

Avis du Comité économique et social européen sur «Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne»

(2011/C 218/03)

Rapporteuse: **M^{me} Evelyne PICHENOT**

Le 22 avril 2010, la Commission européenne, a décidé, conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«*Études d'impact de développement durable (EID) et politique commerciale de l'Union européenne*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 5 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Pour améliorer les performances des études d'impact de développement durable (EID) liées à la politique commerciale de l'Union européenne, le CESE recommande à la Commission une révision du dispositif répondant davantage aux préoccupations de la société civile et au contexte de la mondialisation. Le CESE propose de remodeler l'outil EID en l'intégrant dans un cycle cohérent d'évaluation.

1.1 Pour ce faire le CESE considère qu'il est essentiel que tout accord commercial comporte désormais un mécanisme de suivi avec la participation de la société civile, seule garantie d'un contrôle des engagements pris et d'une vigilance sur les risques et opportunités d'une ouverture commerciale en matière de développement durable. Un tel mécanisme est indispensable dans l'approche dynamique proposée en permettant, à échéances données, la réévaluation des risques et opportunités révélés dans l'étude initiale.

1.2 Pour mettre en cohérence le dispositif avec les objectifs du développement durable, le CESE recommande que l'EID:

- s'intègre dans une évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*,
- soit articulée avec l'étude préalable en amont du mandat de négociation et réalisée dans des délais utiles,
- accorde une priorité à la détection des risques sociaux et environnementaux, en complément de l'évaluation économique servant en pratique principalement à justifier la volonté de l'UE d'établir un accord commercial,
- privilégie, à la mesure des effets agrégés de la libéralisation sur chacun des piliers du développement durable, une évaluation plus spécifique, détaillée au niveau des secteurs ou des ménages, particulièrement dans le cas d'économie à grande proportion d'activité informelle,

- devienne une référence au service du débat public devant le Parlement européen sur «l'analyse des conséquences»,

- implique les autres politiques de l'Union européenne dans les mesures d'accompagnement.

1.3 Pour accroître la pertinence de l'information fournie, le CESE recommande un ajustement des EID par les dispositions suivantes:

- un rééquilibrage entre les trois piliers,
- les consultants doivent puiser dans un large éventail de méthodes disponibles notamment qualitatives, de façon à renseigner les aspects non économiques de l'accord commercial en jeu,
- les approches écologiques (analyse du cycle de vie, empreinte carbone, mesure des services écosystémiques) doivent être développées,
- l'équipe de consultants en charge de l'étude devrait rechercher systématiquement à inclure des experts issus du pays partenaire dans l'accord commercial en jeu,
- les partenaires sociaux, les spécialistes des questions environnementales et les représentants des milieux d'affaires doivent être sollicités pour des entretiens directs et approfondis,
- la prise en compte de l'impact sur l'égalité entre les sexes,
- l'analyse des conditions d'exercice des professions juridiques et de santé, et en particulier l'indépendance et la garantie de l'intégrité physique de leur représentants, devrait constituer un volet de l'EID.

1.4 Pour organiser un processus participatif renouvelé le CESE recommande que:

- l'étude reste accessible à tous les stades pour toutes les parties intéressées et les pays partenaires, et soit accompagnée d'un rapport concis,
- la consultation soit adaptée aux différentes phases du cycle et ouverte à toutes les parties intéressées de la société civile et soit assortie des moyens financiers adéquats,
- le CESE puisse collaborer en amont de l'EID par un avis sur le choix des indicateurs, l'identification des organisations de la société civile à consulter et proposer des modalités de consultation,
- le CESE soit saisi pour avis sur «l'analyse des conséquences» présentée au Parlement européen et au Conseil,
- le CESE soit reconnu comme un partenaire important pour l'organisation des consultations et du suivi avec les sociétés civiles des pays partenaires en concertation avec les délégations de l'UE,
- le CESE agisse comme facilitateur pour faire en sorte que la consultation de la société civile dans le cadre de l'analyse d'impact soit articulée avec la mise en place future des mécanismes de suivi institués dans les accords,
- le dispositif d'évaluation *ex post* prenne en compte les rapports intermédiaires du comité de suivi.

2. Les études d'impact de développement durable: un outil nécessaire mais une refonte indispensable

2.1 Dans sa communication «Commerce, croissance et affaires mondiales»⁽¹⁾, la Commission européenne précise qu'elle veut intensifier ses consultations avec les parties prenantes et la société civile, pour mieux mesurer l'impact des politiques commerciales sur le développement durable. Conscient du rôle pionnier joué par la DG Commerce par l'introduction d'étude d'impact de développement durable (EID), le CESE se félicite que la Commission ré-ouvre le débat pour analyser les acquis de la méthode mais aussi tenter de dépasser ses limites ou insuffisances. Dans cet avis exploratoire, le CESE se concentre sur des propositions qui visent à améliorer les performances du dispositif et à en clarifier les finalités. Il tend à répondre au questionnement sur l'utilité sociétale et politique des EID.

2.2 Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen a accru ses compétences et se retrouve sur un pied d'égalité en matière de politique commerciale avec le Conseil de l'UE. Pour la première ratification consécutive à

l'entrée en vigueur du traité, celle de l'accord avec la Corée du Sud en mars 2011, les parties prenantes en particulier dans les secteurs sensibles ont pu tester l'importance de ce nouveau pouvoir dévolu par les députés. Il devient donc nécessaire d'articuler la formule précédente de dialogue avec la société civile avec ce changement institutionnel.

2.3 Le CESE relève avec grand intérêt les modifications apportées au dispositif par la récente communication précitée de la Commission. Subsiste l'EID liée à la consultation de la société civile et assortie d'un engagement formel de la réaliser durant les négociations et d'en dégager les enseignements dans un «papier de positionnement». S'y ajoute une phase nouvelle: la Commission annonce que pour surveiller l'incidence des accords commerciaux, il sera procédé à une évaluation *ex post* de ceux-ci. Enfin une étape-clé du débat politique apparaît, après négociation et avant signature de l'accord, la Commission établissant une «analyse des conséquences» qui sera transmise au Parlement et au Conseil. Dorénavant, l'EID ne peut plus se concevoir comme un simple outil limité à la négociation: il vient articuler l'ensemble du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques. Ceci confère une actualité et une plus grande portée aux propositions de refonte du dispositif contenues dans cet avis.

2.4 Faute d'une conclusion positive au niveau multilatéral, ce sont les Accords de libre échange (ALE) bilatéraux ou régionaux qui, tant par le recours à un cycle plus complet d'évaluation (*ex ante* et *ex post*) que par leur contenu - chapitres développement durable incluant des engagements environnementaux et sociaux - intègrent de plus en plus d'éléments relatifs à une gouvernance plus «durable» du commerce mondial.

2.5 Un dialogue structuré⁽²⁾ existe déjà entre la DG Commerce et la société civile qui inclut des séances d'information et d'échanges à différentes étapes des négociations commerciales. Il répond à une obligation de consultation tant des organisations de la société civile européenne que de celles des pays partenaires pour l'élaboration des EID par les consultants. Il s'agit d'une expérimentation à grande échelle d'un dialogue civil auquel le CESE souhaite participer davantage.

2.6 Dans la phase actuelle de développement ou de reprise des négociations commerciales bilatérales ou régionales, cette formule d'information/consultation suscite des espoirs mais rencontre aussi des critiques⁽³⁾. Dans les EID elles-mêmes, l'usage répandu de modèles de simulation mathématique tels que les modèles d'équilibre général calculable conçus pour évaluer l'efficacité des politiques macroéconomiques et non leur impact environnemental et social, de surcroît désagrégé, tend à accorder un poids considérable à l'évaluation économique. Les résultats de la modélisation présentés dans les EID sont souvent conformes à l'intuition, sans grande qualité informative pour les négociateurs ni les parties intéressées faute de constater des impacts significatifs ou suffisamment ciblés. Rendu

⁽¹⁾ COM(2010) 612 du 9.11.2010.

⁽²⁾ Rapport d'activité 2010 de la DG Commerce sur le dialogue avec la société civile http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf

⁽³⁾ Rapport final 2010 sur la consultation publique concernant la nouvelle politique commerciale de l'Union européenne http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf

difficile par l'absence ou le manque de fiabilité de données statistiques dans le secteur informel, l'EID ne rend pas suffisamment compte des répercussions éventuelles dans ce secteur.

2.7 Sur la procédure, plusieurs études⁽⁴⁾ démontrent les limites de l'élaboration de ces EID et de l'organisation des consultations. Survenant trop tard dans le processus de négociation, les EID ne permettent ni d'influencer véritablement son contenu, ni de sensibiliser à temps les acteurs concernés par les impacts les plus problématiques. L'identification et le choix des acteurs clés consultés durant la procédure manquent de règles claires.

2.8 Lorsque, sous l'effet des conséquences de la crise financière et économique, les valeurs de certains indicateurs sociaux connaissent des changements substantiels, il conviendra de compléter ou de modifier l'étude initiale afin de mettre à jour les données et scénarios utilisés et d'accroître la pertinence des mesures d'accompagnement suggérées.

3. Intégrer les EID dans un cycle cohérent d'évaluation

3.1 Parce que les EID n'ont pas donné satisfaction en fournissant des informations trop tardives, sans grande nouveauté pour la négociation, et sans implications politiques claires ni consultations appropriées, le CESE propose de les refonder dans une approche dynamique. En premier lieu, il convient de centrer le mandat des EID sur la détection de risques (environnementaux et sociaux) particuliers et sur l'évaluation et le suivi de ces risques au cours du temps. Dans la fourniture de cette information sur les risques anticipés et observés réside le cœur de la valeur ajoutée des EID.

3.2 L'évaluation est donc à la fois *ex ante* (risques anticipés), *in itinere* (évolution des risques) mais aussi *ex post* (impact observé). Plus qu'une méthode ou un outil diagnostic, l'EID acquiert ainsi un caractère dynamique. Elle ne doit donc plus être conçue comme un outil statique grâce auquel, se calcule la valeur arithmétique des trois piliers, mais comme un processus de coproduction et de partage d'informations ciblées. Celles-ci acquièrent une valeur de «signal» ou d'alerte, portée à la connaissance de la société civile et des négociateurs à qui incombe un devoir de vigilance.

3.3 Pour être efficace, le processus EID doit s'intégrer dans un cycle cohérent d'évaluation des politiques de l'UE, dont la finalité commune est le développement durable.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). Impact assessment and policy learning in the European Commission. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international. Syndex/DG Emploi.
Ekins and Voituriez (2009). Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment, Earthscan, London.

3.3.1 Cohérence entre les trois piliers d'abord, avec le renforcement nécessaire de la perspective environnementale et climatique, mais aussi, sur le volet social, des considérations explicites de respect des droits de l'Homme et des conditions de travail décent⁽⁵⁾.

3.3.2 Cohérence ensuite entre les politiques et mesures d'accompagnement envisagées et les risques et opportunités identifiés. Les recommandations doivent impliquer le plus large éventail des politiques et mesures de l'UE (fonds structurels et programmes spécifiques, aide au développement, fonds d'ajustement à la mondialisation, instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme – IEDDH, financement BEI). Réciproquement, ces instruments doivent prendre en compte les EID dans leur programmation.

3.3.3 Cohérence enfin entre les différentes évaluations mises en place par la Commission. En particulier, le lien entre l'étude d'impact préalable au mandat de négociation et l'EID doit être clarifié. Le mandat d'une EID peut être au besoin adapté et révisé selon qu'elle aura été précédée d'une étude préalable ambitieuse ou au contraire modeste et incomplète sur les risques sociaux et environnementaux.

3.4 Les élus du Parlement européen, les représentants des États membres, ainsi que la société civile devraient être associés tout au long du processus, bien davantage qu'ils ne le sont actuellement. La rédaction par la Commission d'une «analyse des conséquences» de l'accord commercial pour transmission au Parlement européen et au Conseil prend une dimension stratégique dans le cycle, et sa prise en compte par les institutions offre l'opportunité de cristalliser le dialogue civil autour d'un moment clef du débat politique.

3.5 Il paraît nécessaire de généraliser et d'adapter les EID aux actuels et futurs mandats de négociations d'accords de libre échange avec nos partenaires économiques stratégiques (États-Unis, Chine, Russie, Japon, Inde, Brésil), en couvrant plus précisément des aspects relatifs au Protocole des droits économiques et sociaux de l'ONU ainsi qu'aux droits de propriété intellectuelle, aux codes des marchés publics et aux accords d'investissement.

4. Accroître la pertinence de l'information fournie

4.1 Transmettre les résultats aux négociateurs à un stade précoce des discussions constitue un impératif pour une réelle prise en compte des conséquences positives ou négatives potentielles. Il convient de maintenir les études accessibles à tous les stades d'avancement pour toutes les parties intéressées et pays partenaires. Bien que la durée de réalisation de l'étude ait été ramenée à neuf mois, ce délai doit être aménagé pour renforcer le processus consultatif dans les pays partenaires.

⁽⁵⁾ Rapport d'information, Travail décent et développement durable en Méditerranée, CESE septembre 2010

4.2 Pour répondre à la critique sur l'utilité de l'EID, il convient de renoncer aux généralités et à la mesure qualitative d'effets agrégés (économique versus environnement versus social). Priorité doit être donnée au ciblage de risques spécifiques environnementaux et sociaux, ainsi que des potentiels dans ces domaines, en complément de la mesure nécessaire des opportunités économiques qui, par construction dans la plupart des modèles s'avèrent positives. Elles ont motivé de fait la négociation des accords en question dès l'étude d'impact préalable au mandat.

4.3 L'appréciation des risques environnementaux et sociaux doit être conduite avec le plus large échantillon de méthodes disponibles, depuis celles quantitatives jusqu'à celles plus qualitatives conçues explicitement pour renseigner un aspect non économique des politiques commerciales en jeu, comme l'impact sur l'égalité des sexes, la sécurité alimentaire ou la sécurité sanitaire des aliments. En particulier, les approches plus écologiques comme les analyses du cycle de vie, l'empreinte carbone, l'effet sur la biodiversité, mériteraient d'être développées. Un autre volet consiste à recourir à des méthodes qualitatives pour évaluer les conséquences sociales dans les secteurs ciblés, en termes d'emploi et de travail décent.

4.4 A ce sujet, des spécialistes des questions sociales et/ou environnementales devraient être explicitement sollicités par la Commission dans les termes de référence de l'appel d'offres. Impliquer davantage les experts des pays partenaires et ceux de l'OIT voire de l'OMS ou de la FAO le cas échéant, particulièrement dans le cas d'économies à grande proportion d'activité informelle, est vivement recommandé. En outre, les consultants doivent procéder à une analyse des conditions d'exercice des professions libérales juridiques et médicales pour fournir une information sur la protection légale de leurs intérêts et de leur intégrité physique.

4.5 L'impact intra-européen ne doit pas être négligé, surtout dans les EID qui concerneraient les partenaires stratégiques, notamment en matière d'emploi ou de restructuration. Dans ce domaine, l'implication des partenaires sociaux est essentiel y compris pour cerner d'éventuelles tensions entre objectifs sociaux et environnementaux dans une perspective de transition juste et de croissance verte et inclusive. La quête d'informations sectorielles auprès de la Commission Consultative des Mutations Industrielles du CESE et des comités européens de dialogue social sectoriel qui inscrivent les échanges commerciaux à leur agenda doit être systématiquement recherchée. L'apport d'un entretien direct avec les partenaires sociaux confèrera une légitimité accrue aux résultats de l'étude d'impact.

4.6 En outre, les engagements volontaires et/ou négociés de responsabilité sociale des entreprises (RSE) d'entreprises multinationales, ainsi que les accords cadres internationaux (ACI), devront progressivement devenir des éléments d'information pour les EID.

4.7 Les moyens financiers et humains dédiés au renforcement des capacités des pays partenaires (expertise – en particulier environnementale et sociale, mécanismes de consultation) sont une clef pour la qualité des EID et l'amorce du groupe

de suivi. La coordination sur ce sujet entre la DG Développement et coopération et la DG Commerce doit être approfondie et développée en y associant la programmation du nouveau Service européen pour l'action extérieure.

4.8 L'impact de l'ALE sur les pays extérieurs à l'accord commercial ou sur les régions ultrapériphériques devrait être progressivement intégré avec l'apport d'experts locaux et de la société civile, afin d'y mesurer les conséquences écologiques et sociales de la modification des flux commerciaux.

4.9 Cette approche d'un diagnostic utile pour les négociateurs ainsi que pour les futurs évaluateurs, devra se traduire par une révision du guide pratique des EID élaboré par la Commission en 2006⁽⁶⁾, avec une forte implication des experts de la DG Développement et Coopération, de la DG Emploi, de la DG Environnement, de la DG Climat et de la DG SANCO dans cette révision ainsi que dans la mise en œuvre de celui-ci.

5. Réviser le processus de participation de la société civile

5.1 Nombre de ces préconisations répondent aux attentes exprimées par les contributeurs à la consultation publique lancée par la DG Commerce en 2010 sur la nouvelle politique commerciale qui ont émis un jugement critique dans cette consultation. De même que les EID doivent s'inscrire dans un cycle cohérent d'évaluation des politiques, la consultation doit donc être repensée de manière dynamique, comme un processus adapté aux différentes phases du cycle et devrait s'appuyer sur un inventaire des bonnes pratiques.

5.2 Dans le cadre des consultations institutionnelles, le CESE pourrait s'impliquer plus en amont dans l'élaboration d'une EID précise, en élaborant un avis sur le choix des indicateurs sociaux ou environnementaux ou pour l'identification de mesures d'accompagnement ainsi que pour proposer les mécanismes de consultation les plus appropriés.

5.3 Dans «l'analyse des conséquences» devant le Parlement européen, la société civile attend que la Commission rende compte de la façon dont les conclusions des EID ont été intégrées par les négociateurs et des modifications apportées à certains chapitres pour éviter les écueils identifiés.

5.4 Il est nécessaire d'insérer l'étude initiale dans un dispositif de suivi et d'évaluation précoce (2 à 3 ans) permettant, en étroite association avec la société civile, de préciser et au besoin réviser les impacts observés, ainsi que d'identifier de nouveaux risques. Le suivi et l'évaluation doivent se concentrer sur les risques et leurs changements au cours du temps ainsi que sur l'efficacité des mesures d'accompagnement.

⁽⁶⁾ Guide pratique sur les EID, DG Commerce: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

5.5 Pour répondre au nouveau cycle d'évaluation intégrant l'EID, le CESE dispose d'un réseau de relations stabilisées avec de larges composantes des sociétés civiles des pays tiers. Il peut donc jouer un rôle d'interface pour les consultations. Il a déjà acquis une expérience dans certaines phases de négociations pour organiser le dialogue avec les sociétés civiles des pays partenaires.

5.6 Ces groupes permanents géographiques du CESE d'échange avec la société civile des pays tiers constituent un atout majeur pour organiser avec toutes les composantes de la société civile les embryons des comités de suivi des accords. Détenteurs d'une expérience de dialogue et de confrontation sur différents aspects d'accords d'association ou de partenariat, ces organes de travail du CESE deviennent des lieux privilégiés de débat sur les équilibres obtenus dans l'accord commercial. Chaque structure conjointe apporte sur une base géographique une expertise de terrain sur les liens empiriques entre commerce international et développement durable.

5.7 Le mécanisme de suivi contenu dans l'accord Cariforum constitue une réponse à la surveillance de l'ensemble de l'accord par un regard croisé des sociétés civiles sur son application. Celui de la Corée du Sud permet de suivre le chapitre Développement durable de l'accord. La mise en place de ces mécanismes de suivi constitue un levier décisif pour la crédibilité des

engagements européens en termes de développement durable. De la qualité de l'EID dépendra la validité ultérieure du suivi et la confiance entre les parties dans ce processus consultatif. C'est la raison pour laquelle le CESE réitère son intérêt pour l'introduction d'un comité de suivi dans tous les accords commerciaux.

5.8 Le CESE soutient la démarche coopérative de la DG Commerce visant à inclure dans chaque accord un chapitre «développement durable» contenant des engagements en matière sociale et environnementale. L'EID participe à cette démarche incitative en indiquant de manière empirique et pratique les opportunités offertes par le commerce dans ce domaine, ainsi que les dispositions transitoires ou les mesures d'ajustement, de compensation ou de sauvegarde nécessaires, visant à écarter ou réduire les risques sociaux et environnementaux, en conformité avec les engagements de l'accord.

5.9 Le CESE engagé comme pivot du suivi de l'Accord Cariforum s'appuiera sur les liens avec la société civile qui se sont construits préalablement. Il développera également un partenariat avec la société civile sud coréenne pour poursuivre la veille sur les mécanismes de suivi qui doivent se mettre en place. Pour revoir le processus participatif, il convient de tirer les enseignements de la première évaluation ex post de l'accord avec le Chili.

Bruxelles, le 5 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
