



**CENTRE D'ÉTUDES
JACQUES GEORGIN**

Note d'analyse VII du Centre d'Études Jacques Georgin

Le commerce mondial comme levier de développement durable

Christophe VERBIST, directeur du centre d'études Jacques Georgin

Le 18 décembre 2020.

Introduction

La présente note d'analyse est dans la continuité de la formation organisée par le CEG sous la forme des "Midis du CEG" le 28 octobre dernier au profit des parlementaires du groupe DÉFI du Parlement bruxellois, dispensée par Arnaud Zacharie, secrétaire général du CNCD, et consacrée au commerce comme levier de développement durable.

Cette demande de formation émanait du groupe parlementaire lui-même qui souhaitait mieux appréhender les enjeux liés aux traités de commerce auxquels le Parlement bruxellois, assemblée législative de l'entité fédérée "Région bruxelloise", doit/ devra donner assentiment.

Comme le rappelle d'ailleurs Arnaud Zacharie dans son ouvrage "Mondialisation et national-populisme, la Nouvelle grande transformation" (éditions le Bord de l'Eau, Bruxelles, 2019) "*la financiarisation des firmes transnationales, la décomposition internationale des processus de production et la prolifération des accords de libre-échange ont octroyé un pouvoir croissant aux firmes transnationales, qui incitent les Etats à se livrer à une course à la compétitivité. Les relations commerciales sont de plus en plus conflictuelles (...) et le débat actuel sur l'architecture commerciale internationale oppose la stratégie nationaliste des USA (ndlr: au moment où nous écrivons Joe Biden est le nouveau président élu des USA et il est fort possible qu'un changement de cap soit amorcé) au statut-quo libre-échangiste défendu par l'Union Européenne, qui multiplie les négociations d'accords bilatéraux et régionaux. La guerre commerciale et l'escalade tarifaire qu'elle engendre ne sont pourtant pas en mesure de répondre aux dérives de la mondialisation commerciale, car elles n'enrayent en rien la course à la compétitivité et n'ont aucun impact sur les modes de production et de consommation*"

Sur base de ce constat, Arnaud Zacharie pose les enjeux de la régulation du commerce mondial, qui a constitué l'essentiel de sa conférence et de la note d'analyse qui en est la continuité

“ En matière de régulation du commerce mondial , l’enjeu principal consiste à enrayer la course au moins-disant environnemental et social , en garantissant que les modes de production des produits commercialisés respectent lesdites normes minimales tout au long des chaînes de production. Cela permettrait de placer des limites à la course à la compétitivité.

(...) Ce sont les firmes transnationales qu’il convient de viser , en leur imposant sans discrimination des normes contraignantes. De la sorte, les entreprises continueraient de bénéficier d’un système commercial favorable aux échanges internationaux et d’un level playing field évitant la concurrence déloyale- toutefois réglementé par les normes sociales et environnementales “

La note, qui portera donc sur la finalité d’un commerce mondial, régulé ayant pour objectif le développement durable, est charpentée autour des quatre chapitres suivants:

1. La configuration du commerce mondial
2. Les gagnants et les perdants de la mondialisation commerciale
3. Les accords de commerce et d’investissement de la nouvelle génération
4. Les alternatives

Chapitre I : La configuration du commerce mondial

Depuis les années 80, trois paramètres significatifs peuvent être observés dans ce cadre:

- la libéralisation financière et commerciale
- l’arrivée massive de travailleurs issus des pays de l’Est (Europe) mais également d’Inde et de Chine, qui constitue une main-d’œuvre à bas coût.
- les nouvelles technologies de l’information et de la télécommunication (NTIC) qui prennent une importance considérable et exponentielle.

L’on constate une décomposition internationale des processus de production (ce qu’on appelle la courbe du sourire) , dans des produits qu’on pourrait qualifier de “Made in World” La Chine est devenue maître de l’assemblage des technologies qui viennent de différents pays (ce qui représente 4% de la plus-value (?))

Trois puissances constituent aujourd’hui autant de “hubs” interconnectés par les chaînes de valeur mondiale: les Etats-Unis, l’Allemagne, la Chine.

Cette nouvelle donne entraîne une division internationale du travail:

- au centre: la conception et la distribution de produits (l’économie dites des sièges sociaux)
- à la semi-périphérie: l’économie des usines

Chapitre II : Les gagnants et perdants du commerce mondial

Au-delà de l’identification des pays ou régions du monde qui profitent ou non du système actuel, ce chapitre a également pour objet de dresser un état des lieux des éléments positifs et négatifs (ils sont davantage nombreux) dans la situation assez conflictuelle du commerce mondial actuel.

1. Ce qui est positif:

- la baisse des coûts de production , le prix des biens des firmes transnationales diminue ;
- la diminution de la pauvreté dans les pays émergents asiatiques (la Chine, l’Indonésie, et la Malaisie sont les trois grands gagnants asiatiques)

2. Ce qui est négatif

-la spécialisation des pays les moins avancés dans les matières premières à faible valeur ajoutée;

-la baisse de l'emploi industriel dans les pays de l'OCDE;

-la chaîne de valeurs complexes favorable au dumping social , aux fuites de carbone et à l'optimisation fiscale;

-la fragilité des chaînes de valeur révélée par le confinement dans le cadre de la crise sanitaire mondiale causée par la pandémie de la COVID 19 (flux tendus, zéro stock, dépendance stratégique) : ainsi , l'Afrique est la grande perdante de la mondialisation;

-la désindustrialisation s'accélère (sauf en Chine qui devient assurément le leader de l'économie digitale du XXIe siècle, et qui entend passer d'une économie d'usines à une économie de sièges sociaux ; les GAFAM sont actuellement concurrencées au niveau de l'économie digitale par la Chine (ndlr: HUAWEI) ;

-le chantage à l'emploi et au moins-disant social (la chaîne de sous-traitances néfaste aux droits humains et à l'environnement) ;

-les fuites de carbone (ainsi, la Chine est aujourd'hui le premier émetteur de GES réexportées dans les pays occidentaux:

-la course au moins-disant fiscal est effrénée par la volonté d'optimisation fiscale des firmes transnationales (GAFAM entre autres- ainsi, Apple Europe a transféré ses profits en Irlande où la taxation des bénéfices est très avantageuse, ce qui a été approuvé par la Cour de Justice de l'Union Européenne , mais la Commission européenne a interjeté appel) , tandis que le taux moyen d'imposition des sociétés diminue;

-la récession démocratique;

-la guerre commerciale sans merci entre les USA et la Chine, au travers de l'escalade tarifaire entre ces deux pays; pourtant, on assiste à un déficit record de la balance commerciale américaine (qui importe moins de Chine mais beaucoup plus en provenance du reste du monde) :

Dans cette vision d'une mondialisation globale, entre le choc chinois et l'Afrique qui se morfond , existe-t-il une place pour une économie plus résiliente , c'est à dire la capacité d'un territoire à produire des biens en cas de crise?

Après un représentation des accords de commerce et d'investissement

Chapitre III: les Accords de commerce et d'investissement

Ces accords ont comme supports:

- des tarifs douaniers faibles
- la convergence des normes

Il s'agit de normes d'intérêt public négociées selon un point de vue exclusivement commercial, alors que le chapitre "développement durable" devrait être non lié aux mécanismes de règlement des différends commerciaux.

Dans le cadre de ces accords, il y a une faiblesse du contrôle du respect des normes et les intérêts privés sont privilégiés au détriment des intérêts publics.

Les accords bilatéraux OMC + sont toujours paralysés.

On dénombre pas moins de 3400 accords commerciaux bilatéraux sur l'investissement extrêmement complexes et touffus (accord Union Européenne / Singapour compte ainsi 1500 pages) alors que le GATT qui a gouverné le commerce mondial pendant des décennies comptait seulement 78 pages.

Chapitre IV: Alternatives

Face à cette mondialisation galopante où les échanges commerciaux font prédominer des intérêts privés, et où les inégalités s'accroissent entre continents, existe-t-il une place pour un commerce plus régulé qui puisse constituer un levier de développement durable pour l'ensemble de la planète?

Les pistes suivantes doivent être suivies:

-réformer les tribunaux d'arbitrage (passer du mécanisme ISDS -tribunal composé de trois arbitres sans possibilité d'appel- à l'ICS- tribunal public doté de membres permanents) Vieille de soixante ans, cette justice privée parallèle à sens unique est prévue dans plus de 3400 traités commerciaux bilatéraux

Historiquement mise en place au moment de la décolonisation, l'arbitrage international était censé protéger les entreprises étrangères de l'expropriation sans indemnisation.

A cette fin, a été le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) : en cas de problème, les tribunaux nationaux, jugés partiaux, sont relégués au second plan et ce sont des arbitres indépendants qui interviennent.

Ainsi que le note Nicolas Angelet, professeur de droit international à l'ULB et lui-même arbitre, *"ce système doit absolument être amélioré car on ne peut plus se permettre de protéger les investisseurs sans avoir égard à l'intérêt général"*

Si le système d'arbitrage conçu à l'époque avait recueilli l'adhésion de nombreux pays, aujourd'hui, les plaintes se comptent par dizaines et les multinationales ne se contentent plus de faire appel à l'arbitrage international en cas d'expropriation directe, mais aussi lorsqu'une loi les prive de futurs profits espérés.

Exemple : en 2016, la Colombie est attaquée par l'entreprise minière canadienne Cosigo Resources pour avoir déclaré " parc national naturel" une partie de la forêt amazonienne où la compagnie comptait exploiter une mine d'or. Cette firme réclame 16 milliards de dollars pour un investissement encore à l'état de projet.

L'ONG Entraide et Fraternité va plus loin et considère ce système comme *"une arme de destruction légale" (...)* même si à la fin, l'Etat gagne, il est toujours perdant car il doit déboursier de l'argent public pour payer les frais d'avocat, et en attendant cela détourne des vrais problèmes, comme la lutte contre le réchauffement climatique"

L'arbitrage, une justice privée qui sabote l'écologie?

En tout état de cause, un Traité tout particulièrement cristallise les tensions en la matière . Ainsi , un vaste accord de commerce est actuellement en renégociation , à cause de la clause d'arbitrage que précisément il contient.

Le Traité sur la Charte de l'Energie (TCE) , créé en 1994 et ratifié par une cinquantaine d'Etats, dont la Belgique , a déjà occasionné pas moins de 131 plaintes d'investisseurs contre des Etats , est actuellement en renégociation parce qu'il est qualifié d'incompatible avec les engagements climatiques de l'Accord de Paris et que la clause d'arbitrage y est vivement contestée.

Au niveau européen, le Green Deal prôné par la Commission Européenne risque d'être entaché si d'un autre côté les firmes transnationales peuvent continuer à attaquer les Etats sur un traité qui précisément est censé protéger l'environnement.

Ainsi, l'Italie s'est retirée du TCE .

Pour Arnaud Zacharie (op.cit), le constat est similaire *“ Cette clause d'arbitrage pro-business, critiquée par un nombre croissant de gouvernements, devrait être retirée des accords internationaux. L'alternative proposée par l'Union Européenne, l'ICS, consiste à créer un tribunal public doté d'une Cour d'Appel et de membres indépendants-qu'elle espère transformer à terme en une Cour multilatérale. Bien que jugée compatible avec le droit européen par la Cour de Justice et garantissant le droit de réguler des Etats, ce nouveau mécanisme de règlement des différends continue, à l'instar des modèles d'accord des USA et du Canada, de permettre dans des circonstances rares à un investisseur d'attaquer un Etat pour expropriation indirecte. Or, un tel mécanisme devrait se limiter à protéger les investisseurs contre les expropriations directes- ce qui implique de ne permettre dans aucune circonstance à un investisseur d'invoquer l'expropriation indirecte pour contester des législations d'intérêt public ”*

-garantir la transparence et la traçabilité sociale et environnementale.

Arnaud Zacharie dans son ouvrage considère à cet égard que *“ l'imposition de normes contraignantes consiste à garantir la traçabilité sociale et environnementale des produits commercialisés, afin de permettre aux consommateurs de faire leurs achats en connaissance de cause, grâce à un étiquetage approprié. Actuellement , l'opacité des chaînes de production mondialisées reliant les grandes marques à leurs multiples fournisseurs et sous-traitants empêche les consommateurs de disposer des informations suffisantes sur l'origine et le mode de production des produits commercialisés . Ils se retrouvent ainsi complices malgré eux de violations de normes sociales et environnementales . ”*

-lier le chapitre “développement durable “ au mécanisme des plaintes et des sanctions dans les accords commerciaux déjà existants.

Pour Arnaud Zacharie, *l'Union européenne dispose d'un instrument privilégié pour faire de sa politique commerciale, un levier de développement durable : les dizaines d'accords bilatéraux de commerce et d'investissement qu'elle négocie en marge de l'OMC. Ces accords devraient comporter un chapitre sur le développement durable lié à un mécanisme de plainte et de sanction, afin de garantir le caractère contraignant des normes sociales et environnementales , ainsi qu'intégrer les enjeux du dumping fiscal et du changement climatique “*

-exclure les expropriations indirectes du champ d'application des clauses d'arbitrage investisseurs/ Etats.

-garantir un taux minimum d'imposition des sociétés (ISOC) et de taxation unitaire des profits de firmes transnationales (OCDE)

-taxe d'ajustement aux frontières européennes qui pénaliserait les produits qui ne respecte pas les normes du travail de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) ou les engagements climatiques de l'accord de Paris, afin de faire pression sur les firmes transnationales à les renforcer au cours du processus de production.

Conclusion

Pour faire du commerce un levier de développement durable , la mondialisation de la norme environnementale et sanitaire est nécessaire. Un accord commercial au XXI e siècle ne peut être un accord commercial si il n'est pas aussi environnemental, social , et protecteur des droits humains , il manquerait à ses objectifs.

A défaut d'un accord multilatéral à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) , actuellement fort illusoire , car paralysée notamment par les attaques des USA, l'Union Européenne pourrait prendre l'initiative, et donner le ton au plan international.

S'appuyant sur sa communication "Trade for all" de 2015, la Commission européenne inclut systématiquement un chapitre relatif au développement durable (ndlr: Trade and Sustainable Development chapters) dans ses accords commerciaux dits de "nouvelle génération" (exemples: UE/ Corée du Sud; UE/ Canada, UE/ Vietnam.....) avec des normes contraignantes même si le mécanisme de sanctions y afférent demeure pour l'instant sporadique (cfr supra).

La problématique de l'arbitrage gangrène également la régulation du commerce mondial à l'ère du développement durable.

Dans cette perspective, le CEG estime que l'Union Européenne ,première puissance commerciale du monde, ne peut vivre sans commerce international, mais elle doit adapter ses atouts dans au moins trois directions :

- Recréer des champions industriels dans de nouveaux secteurs, comme le développement durable ;
- Renforcer l'éducation et la recherche ;
- Protéger son grand marché par des normes sociales, environnementales et sanitaires exigeantes et un contrôle des investissements extra-européens dans les secteurs stratégiques.

Au lieu de subir la concurrence des pays moins exigeants, l'Union doit s'appuyer sur sa force de négociation commerciale pour renforcer le principe de réciprocité et introduire des clauses sociales et environnementales dans ses accords de libre-échange. L'objectif lointain est d'inscrire la convergence réglementaire dans un ensemble multilatéral, à savoir l'OMC.

L'autonomie suppose aussi :

- de ne plus dépendre de l'extérieur -et a fortiori d'un seul fournisseur- pour des produits stratégiques. Il s'agit donc de diversifier les chaînes d'approvisionnement mondiales, de constituer des stocks stratégiques, et, dans les limites de la cohérence économique, de rapatrier certaines productions ;
- une vigilance accrue quant aux prédateurs étrangers ; il faut renforcer le filtrage des investissements extérieurs ;
- de conditionner l'accès au marché européen au respect d'exigences sociales, sanitaires, environnementales ou numériques par une Directive "Éthique des entreprises" et par l'imposition d'une taxe d'ajustement sur les produits ne respectant pas ces exigences;
- d'exiger la réciprocité en matière de marchés publics (90% de nos marchés sont ouverts aux entreprises étrangères, contre 32% aux États-Unis et près de zéro en Chine^[1]);
- de conditionner la signature d'accords de libre-échange avec les pays ne respectant pas l'Accord de Paris sur le climat au respect de ses exigences;
- des règles antidumping et de donner compétence au procureur européen pour veiller au respect des engagements pris par les pays tiers ;
- de rehausser l'ambition et avancer la date de création du Mécanisme communautaire de filtrage des investissements étrangers pour protéger nos actifs stratégiques affaiblis par la crise.

Quant au « Système juridictionnel des investissements » (ICS) envisagé par la Commission européenne, deux scénarios doivent être envisagés :

- Dans les relations avec des pays développés, dans le système juridictionnel desquels on peut avoir confiance, il faut demander la suppression de toute juridiction spécifique aux investissements ; le Canada l'a demandé et obtenu des États –Unis.
- Dans les relations avec des pays moins sûrs quant à leur système juridictionnel, une juridiction spécifique peut être une garantie. Dans cette hypothèse nous proposons des améliorations substantielles au projet de l'ICS tel que conçu par la Commission :
 - Plainte des investisseurs contre les États : limiter la compétence de la Cour au contrôle du « traitement national » (non-discrimination par rapport aux investisseurs nationaux) ;
 - N'accepter les plaintes que des investisseurs « aux mains propres », c'est-à-dire ceux qui respectent les législations et conventions sociales et environnementales ;
 - Par souci d'équilibre, élargir la compétence aux plaintes États, entreprises, ONG contre États faisant du dumping social, fiscal ou environnemental ;

^[1] Yann Bonnet et al, *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement - TTIP TAFTA*, Conseil national du numérique, Mai 2014.

- L'indépendance : le mécanisme doit répondre aux plus hauts standards en matière d'indépendance des juges;
- L'équité procédurale: lorsqu'un État est visé par une plainte, le Tribunal doit prévoir que toute partie dont les droits ou intérêts sont affectés par l'affaire puisse y participer pleinement ;
- Le respect du système judiciaire national: un devoir d'épuiser les recours locaux raisonnablement disponibles doit être prévu, comme c'est le cas dans la plupart des instruments internationaux liés aux droits humains.

La présente note a eu pour objet de dresser les contours de ce sujet complexe et d'envisager des pistes pour l'avenir, car en dépit de leur caractère technique les accords commerciaux influent sur la géopolitique globale de la planète et ses équilibres fragiles et sur la vie quotidienne de plusieurs centaines de millions de gens dans le monde, au travers des modes de consommation notamment.

En aval, la note sera transmise à différentes ONG, afin de susciter un débat éventuel sur cette matière .