des colonies

L'interdiction des produits en provenance des colonies pourrait s'inscrire comme un instrument comparable au nouveau règlement européen interdisant la commercialisation des produits issus du travail forcé⁷¹. Il s'agirait d'un instrument législatif européen visant à interdire le commerce avec des entités installées illégalement en territoire occupé.

La logique est d'aligner la politique commerciale commune avec le droit international, qui stipule que la colonisation est une violation du droit international humanitaire (art. 49 de la IV^e Convention de Genève) et constitue un crime de guerre selon le Statut de Rome, créant la Cour pénale internationale⁷². Cette violation du droit international entraîne des obligations pour les États tiers, notamment de ne pas reconnaître et ne pas porter aide ou assistance à la situation illégale.

Malgré ces obligations, l'Union européenne continue de permettre la commercialisation de produits issus des colonies sur le marché européen, contribuant ainsi à soutenir économiquement une grave violation du droit international. Plusieurs cas d'occupation sont particulièrement visés dans le cadre d'une telle réglementation, notamment celui de la colonisation marocaine dans le Sahara occidental et des colonies israéliennes en Territoire palestinien occupé.

Face à l'absence de consensus sur la question au niveau de l'UE, et à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, qui enjoint explicitement les États, dans son avis de juillet 2024, à «prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé», l'Irlande annonce fin octobre 2024 qu'elle progressera vers une interdiction nationale des produits en provenance des colonies israéliennes⁷³. En Belgique, une proposition de loi en ce sens a été (re)déposée par la présidente de la commission des Relations extérieures de la Chambre, Els Van Hoof (CD&V), en août 2024⁷⁴.

^{/64} Larissa Mies Bombardi, *Pesticides. Un colonialisme chimique*, (Paris, Editions Anacaona, 2024) ^{/65} Public Eye, «Pesticides interdits : plus de 80 000 tonnes exportées depuis l'UE, dont un tiers par Syngenta», <https://www.publiceye.ch/fr/coin-medias/communiqués-de-presse/detail/pesticides-interdits-plus-de-80000-tonnes-exportees-depuis-lue> (consulté le 9 novembre 2024) ^{/66} Voir Amaury Ghijssels, «Pacte vert européen : des mesures miroirs pour la transition agricole», CNCD-11.11.11, <https://www.cncd.be/pacte-vert-europeen-des-mesures-miroirs-pour-transition-agriculture> (consulté le 9 novembre 2024) ^{/67} <https://www.carbone4.com/publication-buy-european-and-sustainable-act> (consulté le 9 novembre 2024) ^{/68} *Idem* ^{/69} Arnaud Zacharie, «Les marchés publics au service de l'emploi et du climat», CNCD-11.11.11, <https://www.cncd.be/Les-marchés-publics-au-service-de> (consulté le 9 novembre 2024) ^{/70} Alain Grandjean et al., «Buy European and Sustainable Act: accélérer la transition vers une économie européenne bas-carbone», Carbon4, <https://www.carbone4.com/publication-buy-european-and-sustainable-act> (consulté le 9 novembre 2024) ^{/71} Nathalie Janne d'Othée, *L'interdiction des colonies: pas efficace?*, Analyse, avril 2024, <https://www.cncd.be/L-interdiction-des-produits-des-8637> (consulté le 13 novembre) ^{/72} Nathalie Janne d'Othée, *Politique de différenciation: mettre fin au commerce avec les colonies illégales*, note politiques du CNCD-11.11.11, Septembre 2023 ^{/73} Nathalie Janne, *Commerce UE-Israël: l'avis consultatif de la CJ change la donne*, CNCD-11.11.11, 13 novembre 2024 ^{/74} Proposition de loi visant à interdire la commercialisation de produits et de services résultant de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains dans des territoires occupés, <https://www.dekamer.be/kvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=0169&legislat=56&inst=K>

B/ Refonte des accords d'investissements

Les tribunaux d'arbitrage privés sont en contradiction avec l'Accord de Paris, les Objectifs de développement durable et les impératifs d'intérêt public que les États démocratiques doivent défendre. Il est crucial de réexaminer et de reformuler ces mécanismes afin d'aligner les politiques internationales avec les enjeux climatiques et de développement durable et de réduire les inégalités Nord/Sud.

1/ ISDS - UN MÉCANISME PRO-INVESTISSEUR DÉSUET

L'ISDS permet à un investisseur étranger de contester devant un tribunal d'arbitrage privé une décision prise par un État, notamment lorsqu'il estime que cette décision représente une expropriation indirecte ou un traitement non juste et non équitable. Le litige est alors confié à un panel de trois arbitres, dont les décisions sont sans appel.

L'expropriation indirecte et le traitement non juste et non équitable sont des concepts très vagues qui peuvent être définis comme toute mesure étatique qui porte préjudice à l'investisseur. Ainsi, les États peuvent être poursuivis et contraints à verser des dédommagements si des investisseurs considèrent que leurs activités ou profits, présents ou futurs, sont affectés par des réglementations. Ces réglementations peuvent être de nature sociale (comme l'augmentation du salaire minimum ou la diminution du prix de l'électricité), sanitaire (comme la restriction des vols pour cause de pandémie) ou environnementale (comme la protection d'une réserve naturelle ou la sortie des énergies fossiles)⁷⁵. Il est certes légitime de protéger les investisseurs contre des mesures discriminatoires et des expropriations arbitraires, mais rien ne justifie des règles favorisant les intérêts privés au détriment de choix démocratiques orientés vers des politiques d'intérêt général. Rien ne justifie non plus que les investisseurs étrangers aient le privilège de choisir entre des

tribunaux nationaux et des instances d'arbitrage privées. De plus, la possibilité pour les arbitres de se retrouver en situation de conflit d'intérêts est plus que préoccupante, car ils peuvent également être avocats des multinationales impliquées dans les affaires. Leur rémunération, liée au nombre de cas qu'ils traitent, les incite à multiplier les différends. Ces réalités créent un environnement où l'interprétation des termes des accords est biaisée en faveur des investisseurs, au détriment de l'intérêt général⁷⁶.

L'ISDS est un mécanisme qui naît durant la vague d'indépendances des anciennes colonies européennes. Les anciens pays colonisateurs ont poussé à la signature d'accords d'investissement bilatéraux mettant en place ce type de tribunaux d'arbitrage. Ces dispositifs extrajudiciaires sont ensuite devenus la norme. Depuis l'accord de commerce et d'investissement entre le Canada, le Mexique et les États-Unis (ALENA) en 1994, les clauses ISDS sont même intégrés dans des accords entre pays du Nord, et ne suivent plus une logique purement Nord-Sud comme à leur origine. L'ISDS a par exemple permis à des multinationales de contester une augmentation du salaire minimum en Égypte (Veolia), la sortie du nucléaire en Allemagne (Vattenfall), la décision des États-Unis de refuser la construction du pipeline Keystone XL pour des raisons climatiques (TransCanada), l'augmentation des impôts en Équateur (Perenco) ou encore l'adoption d'un moratoire sur les investissements fossiles à proximité des côtes italiennes (Rockhopper)⁷⁷.

Les tribunaux d'arbitrage consacrent ainsi « la logique de l'investissement sans risque »⁷⁸, avec une tendance à la multiplication des cas de litiges et à l'augmentation des montants des indemnités accordées aux investisseurs lésés. Alors qu'il n'y a eu que 50 cas d'arbitrage entre 1965 et 2000, on en comptait 1 332 répertoriés fin 2023, dont 958 conclus⁷⁹. Entre 1987 et 2023, 38% des litiges ont été conclus



en faveur des États, mais même dans ce cas, ils ont dû dépenser en moyenne 8 millions de dollars par litige pour assurer leur défense. Quant au montant total des indemnités déjà perçues par les investisseurs étrangers grâce aux tribunaux d'arbitrage, il s'élève à 113 milliards de dollars, soit près de dix fois plus que ce qui a été engagé dans le Fonds vert pour le climat⁸⁰.

Pourtant, les avantages économiques et sociaux supposés de ces accords de protection des investissements ne sont en réalité pas démontrés. C'est ce qu'indique une étude de l'OCDE, qui non seulement n'identifie aucune preuve empirique solide démontrant que ces accords augmentent les flux d'investissement étrangers, mais met également en lumière de nombreux effets négatifs tels que les impacts environnementaux et sociaux, l'éviction des entreprises locales et l'évasion fiscale⁸¹. Le cas de l'Afrique du Sud est emblématique : le pays a mis un terme à ses accords bilatéraux d'investissements avec ISDS en 2015, et ce sans freiner l'arrivée de capitaux étrangers.

Le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) est l'accord qui a généré le plus d'arbitrages entre investisseurs et États. Signé en 1994, il s'agit d'un accord plurilatéral destiné à

protéger les investissements des entreprises européennes dans le secteur de l'énergie dans les États de l'ex-bloc soviétique. Il permet aux investisseurs de contourner les juridictions nationales et d'attaquer directement ces États devant des tribunaux d'arbitrage privés via une clause ISDS. Ce Traité permet notamment aux multinationales énergétiques d'exiger des compensations lorsque des États choisissent de se retirer des énergies fossiles⁸².

Bien que le secrétariat du TCE vende ce traité comme un facilitateur de transition énergétique verte et comme un incitateur d'investissements dans les énergies vertes, le traité comporte en réalité le risque de porter atteinte à la capacité des pays à régler. En tant que membres de ce traité, les pays s'exposent en effet à un risque de poursuites accru, en particulier s'ils accueillent des projets d'investissement controversés dans le domaine de l'énergie tels que le projet de gazoduc transafricain visant à acheminer du gaz nigérian jusqu'en Europe via le Maroc. Les poursuites étant si coûteuses, une menace peut dissuader ces pays d'adopter des réglementations visant à réduire au minimum les coûts sociaux et environnementaux de ces projets et à en maximiser les avantages pour les populations locales.

⁷⁵ Suzy Nikièma, *L'expropriation indirecte en droit international des investissements* (Genève, Graduate Institute Publications, 2012) ⁷⁶ Toni Marzal, « Quantum (In)Justice: Rethinking the Calculation of Compensation and Damages in ISDS », *The Journal of World Investment & Trade*, vol. 22, n°2 (2021)

⁷⁷ Arnaud Zacharie, « Il est urgent de désarmer les tribunaux d'arbitrage privés », CNCD, <https://www.cncd.be/Il-est-urgent-de-desarmer-les>. (consulté le 9 novembre 2024) ⁷⁸ Renaud Beauchard et Sarah Albertin (coll.), *L'assujettissement des nations. Controverse autour du règlement des différends entre États et investisseurs* (Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2017) ⁷⁹ UNCTAD, « World Investment Report 2024. Investment facilitation and digital government », https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_en.pdf (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁰ Global ISDS Tracker database, <https://www.globalisdstracker.org/database/> (consulté le 9 novembre 2024) ⁸¹ Joachim Pohl, « Societal benefits and costs of International Investment Agreements : A critical review of aspects and available empirical evidence », OECD Working Papers on International Investment, (2018), https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en, (consulté le 9 novembre 2024)

⁸² Selon le dernier recensement effectué par le Secrétariat du TCE (en date du 1^{er} décembre 2023), au moins 162 plaintes ont été déposées sur base de ce traité avec à la clé plus de 50 milliards d'euros de dédommagement payés par les contribuables aux multinationales et aux fonds d'investissements privés. Voir <https://www.energychartertreaty.org/cases/statistics/>

2/ LES ALTERNATIVES À L'ISDS

En réaction aux critiques croissantes des ISDS, les États-Unis et le Canada ont supprimé ce mécanisme d'arbitrage entre eux dans le cadre de la révision de l'ALENA en 2023. Au niveau européen, la Commission a décidé en 2016 de le remplacer par un nouveau mécanisme « plus transparent et impartial »⁸³, l'« *Investment Court System* » (ICS). Ce dernier, introduit pour la première fois dans le CETA⁸⁴, puis dans les accords avec Singapour, le Vietnam et le Chili, présente plusieurs différences par rapport à l'ISDS, notamment sa structure en tant que tribunal public, avec des juges sélectionnés parmi des membres permanents. De plus, il restreint à de « rares circonstances » les possibilités pour les investisseurs étrangers d'invoquer une expropriation indirecte contre un État. Enfin, il offre une possibilité d'appel.

Bien que l'ICS reconnaisse davantage le droit de réglementer des États, il reste problématique. Ce mécanisme tolère encore les litiges liés à l'expropriation indirecte dans les « rares circonstances » laissées à l'appréciation des arbitres, ainsi qu'à un traitement injuste ou inéquitable. Enfin, il n'impose aucune limite aux compensations versées aux investisseurs, qui peuvent y inclure les futurs profits escomptés. La Commission européenne a par ailleurs reçu mandat des États membres pour la mise en place d'une Cour multilatérale sur l'investissement, mais cette proposition n'a reçu que peu de soutien de la part des pays tiers.

En dépit de ces quelques avancées, la clause ISDS reste en outre d'application dans des centaines d'accords d'investissement, dont près de 1 400 signés par des États membres de l'Union européenne – le plus préoccupant étant le Traité sur la Charte de l'Énergie.

3/ TRAITÉ SUR LA CHARTE DE L'ÉNERGIE : UN PREMIER PAS DANS LA BONNE DIRECTION

Le Traité sur la Charte de l'Énergie est incohérent par rapport aux Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030⁸⁵ et contraire au droit européen. Ce constat s'applique également à la version révisée du Traité puisque sa modernisation n'a pas modifié l'article relatif au mécanisme d'arbitrage ISDS⁸⁶.

C'est pourquoi, début 2024, la présidence belge de l'UE a obtenu un compromis au Conseil pour sortir les Institutions européennes du Traité tout en permettant à certains États Membres de rester membres. L'UE quittera le TCE en 2025 tout comme une dizaine d'États membres (l'Italie, qui l'avait déjà quitté en 2015, ainsi qu'Allemagne, France, Luxembourg, Pologne, Pays-Bas, Slovaquie, Danemark, Espagne, Irlande et Portugal) et le Royaume-Uni. Les autres États membres restent parties du TCE modernisé. C'est le cas de la Belgique, en raison d'un refus du Gouvernement flamand et d'un manque d'accord au sein de la majorité fédérale. L'option la plus cohérente et efficace aurait pourtant été un retrait coordonné de l'UE, d'Euratom et de l'ensemble des États membres⁸⁷.

La sortie du TCE par l'UE et certains de ses États membres n'est pas si évidente. En effet, le TCE dispose d'une « clause de survie » qui prévoit que les investissements réalisés dans un pays avant son retrait continuent d'être protégés par le traité pendant vingt ans après sa sortie. Pour y faire face, 26 États membres ont signé une déclaration et paraphé un accord « *inter se* » clarifiant la non-applicabilité de l'ISDS. Cet accord, qui doit encore être formellement approuvé par le Conseil, doit permettre de réduire le risque de poursuites devant des tribunaux d'arbitrage par des investisseurs de l'UE de vingt à un an.

Bien que positif, cet accord « *inter se* » a des limites. Tout d'abord, il ne s'attaque pas directement à la clause de survie



mais se contente de la contourner. Ensuite, il n'a été signé ni par la Hongrie ni par Euratom. Enfin, il n'est pas étendu aux États européens non-membres de l'UE, comme le Royaume-Uni, ce qui implique que des investisseurs enregistrés dans ces pays, tels que Shell, pourront ainsi continuer à utiliser l'ISDS du TCE, y compris vers des pays membres de l'UE.

Le compromis trouvé sous la Présidence belge a également pour effet de mettre fin au gel du processus d'expansion de ce traité à de nombreux pays du Sud. Il y a donc un risque que des pays du Sud se retrouvent dans des litiges à la suite de lois à caractère social ou environnemental.

4/ DES ACCORDS D'INVESTISSEMENTS NON DURABLES

En novembre 2023, un accord de facilitation d'investissements « durables » est signé par l'Union européenne avec l'Angola. C'est le premier d'une série de ces accords que l'Union européenne entend négocier et signer avec de nombreux autres pays africains : la Namibie, le Ghana, etc. Selon l'Union européenne, cet accord⁸⁸ « permettra de faciliter l'attraction et l'expansion des investissements, tout en intégrant des engagements en matière d'environnement et de droits du travail dans le cadre de la relation UE-Angola ».

Toutefois, malgré son intitulé, il est difficile de considérer que l'accord avec l'Angola faciliterait les investissements durables dans ce pays. Premièrement, l'accord ne définit pas le développement durable. Ceci pose un problème quand on sait que les secteurs de l'exploitation gazière et pétrolière y font partie des plus porteurs en termes d'investissement⁸⁹. De plus, même si ce traité fait référence à l'Accord de Paris et aux conventions de l'OIT que doivent respecter l'UE et l'Angola, il ne comporte aucune obligation pour les investisseurs. Ces derniers obtiennent même le droit de commenter *ex ante* les futures lois angolaises qui pourraient avoir un impact sur leurs investissements.

⁸³ Commission européenne, « Multilateral reform of investment dispute resolution », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=LV> (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁴ L'annexe 8-A du CETA stipule ainsi qu'il est nécessaire de procéder à un examen au cas par cas pour déterminer si une mesure constitue ou non une expropriation indirecte. Il précise que « sauf dans de rares circonstances » où l'impact d'une mesure semble manifestement excessif, les politiques adoptées par un État pour « protéger des objectifs légitimes de bien-être public, notamment en matière de santé, de sécurité et d'environnement, ne constituent pas une expropriation indirecte ». Voir <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-ADD-3/en/pdf#page=64> ⁸⁵ Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, « Sortir des incohérences entre le Traité sur la Charte de l'Énergie et les accords multilatéraux en faveur du développement », <https://www.ccpd-abco.be/advice/sortir-des-incoherences-entre-le-traite-sur-la-charte-de-lenergie-et-les-accords-multilateraux-en-faveur-du-developpement/> (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁶ Pour une analyse de la version modernisée du TCE, voir Sophie Wintgens, « Climat : pour un retrait européen coordonné du Traité sur la Charte de l'énergie », CNCD, <https://www.cncd.be/climat-pour-un-retrait-europeen-coordonne-traite-charte-energie> (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁷ Plateforme pour un Commerce juste et durable, « Position sur le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) », CNCD, https://www.cncd.be/IMG/pdf/20230703-tce-position-actualisee-sur-le-traite-sur-la-charte-de_l_e_nergie_du_20_mai_2020_pjd_fr-final.pdf (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁸ Conseil de l'Union Européenne, « UE-Angola: feu vert du Conseil au premier accord sur la facilitation des investissements durables de l'UE en Afrique », <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/10/09/eu-angola-council-greenlights-the-eu-s-first-sustainable-investment-facilitation-agreement/> (consulté le 9 novembre 2024) ⁸⁹ European Parliament, « EU-Angola Sustainable Investment Facilitation Agreement », [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/762328/EPRS_ATA\(2024\)762328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/762328/EPRS_ATA(2024)762328_EN.pdf) (consulté le 9 novembre 2024)



C/ Réformer en profondeur l'Organisation mondiale du commerce

Enlisée dans des problèmes structurels, l'OMC se retrouve progressivement incapable d'assurer ses trois principales missions, à savoir définir les règles du commerce mondial, surveiller les politiques des États membres pour en assurer le respect et résoudre les litiges commerciaux entre États par le biais de son Organe de règlement des différends⁹⁰. Cette crise existentielle doit être une opportunité de réformer l'OMC pour la rendre plus cohérente avec les objectifs de développement durable. Cette dernière partie recouvre d'une part la place accordée aux pays du Sud dans le cadre de l'OMC, et d'autre part la spécificité des règles de subsides et de mesures anti-dumping.

1/ DES RÈGLES PLUS FAVORABLES AUX PAYS DU SUD

Les négociations au sein de l'OMC ne pourront pas sortir de l'impasse tant que les intérêts des pays du Sud ne seront pas considérés. Bien que la liste des pays en développement bénéficiant d'un traitement différencié puisse être ajustée pour exclure les pays industrialisés à haut revenu et des puissances commerciales comme la Chine, il demeure essentiel de renforcer un traitement spécial et différencié pour les pays du Sud à faibles revenus. Cela leur offrira davantage de flexibilité en matière de politiques industrielles et de souveraineté alimentaire.

2/ LA FIN DES BLOCAGES LIÉS AUX MÉCANISMES DE PROTECTION CONTRE LE DUMPING

Les mécanismes de protection commerciale, tels que les subventions, les mesures anti-dumping et les clauses de sauvegarde, sont sources de nombreux blocages dans le

cadre de l'OMC. Pour surmonter ces blocages et les adapter en faveur d'un développement durable, des modifications s'imposent. Actuellement, les subventions sont largement considérées comme illégales selon les règles de l'OMC, tandis que les mesures anti-dumping⁹¹ et les clauses de sauvegarde⁹² sont soumises à des règles strictes d'application⁹³.

Or, les subventions peuvent avoir un rôle essentiel à jouer dans la transition écologique en soutenant le développement de secteurs durables. L'OMC devrait donc adopter un accord qui autorise les subventions visant des objectifs de développement durable tout en interdisant celles qui créent des distorsions de concurrence.

Similairement, il est crucial de garantir davantage de marges de manœuvre pour des mesures anti-dumping. En effet, il est légitime pour un pays dont les secteurs stratégiques et les emplois sont menacés par la concurrence déloyale de partenaires commerciaux de se protéger. Cela répondrait non seulement aux demandes des pays à faible revenu, mais aussi aux critiques des pays développés, comme les États-Unis qui mettent leur veto sur la nomination des membres de l'Organe d'appel de l'OMC en raison de sa condamnation systématique des mesures anti-dumping appliquées par Washington contre les exportations chinoises subsidiées.

Plutôt que restreindre les mesures anti-dumping, elles devraient être élargies aux enjeux sociaux et environnementaux. L'élargissement des mesures de sauvegarde aux questions sociales et environnementales permettrait aux pays du Sud de bénéficier d'une marge d'action pour imposer des normes cohérentes avec leurs stratégies de développement durable.

⁹⁰ Organisation Mondiale du Commerce, « Qu'est-ce que l'OMC ? Enoncé de mission », https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/wto_dg_stat_f.htm (consulté le 9 novembre 2024) ⁹¹ Dispositifs juridiques permettant de contrer les importations de biens vendus à des prix inférieurs à leur valeur normale.

⁹² Les clauses de sauvegarde sont des mesures temporaires permettant à un pays d'imposer des restrictions sur les importations d'un produit spécifique lorsque celles-ci menacent de nuire à sa production nationale ⁹³ Richard E. Baldwin, « Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade », *World Economy*, 29(11) (2006) : 1451-1518



CONCLUSION

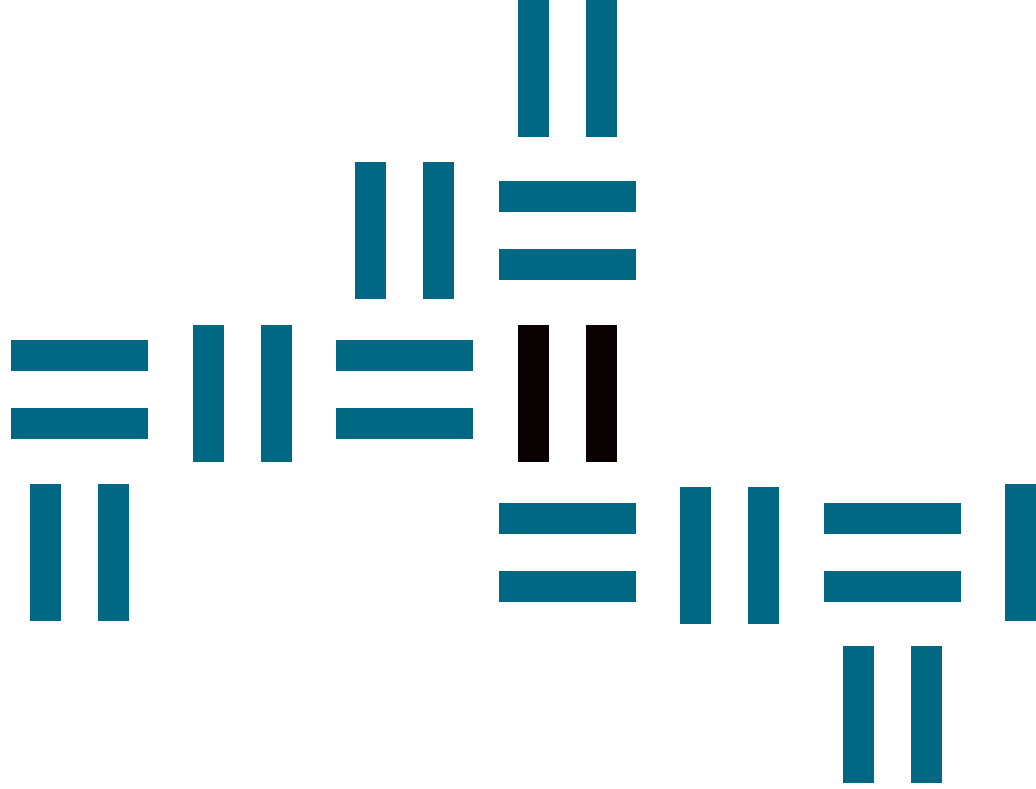
Les politiques commerciales des pays du Nord exercent une influence déterminante sur les pays du Sud. Les règles définies au niveau multilatéral ou bilatéral encadrent non seulement les types de produits que les pays du Sud peuvent exporter et les conditions de ces exportations, mais aussi les biens qui peuvent pénétrer leurs marchés. Elles impactent également les choix de politiques industrielles et agricoles que ces pays peuvent adopter pour favoriser un développement durable et augmenter leurs revenus. Enfin, et surtout, elles concernent de plus en plus, alors que les tarifs douaniers sont très faibles, la réduction des « barrières non tarifaires », dont des normes sociales, environnementales et sanitaires d'intérêt public.

Depuis quatre décennies, la tendance est d'adopter des accords de libre-échange permettant aux biens de circuler librement. Ce régime a largement bénéficié aux puissances industrialisées, dont les entreprises ont pu délocaliser leur production vers des pays où les normes sociales ou environnementales sont moins coûteuses ou contraignantes. Les pays du Sud ont souvent contesté à l'OMC ce régime qui réduit leur marge de manœuvre pour soutenir leurs entre-

prises locales. Aujourd'hui, les politiques de subsides et de soutien de l'État aux industries font leur grand retour aux États-Unis et dans l'Union européenne. Ces deux puissances s'alignent sur la politique chinoise en soutenant financièrement et fiscalement les industries pour relocaliser la production sur leurs territoires dans les secteurs stratégiques. Les États-Unis et l'Union européenne déploient aussi des mesures pour réduire les importations chinoises. Ces subsides et ces barrières tarifaires, illégales selon les règles de l'OMC, augmentent la rivalité géopolitique entre les États-Unis, l'Union européenne et la Chine et mettent l'OMC face au défi de se réformer ou de mourir.

La réélection de Donald Trump à la présidence des États-Unis annonce l'instauration de tarifs douaniers, en particulier envers les importations chinoises, ce qui ne manquera pas d'enclencher une nouvelle escalade tarifaire et une guerre commerciale.

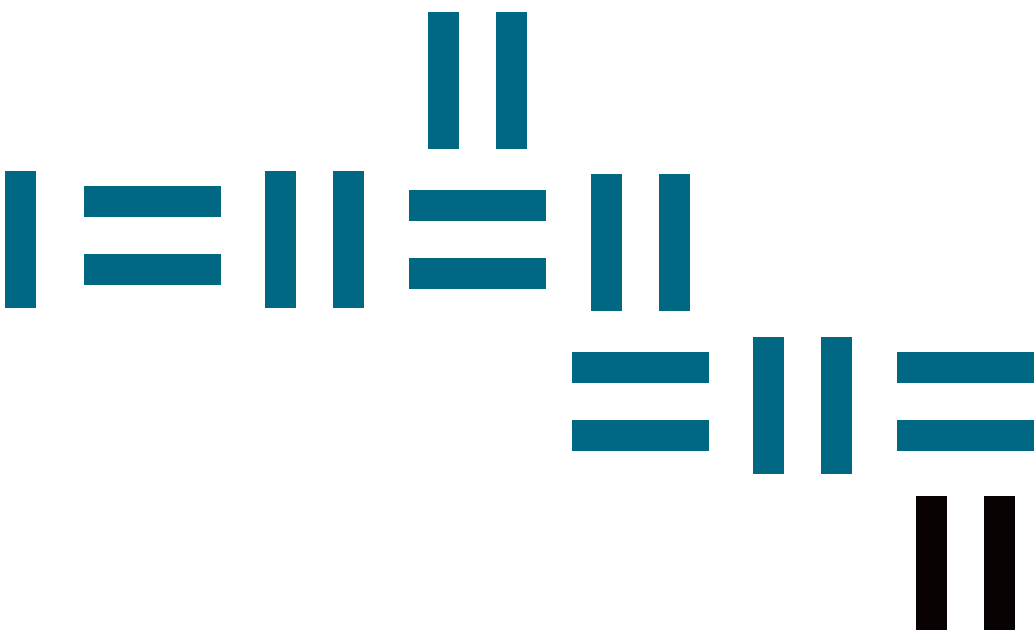
Aujourd'hui, les inégalités Nord-Sud et l'urgence climatique nécessitent une réponse conjointe mondiale et non la division du monde en plusieurs pôles. Pour que le développement



devienne réellement durable, une refonte du système commercial international est nécessaire. Il est notamment urgent de mondialiser les normes sociales et environnementales, c'est-à-dire d'utiliser les accords de commerce pour faire appliquer les standards internationaux à tous les pays, tout en prenant en compte les asymétries de développement via un traitement spécial et différencié. Le commerce doit niveler les normes par le haut, plutôt que par le bas. Si aujourd'hui des zones commerciales comme l'Union Européenne tentent d'améliorer les conditions de production de leurs importations, des mesures plus efficaces et cohérentes sont nécessaires. De plus, toute avancée normative des pays du Nord dans leur politique commerciale doit s'accompagner de mesures accompagnant les pays du Sud, afin que le développement durable puisse bénéficier à tous, et pas seulement aux acteurs économiques assez puissants pour s'adapter aux changements de règles.

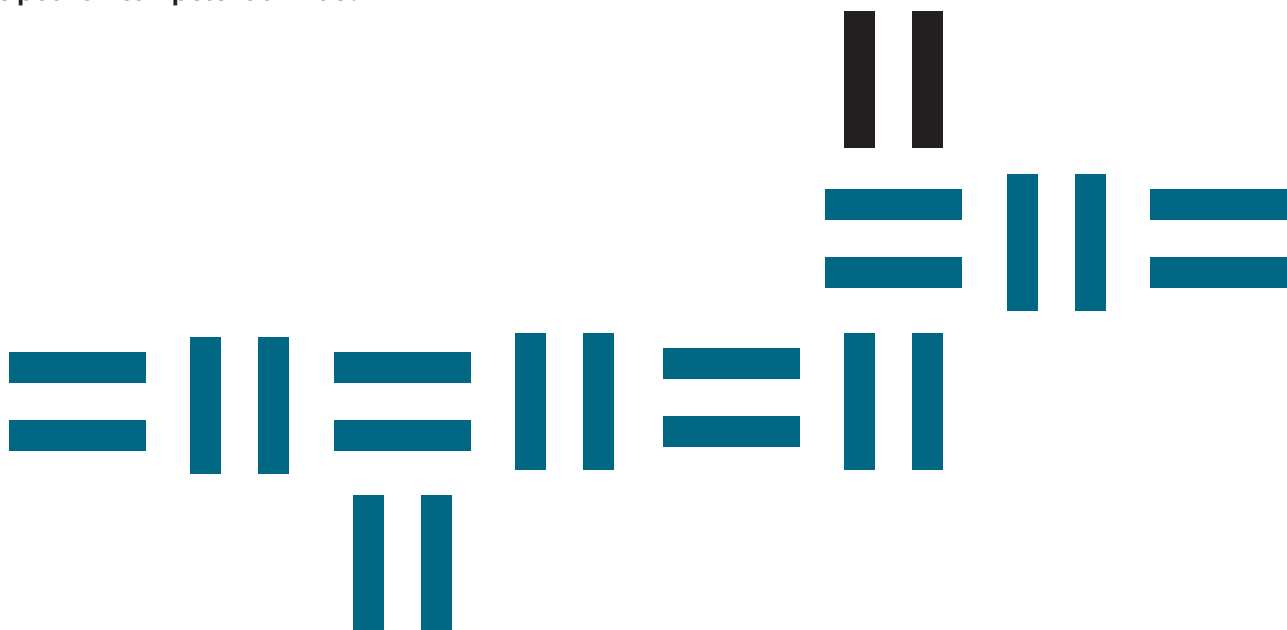
Les tribunaux d'arbitrage pour les investisseurs étrangers, aujourd'hui sources de discordes dans de nombreux pays, peuvent être abolis sans que les investissements viennent à se tarir dans les pays du Sud. C'est l'exemple qu'ont donné l'Équateur ou l'Afrique du Sud. S'il est légitime de dédommager des investisseurs victimes d'expropriations directes, rien ne justifie de sanctionner un pays décidant d'adopter des législations d'intérêt public.

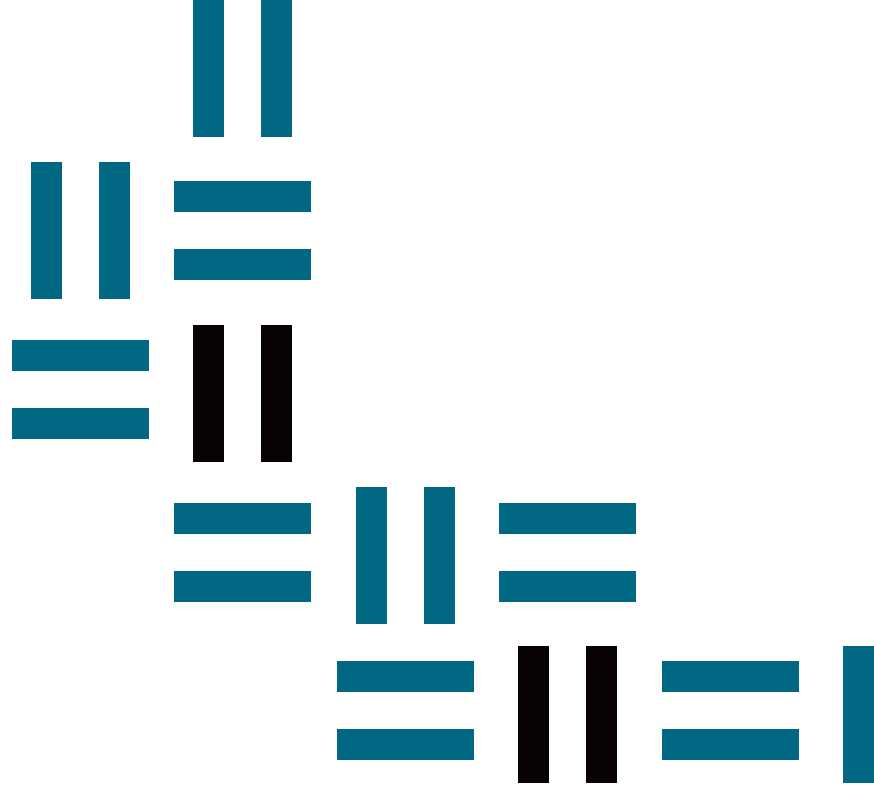
Les pays pourraient s'accorder sur un agenda commercial international juste, qui permettrait le développement durable et réduirait considérablement les inégalités entre les pays du Nord et du Sud et au sein de ces pays. Le repli sur soi n'aidera pas. La libéralisation commerciale ne peut pas non plus être une fin en soi. L'alternative consiste à encadrer le commerce mondial par des normes garantissant un commerce juste et durable. Le 4^e Sommet sur le financement du développement, organisé en 2025 à Séville, constitue une opportunité de réaborder le commerce dans un cadre multilatéral, et au travers d'une vision systémique visant à mettre les instruments économiques et financiers au service de l'atteinte des Objectifs de développement durable.



RECOM- MANDATIONS

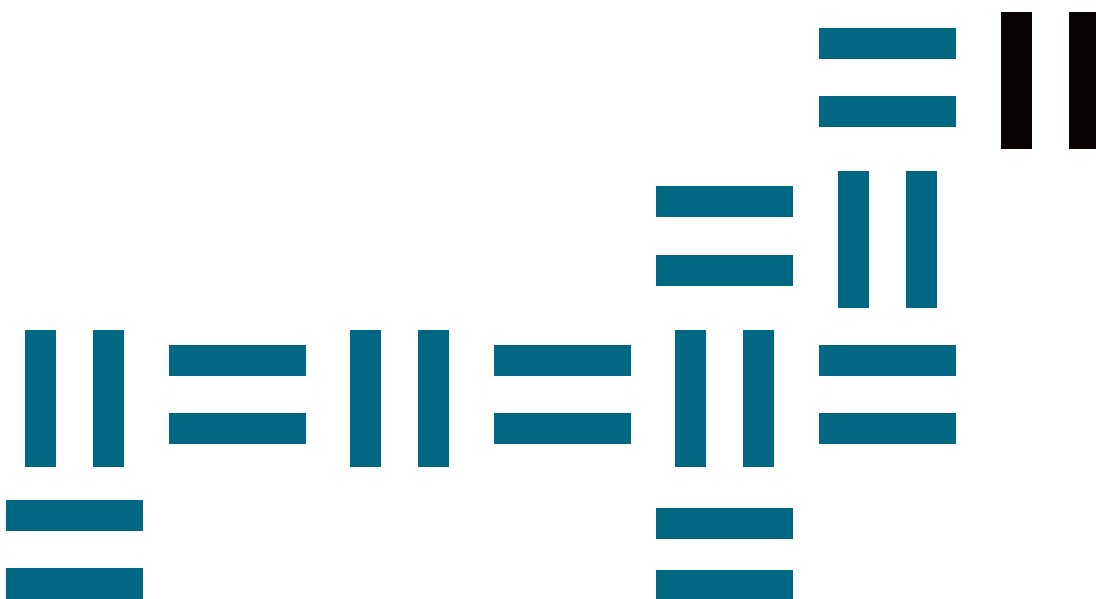
Le CNCD-11.11.11 et ses membres recommandent à la Belgique d’agir
au niveau de pouvoir compétent afin de:





Mondialiser des normes sociales et environnementales

- > Réviser le modèle d'accords de commerce de l'Union européenne, afin de garantir au minimum la présence d'un chapitre sur le développement durable contraignant assorti d'un mécanisme de plainte et de sanction, et conditionner la signature et la ratification de tout accord à la présence d'un tel chapitre.
- > Renforcer l'alignement de la directive sur le devoir de vigilance sur les normes internationales existantes durant sa transposition, élargir le champ des entreprises couvertes et y inclure le secteur financier.
- > Plaider pour un mandat européen en vue de l'adoption d'un traité aux Nations Unies garantissant la primauté des droits humains sur les normes commerciales et d'investissement, et assurant l'accès à la justice pour les victimes de violations, y compris les femmes et les peuples autochtones, liées aux activités des entreprises étrangères.
- > Promouvoir la mise en application rapide de la loi européenne luttant contre l'importation des produits issus de la déforestation et s'assurer que cette dernière ne soit pas vidée de son contenu.
- > Appliquer des mesures miroirs pour garantir que l'accès des produits importés dans l'UE respecte les normes sanitaires, sociales, environnementales et de bien-être animal, et interdire l'exportation par l'UE de produits interdits sur son territoire, tout en offrant un traitement spécial et différencié aux pays à faible revenu et en mobilisant des financements pour soutenir le respect des normes internationales dans les pays en développement.
- > Promouvoir le respect des normes sociales et environnementales dans les appels d'offres publics via l'adoption d'un «*Buy European and Sustainable Act*» favorisant le développement des entreprises durables via les commandes publiques, plutôt que la stratégie actuelle qui consiste à ouvrir unilatéralement les marchés publics européens et à exiger la réciprocité aux partenaires commerciaux; réviser la loi de 2016 sur les marchés publics pour y renforcer les clauses sociales et environnementales.
- > Assurer la conformité de la politique commerciale commune avec le droit international en interdisant le commerce avec les entités illégalement installées par une puissance occupante dans le territoire qu'elle occupe. Tant que l'UE n'agit pas en la matière, la Belgique a l'obligation d'interdire elle-même ce type de commerce.



Revoir la logique des accords d'investissement

> Réviser les modèles d'accords d'investissement de l'Union européenne et de l'Union économique belgo-luxembourgeoise et réviser tous les accords existants qui incluent une clause d'arbitrage ISDS ou ICS qui permet de poursuivre un État pour expropriation indirecte. Proposer des modèles d'accords d'investissement qui offrent les tribunaux d'arbitrage comme ultimes recours, uniquement disponibles aux investisseurs après avoir épuisé les poursuites judiciaires dans les systèmes juridiques nationaux et limités aux expropriations directes.

> Sortir du Traité sur la Charte de l'énergie et mettre fin aux futurs litiges. Cela implique que l'Union Européenne obtienne un accord qui interdirait tout litige intra-européen et qui annulerait la clause de survie du TCE. La Belgique et les autres États parties doivent aussi mettre fin à l'expansion du TCE, en ne soutenant plus l'adhésion de nouveaux pays à ce traité.

Refonder l'OMC

> Réformer en profondeur l'OMC afin de rendre les règles plus cohérentes avec les Objectifs de développement durable.

> Exclure du champ d'action de l'Organe d'appel de l'OMC les mesures anti-dumping et de sauvegarde, qui devraient au contraire être élargies au dumping social et environnemental.

> Adopter un accord qui favorise les subsides et mesures compensatoires visant des Objectifs de développement durable, mais qui interdit ceux qui créent des distorsions de concurrence.

> suspendre les droits de propriété intellectuelle sur les médicaments essentiels pour la lutte contre les pandémies et les technologies vertes nécessaires à la lutte contre le dérèglement climatique.

les études
du CNCD-11.11.11
POINT
SUD 26#

CNCD-11.11.11

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles
+32 2 250 12 30
www.cncd.be/Publications

Auteures principales
Sophie Wintgens et Elise Kervyn
publications@cncd.be

- 00 Les objectifs du millénaire : un bilan critique 10 ans après leur adoption** par Arnaud Zacharie
- 01 Investir l'argent public dans les paradis fiscaux pour aider les pauvres ?** par Antonio Gambini
- 02 Forêts congolaises. Quand l'exploitation industrielle entretient des conflits sociaux** par Véronique Rigot
- 03 Financer la lutte contre le réchauffement global : les marchés financiers au secours du Sud ?** par Antonio Gambini
- 04 La Justice Climat... à l'épreuve des négociations** par Véronique Rigot & Nicolas Van Nuffel
- 05 Le transfert de technologies climat : vers une « révolution bleue » ?** par Alban van der Straten, sous la direction de Nicolas Van Nuffel
- 06 Rio+20 : « L'abîme ou la métamorphose ? »** par Véronique Rigot
- 07 Face aux révolutions arabes, le business as usual européen** par Michel Cermak
- 08 Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale** par Antonio Gambini
- 09 Pertes et profits sur le climat** par Véronique Rigot
- 10 « Ceux qui ont faim ont droit » (Victor Hugo)** par Nathalie Janne d'Othée
- 11 Migrants de l'environnement. Le vent se lève, il faut tenter de vivre (Paul Valéry)** par Cécile Vanderstappen
- 12 Nous consommons, mais à quel prix ?** par Arnaud Zacharie et Michel Cermak
- 13 Traité transatlantique (TTIP) : cartographie d'un partenariat controversé** par Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Michel Cermak

- 14 De l'Agenda du Millénaire à l'Agenda 2030** par Benjamin Van Cutsem
- 15 Après Paris : la fin des énergies fossiles ?** par Véronique Rigot
- 16 Multinationales : plus de transparence pour une justice fiscale** par Antonio Gambini
- 17 Dix ans après le krach de 2008. Le retour des risques systémiques** par Arnaud Zacharie
- 18 Grand confinement et récession mondiale. Le temps des banques centrales** par Arnaud Zacharie
- 19 Pour un partenariat euro-méditerranéen en faveur du développement durable** par Nathalie Janne d'Othée
- 20 Une politique étrangère féministe ? Pourquoi et à quelles conditions** par Coralie Vos
- 21 La justice au secours de la planète ? Le levier judiciaire au service de la justice climatique** par Rebecca Thissen
- 22 Migration et asile, analyse du pacte européen** par Cécile Vanderstappen
- 23 Taxation des multinationales état des lieux après l'accord à l'OCDE** par Leïla Oulhaj
- 24 Éradiquer la faim, une chimère ?** par Amaury Ghijssels
- 25 Dédommager les victimes du dérèglement climatique : de l'utopie à la réalité** par Rebecca Thissen