



Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques

“La prise de décision dans la politique commerciale”

1. Introduction

01. Cet avis porte sur la prise de décision de la Belgique dans la politique commerciale. Il a été approuvé lors de la réunion du Conseil consultatif concernant la cohérence des politiques du 13 novembre 2015.

Langue de rédaction: néerlandais

2. Présentation de la problématique

02. L'impact de la libéralisation du commerce (réduction des obstacles tarifaires et réglementaires au commerce) et de l'intégration commerciale est important et ambigu. En effet, un impact positif n'est pas garanti et dépend de nombreux choix politiques.

03. Afin de rendre plus cohérente la politique commerciale belge, ou plutôt : la participation belge à la politique commerciale de l'Union européenne, avec le développement, il est important de comprendre comment se déroule la prise de décision: comment les choix sont faits, sur la base de quelle information et qui exerce une influence sur ces processus.

04. La réalisation des points de vue belges dans la politique commerciale européenne s'avère être une affaire qui se discute en vase clos: le gouvernement n'informe et ne consulte pas systématiquement. Il n'évalue pas non plus systématiquement les points de vue à la lumière de leur cohérence avec les objectifs de développement.

05. Le cadre institutionnel de la politique commerciale n'est pas favorable à une cohérence des politiques pour le développement. Dans cet avis, le Conseil consultatif ne s'arrête pas tellement sur le contenu de la politique, mais plutôt sur la question de savoir comment on peut intervenir dans la prise de décision pour favoriser la cohérence des politiques.

3. Recommandations

Comment peut-on stimuler une meilleure cohérence des politiques pour le développement avec la politique commerciale ?

06. La cohérence de développement de la politique commerciale va à l'encontre des intérêts économiques considérables et est une affaire profondément politique. **Il est dès lors particulièrement important que la cohérence de la politique commerciale avec le développement ne soit pas abordée en dehors de la politique commerciale. La cohérence des politiques doit être abordée au sein de la politique commerciale et en amont.**



L'analyse d'impact de la réglementation (AIR), telle qu'instaurée par la loi du 15 décembre 2013, n'est pas suffisante à cet effet, d'autant plus qu'elle est limitée à des avant-projets de loi ou projets d'Arrêtés royaux ou ministériels pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise. Elle n'est par ailleurs pas applicable aux avant-projets portant ratification traités et accords internationaux¹.

Recommandations :

Plus de transparence et d'information :

1. La politique commerciale doit devenir plus transparente de manière à mieux connaître les modalités dans la prise de décision.
 - 1.1. Le(s) gouvernement(s) belge(s) doit (doivent) informer le parlement de manière systématique des négociations futures et en cours, des intérêts belges et des points de vue adoptés par le gouvernement.
 - 1.2. Ceci doit figurer en permanence à l'ordre du jour des Commissions parlementaires des Affaires étrangères.
 - 1.3. De la même manière que pour les parlementaires européens, les membres des parlements belges doivent également avoir accès aux documents mis à la disposition du "Trade Policy Committee" (TPC). Ceci est déjà le cas dans plusieurs États membres tels que l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark.
2. La politique commerciale ne peut pas être le domaine quasi exclusif du monde des affaires, car l'impact sur la société est beaucoup trop grand.
 - 2.1. Une politique commerciale visant à avoir un impact "approfondi et complet" doit également informer et consulter de manière sérieuse et détaillée, et ce aussi bien avant que des décisions soient prises pour entamer des négociations qu'au cours des négociations et avant leur clôture.
 - 2.2. Les gouvernements doivent à cet effet organiser au moins quatre fois par an des réunions d'information et de consultation ouvertes, comparables aux "civil society dialogues" de la Commission européenne.
3. Le gouvernement belge doit consulter le parlement et la société civile avant d'adopter au sein des groupes de travail du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen des positions sur de nouveaux dossiers (en particulier de nouvelles directives de négociation).

Volonté d'atténuer les propres intérêts

4. Les parties concernées qui donnent forme à la politique commerciale doivent accepter qu'il faut tenir compte des circonstances et besoins particuliers des pays en développement et que la contribution de la politique commerciale au développement et à la lutte contre la pauvreté n'est pas évidente. Les décideurs doivent donc être prêts à chercher un équilibre entre les propres intérêts offensifs et les besoins de lutter contre la pauvreté et d'un développement humain durable mondial. La volonté politique et la prédisposition à revoir ses propres intérêts sont essentielles.
5. On peut intégrer l'obligation de cohérence dans un accord interinstitutionnel qui en même temps fixe les principes de la politique commerciale, les phases de la prise de décision, la publicité, les exigences

¹ Loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses relatives à la simplification administrative. *Moniteur belge*, 31 décembre 2013, p.103694 ss.



de consultation, les personnes, lieux et moments au niveau desquels la cohérence des politiques doit être discutée et implémentée.

Mettre en œuvre des moyens pour maintenir la cohérence au centre de l'attention

6. En Belgique, il faut mettre en œuvre plus de moyens à tous les niveaux (ou conjointement) afin d'examiner les points de vue en matière de commerce belge quant à leur cohérence pour le développement au sens large, telle qu'elle résulte du Traité de Lisbonne, de la Loi sur la coopération internationale et des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Plus de moyens signifie : plus de personnel afin d'assurer le suivi des dossiers dans une perspective de développement, plus de temps pour négocier et plus de moyens financiers pour effectuer des études et des mesures d'impact.
7. En ce qui concerne les droits de l'homme, la mesure d'impact doit satisfaire aux Directives des Nations unies (ONU) pour l'étude d'impact des droits de l'homme relative aux accords commerciaux et d'investissement².
8. Étant donné le lien fort entre le commerce et le développement, il faut prévoir suffisamment de capacité au sein de la DGD : au moins un permanent qui travaille à temps plein sur l'impact de développement de la politique commerciale. La politique commerciale doit également faire partie intégrante du programme de travail de la Commission Interdépartementale sur la Cohérence des Politiques en faveur du Développement (CICPD), créée par l'arrêté royal (AR) du 2 avril 2014.
9. Les organisations et institutions représentées dans la CICPD (AR 2 avril, 2014 art. 4 §1) sont tenues d'échanger des informations et d'élaborer des recommandations relatives à la cohérence des politiques pour le développement. Dans leur contribution sur la politique commerciale au niveau de la DGE Coordination et du Comité Économique Interministériel (CEI), elles doivent démontrer qu'elles ont examiné la cohérence avec les objectifs de développement.
10. Le secrétariat de la CICPD et/ou le "service chargé du suivi du thème de la cohérence des politiques en faveur du développement au sein de la DGD" doivent être présents lors de chaque réunion de coordination sur la politique commerciale.
11. De la même manière, un représentant du ministre en charge de la Coopération au Développement doit être présent chaque fois qu'une Conférence Interministérielle discute des aspects de la politique commerciale. La Conférence Interministérielle chargée de la cohérence des politiques pour le développement doit inscrire la politique commerciale comme point permanent à l'ordre du jour.

4. Justification des recommandations

4.1. Avec quels objectifs la politique commerciale doit-elle être cohérente?

² ONU A/HRC/1 9/59/Add.5



4.1.1. Le Traité de Lisbonne exige une très large cohérence

07. Au sein de l'Union européenne, la politique commerciale constitue une compétence commune exclusive. La compétence des États membres est limitée à la promotion de l'exportation et à la participation à la définition de la politique commerciale européenne via le Conseil (des Ministres) de l'UE (ci-après "le Conseil"). La cohérence des politiques belges pour le développement relative au commerce est dès lors indissociable du contexte européen.

08. La cohérence des politiques pour le développement signifie que tous les domaines politiques ayant un impact sur le développement doivent être cohérents avec les objectifs de développement. Depuis 1992, ceci figure dans le Traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité de Maastricht, en vigueur depuis le 1er novembre 1993 (art. 130 V). Depuis lors, ceci est également ancré dans de nombreux déclarations et documents politiques européens. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui est issu du Traité de Lisbonne (art. 208.1 TFUE) contient l'article suivant sur le développement : « *L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvres des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ». Ce même article précise : « *L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* ».

09. Au sujet de la politique commerciale, le Traité stipule toutefois également comme suit : "*La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union*" (art. 207.1 TFUE). Par cette disposition, la politique commerciale européenne est pour la première fois liée à des objectifs plus larges. Ces principes et objectifs sont énumérés aux articles 3.5 et 21 TUE.

10. L'art.3.5 TUE est libellé comme suit : "*Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations Unies*". Le Traité lie donc le commerce libre au commerce équitable. Ceci est également une nouveauté.

11. L'art.21 TUE stipule comme suit : "*L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde*". L'article fait mention de la promotion de la démocratie, de l'état de droit, de la paix, des droits de l'homme, du développement durable et d'une bonne gouvernance mondiale, à côté de la lutte contre la pauvreté (le but principal de la politique de développement) et "*l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international*".



12. Ce dernier objectif formule “*intégration des pays dans l’économie mondiale*” plutôt en tant que but qu’en tant que moyen. Le traité mentionne également ‘la suppression progressive des obstacles au commerce international’, mais comme une des manières – et non la seule – pour arriver à cette intégration. Ceci est en phase avec le nouvel article relatif à la politique commerciale (Art. 207.1 TFUE) qui, comme il a été dit, ne se réfère pas seulement aux objectifs commerciaux au sens étroit du terme, mais aussi aux objectifs plus larges de la politique européenne extérieure.

13. Les dispositions reprises aux articles 35 et 21 TUE ont incité le Parlement européen en date du 25 novembre 2010 demande à la Commission européenne, dans une Résolution (2009/2219 (INI)) sur les droits de l’homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux, : “... *élaborer des études d’impact sur les droits de l’homme pour compléter celles sur le développement durable avec des indicateurs commerciaux intelligibles, fondés sur les droits de l’homme et sur les normes sociales et environnementales (§19b)*”.

En outre, le Conseil de l’UE s’est rallié à ce point de vue en affirmant sa détermination à promouvoir les droits de l’homme dans tous les domaines de la politique européenne extérieure et à intégrer les droits de l’homme dans toute analyse d’impact effectuée dans le cadre des accords commerciaux (Document du Conseil 11855/12 du 25 juin 2012, Droits de l’homme et démocratie : Cadre stratégique de l’UE et plan d’action de l’UE). Jusqu’à présent, cette demande du Parlement européen et l’intention du Conseil sont restées lettre morte : les droits de l’homme n’ont pas une grande visibilité dans les études d’impact effectuées et ils ne sont pas non plus pris en considération à travers une méthodologie spécifique et rigoureuse à ce sujet.

14. Plus récemment, la Médiatrice européenne, Madame O’Reilly, s’est prononcée sur cette question à l’occasion d’une plainte déposée suite au refus de la Commission européenne d’effectuer une étude d’impact sur les droits de l’homme d’un accord commercial avec le Vietnam. Le Parlement européen l’avait pourtant expressément demandé (Résolution 2013/2989 (RSP) du 17 avril 2014). La Médiatrice a jugé qu’il s’agit ici d’un cas de mauvaise gouvernance, en se référant aux décisions précitées du Conseil du 25 juin 2012.

15. Bien que la notion de cohérence des politiques pour le développement soit empruntée à l’article 208.1 TFUE, l’obligation de cohérence de la politique commerciale va au-delà de l’objectif de développement de lutte contre la pauvreté. La politique commerciale doit également servir le développement durable, la bonne gouvernance mondiale, l’état de droit, la paix, la démocratie et les droits de l’homme.

16. Il faut surtout souligner l’obligation de respecter et promouvoir les droits de l’homme, car cette obligation découle également de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme du 10 décembre 1948; du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966; du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 19 décembre 1966; de la Déclaration relative au droit au développement adoptée par l’Assemblée générale des Nations Unies le



4 décembre 1986; de la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les Droits de l'homme³.

4.1.2. Cohérence des politiques avec les objectifs belges de développement

17. La politique commerciale est une compétence européenne exclusive, mais la coopération au développement est une compétence européenne partagée. La coopération belge au développement peut donc viser d'autres objectifs que ceux prévus au niveau européen, mais bien intégrés dans le contexte européen. La politique belge ayant un impact sur la coopération au développement doit être cohérente avec les objectifs de la coopération belge au développement. Ces objectifs sont définis dans la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au développement.

18. La lutte contre la pauvreté ne constitue pas un but en soi, mais un moyen afin de parvenir à l'objectif principal "le développement humain durable" (art. 3). La loi définit également d'autres objectifs (art. 4): la coopération doit contribuer au renforcement de la démocratie et de l'état de droit et au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant une attention particulière à la lutte contre toute forme de discrimination.

19. Afin de réaliser ces objectifs, la Coopération belge au Développement promeut la croissance économique inclusive, équitable et durable, donnant priorité à l'entrepreneuriat local, à l'économie sociale et l'Agenda pour le Travail Décent de l'OIT (art.5). C'est surtout ce dernier point qui est intéressant, car le respect des Conventions de l'OIT fait également partie des chapitres 'Développement Durable' des accords commerciaux européens. Il existe donc une complémentarité entre les objectifs belges de développement et l'agenda commercial de l'UE.

20. La cohérence des politiques belges pour le développement signifie dès lors que les prises de position belges dans les institutions internationales et européennes doivent viser la cohérence avec les objectifs définis dans cette loi.

4.2. La politique commerciale européenne

21. La politique commerciale européenne a un champ très vaste et dispose de plusieurs instruments: les négociations multilatérales et bilatérales, le dialogue commercial, la diplomatie économique, les préférences commerciales générales et autonomes, des mesures anti-dumping, mesures de sauvegarde (safeguards), le règlement des litiges via l'Organisation mondiale du commerce (OMC), etc. L'accent du présent avis est mis sur la négociation d'accords commerciaux comme une partie de la politique commerciale européenne soutenue par la Belgique.

³ Pour cette énumération, cf. l'art.2, §18 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (Moniteur belge, 12 avril 2013, C – 2013/15084], p.22563.)



22. Les choix de la politique commerciale européenne sont décrits dans de nombreuses notes de politique générale et Communications de l'Union européenne. Les plus importantes sont les Communications "*Global Europe. Competing in the World*" de 2006 et "*Trade, Growth and World Affairs*" de 2010⁴. Le Conseil, dont la Belgique fait partie, a toujours bien accueilli ces Communications.

23. Selon les Communications, la politique commerciale européenne part de la constatation que la forte croissance du commerce dans certains pays en développement a entraîné une réduction de la part des pays développés dans le commerce mondial. Afin de maintenir sa position, la Communication propose que l'UE fasse plus d'efforts pour ouvrir les marchés des pays en développement et qu'elle s'ouvre en même temps à l'importation d'*inputs* bon marché (ce qui permet une importation européenne moins chère).

24. Des négociations bilatérales doivent aboutir à une "libéralisation approfondie et complète", c'est-à-dire : non seulement à une ouverture des marchés pour l'exportation de biens et services ou au démantèlement des tarifs douaniers (taxes d'importation), mais également à l'ouverture des marchés aux investisseurs, la libéralisation des marchés publics et l'élimination d'obstacles 'non tarifaires' autant que possible.

25. Des accords approfondis et complets doivent garantir un accès facile aux biens, services et investisseurs et permettre aux investisseurs de participer pleinement à toutes les activités économiques locales sous une protection maximale. De cette manière, les entreprises européennes peuvent acquérir une "part équitable" de la croissance dans les pays en développement. La "libéralisation approfondie et complète" pénètre dans l'économie et touche à un nombre croissant de réglementations et d'activités.

26. Les Communications de l'Union européenne démontrent dès lors une politique commerciale européenne qui se veut très offensive, l'objet principal de cette stratégie étant les pays en développement.

27. Au mois de janvier 2012, les Commissaires européens au Commerce et à la Coopération au Développement ont pourtant émis la Communication "*Trade, Growth and Development*"⁵. Dans cette Communication, les mêmes négociations sont citées que celles dans les stratégies offensives "*Global Europe*" et "*Trade, Growth and World Affairs*" mais cette fois-ci, elles sont présentées comme instruments de développement. La Communication fait également mention des Accords de Partenariat Économique (APE) avec les pays ACP, le Système Généralisé de Préférences Commerciales (SGP) et de l'agenda « *Aid for Trade* ».

28. La Communication contient peu de nouvelles initiatives et est plutôt un inventaire de la politique commerciale existante et de la politique de développement liée au commerce. Elle souligne cependant le rôle du secteur privé en tant qu'acteur dans l'aide liée au commerce et la nécessité faire une

⁴ "Global Europe. Competing in the World", Brussels, 01.10.2006, COM (2006) 567 final; "Trade, Growth and World Affairs", Brussels, 09.11.2010, COM (2010) 612. La Commission européenne veut émettre une stratégie commerciale actualisée vers la fin de l'année.

⁵ "Trade, Growth and Development", Brussels, 27.1.2012, COM (2012) 22 final.



différenciation entre les pays en développement. Cette différenciation doit permettre de concentrer les avantages commerciaux et la coopération au développement liée au commerce sur les pays en développement qui en ont le plus besoin. Ce besoin n'est toutefois pas défini. Dans la pratique, tous les pays avec un revenu excédant 4.000 dollars par habitant sont tout simplement exclus des préférences commerciales, sans que d'autres facteurs soient pris en considération pour évaluer les besoins réels et les possibilités des pays en développement. Simultanément, la différenciation permet à la Commission européenne d'imposer des exigences plus sévères aux pays qui sont 'moins nécessaires', en particulier en les incitant à conclure des accords commerciaux réciproques.

29. Les Communications de l'Union européenne précitées de 2006, 2010 et 2012 démontrent une politique commerciale qui est surtout axée sur les intérêts économiques offensifs de l'Union européenne, également lorsqu'il s'agit des pays en développement. Les préférences commerciales non réciproques sont fortement réduites. En plus de la libéralisation réciproque, il y a une tendance croissante à la libéralisation et l'intégration de la réglementation dans plusieurs domaines, tels que les services, investissements et marchés publics.

30. Les nouveaux accords commerciaux avec les pays en développement contiennent également des dispositions sur "commerce équitable", "développement durable" et "droits de l'homme" (y compris les normes fondamentales de travail de l'OIT), mais les engagements sur ce plan sont plus facultatifs que ceux qui se réfèrent à la libéralisation et l'intégration. Ils prévoient également un dialogue entre la société civile de l'UE, d'une part, et des partenaires commerciaux, d'autre part ; un dialogue qui n'en est toutefois qu'à ses balbutiements et qui n'a pas encore eu d'impact.

31. Les conditions relatives aux droits de l'homme, aux normes de travail et au développement durable sont plus explicitement reprises dans le système dit SGP+, par lequel l'UE prévoit un accès supplémentaire au marché pour les pays qui ratifient et implémentent une série de conventions internationales. Le nombre de pays pouvant participer au SGP+ est toutefois limité et le mécanisme SGP+ risque de s'éteindre la mesure de la prolifération d'accords de libre-échange bilatéraux.

32. Une politique commerciale qui est cohérente avec les objectifs de développement et les objectifs plus larges tels qu'ils sont formulés dans le Traité de Lisbonne et la Loi belge sur la Coopération au Développement – en particulier la promotion des droits de l'homme et du développement durable – devrait partir des besoins et nécessités des pays en développement. Il faudrait examiner quelle est la politique commerciale nécessaire à cette fin et pouvant être offerte par l'UE et la Belgique. Ceci est valable tant pour les accords qui concernent directement les pays en développement (bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux) que pour les accords dont ils ressentent l'impact (par exemple le Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement-TAFTA).

4.3. Comment la politique commerciale européenne est définie?

33. Afin de faire changer une politique et, en l'occurrence d'améliorer sa cohérence avec les objectifs de développement, il est important de savoir comment celle-ci est mise en place est définie.



34. À quelques exceptions près, la politique commerciale est partout dans le monde une prérogative du pouvoir exécutif. Cela veut dire que les gouvernements n'ont pas besoin de l'approbation des parlements pour entamer et mener des négociations commerciales. Les parlements doivent toutefois souvent donner leur accord sur le résultat des négociations.

35. **Au sein de l'Union européenne, c'est la Commission qui prend l'initiative et qui développe et exécute la politique commerciale.** Il n'y a pas suffisamment d'information sur la manière dont la Commission prend ses initiatives et points de vue. Il ressort toutefois des procédures d'accès à l'information que la Commission entretient des contacts très étroits avec le monde des affaires européen et qu'elle partage et discute des informations stratégiques avec celui-ci. Les contacts avec le reste de la société civile, y compris la représentation des travailleurs, ne sont pas du même ordre.

36. La Commission européenne est cependant la plus grande source formelle d'information sur la politique commerciale européenne. La Commission (notamment DG Commerce) publie de nombreux documents et statistiques. Elle entretient un site web très complet. Depuis 1999, DG Commerce organise également lesdits "*civil society dialogues*": ce sont des (de)briefings destinés aux organisations non gouvernementales, qui incluent également les associations professionnelles et les syndicats. Jusqu'à il y a peu, la Commission n'a jamais publié des directives de négociation ou diffusé des propositions de négociation. Ce n'est que très récemment – sous la pression des manifestations contre le Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement avec les États-Unis – qu'un changement a pu être observé. Il n'est pas certain que cette nouvelle ouverture s'appliquera également à d'autres négociations. La Commission européenne décide à sa seule discrétion quelle information sera publiée ou non et comment certaines choses doivent être présentées.

37. **La Commission doit toutefois obtenir l'approbation du Conseil de l'UE** afin de pouvoir entamer des négociations et c'est également le Conseil qui approuve les directives de négociation – proposées par la Commission. Pendant les négociations, la Commission fait un compte-rendu au Conseil sur le déroulement des négociations et la Commission consulte le Conseil quant aux démarches à entreprendre au cours des négociations. Dans la pratique, le 'Conseil' signifie surtout le "*Trade Policy Committee*" (TPC), le groupe de travail du Conseil qui assure le suivi de la politique commerciale. Le TPC se réunit très fréquemment dans des configurations différentes. C'est via le TPC que les États membres participent à la Politique commerciale européenne et qu'ils sont appelés à donner leur point de vue.

38. En dehors du TPC, il existe d'autres groupes de travail du Conseil qui discutent certains aspects commerciaux, par exemple le Groupe de Travail Questions Commerciales, ou le Groupe de Travail ACP qui assure le suivi des accords de partenariats économiques (APE) ou le Groupe de Travail du système de préférences généralisées (SGP). Mais le TPC a le dernier mot sur la politique commerciale.

39. Les délibérations du TPC et des groupes de travail du Conseil en général sont secrètes, ainsi que la plupart des documents qui y sont remis. Les directives de négociation revêtent également un caractère confidentiel et même la composition des TPC n'est pas rendue publique. Depuis quelques années, leur calendrier des réunions est rendu public, de même que les ordres du jour des réunions. Ceci donne quand



même une idée de quoi les TPC vont parler, même si les ordres du jour ne sont parfois publiés que la veille.

40. Le manque de transparence sur les points de vue des États membres complique le contrôle démocratique. Il est alors moins évident de veiller à ce que la politique commerciale soit cohérente avec les objectifs de développement et, les objectifs plus larges de la politique extérieure de l'Union européenne.

41. **Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'approbation du Parlement européen est toujours requise** pour ratifier les accords commerciaux. Afin de pouvoir agir en connaissance de cause, le Parlement est en droit de recevoir la même information que le TPC. Dans la pratique, cette information est partagée avec l'INTA, la commission parlementaire chargée de la politique commerciale, soit par des communications orales et des échanges de vues, soit par la remise de documents.

42. Avec le devoir d'information au Parlement, le cercle de confidentialités s'est quelque peu agrandi, mais les communications se font de plus en plus à portes fermées et les documents remis demeurent confidentiels. Récemment, d'autres commissions parlementaires ont également eu accès à l'information relative à la politique commerciale, mais uniquement au sujet des négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement fortement contestées.

43. Depuis le Traité de Lisbonne, la 'procédure législative normale' est également en vigueur pour les matières commerciales. La codécision entre le Parlement et le Conseil s'applique. Ceci a considérablement alourdi la charge de travail de l'INTA. Mais c'est surtout le vaste agenda de négociations qui a incité l'INTA à désigner des rapporteurs permanents et des sous-groupes par négociation ou dossier législatif dans le but de gérer le flux d'informations. En conséquence, moins d'information est diffusée lors des séances publiques de l'INTA.

4.4. Comment la contribution belge à la politique commerciale européenne se réalise-t-elle?

44. Bien que la politique commerciale soit une compétence européenne exclusive, les États membres jouent toujours un rôle important dans sa réalisation. La Belgique, tout comme les autres États membres, participe chaque jour à cette politique et doit constamment prendre position à ce sujet. Étant donné que la politique commerciale 'approfondie et complète' en Belgique touche aux diverses compétences des régions et des communautés, les entités fédérées sont chaque jour appelées à se prononcer. Les représentants des entités fédérées, en particulier des régions, sont représentés dans la Représentation Permanente belge auprès de l'UE et participent aux réunions de coordination belges (cf. §46 ci-après). Malheureusement, aucun des gouvernements belges ne communique régulièrement et spontanément sur leur position y compris dans leurs différents parlements. Des consultations spontanées avec d'autres acteurs que le monde des affaires sont également exceptionnelles.

45. L'Union européenne ressemble en effet toujours à une institution internationale à laquelle les États membres participent par voie diplomatique. Toute la prise de décision interne qui mène à la



définition des points de vue belges et ces points de vue eux-mêmes font partie de la confidentialité diplomatique. En même temps, le commerce est toujours considéré comme une matière technique qui ne concerne que les entreprises et les commerçants, et ce malgré les nombreuses répercussions de la politique commerciale sur l'emploi, l'environnement, l'accès aux services, le développement, etc.

46. Tout à fait dans la ligne de la diplomatie, la coordination finale des points de vue belges est entre les mains du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, notamment la DGE et en particulier la DG.E5, la Direction pour la Politique Commerciale. La DG.E5 organise la concertation interne, participe aux TPC et en fait un compte-rendu. DG.E5 convoque régulièrement une large concertation des représentants de tous les SPF et des cellules stratégiques (cabinets), et des représentants des communautés et des régions. Un représentant de la DGD participe également à cette concertation.

47. Ce scénario se déroule *mutatis mutandis*, mais à plus petite échelle, au niveau régional: une unité administrative est chargée du suivi de la politique commerciale et organise les concertations avec les autres ministères et cabinets.

48. Les ministères des Affaires Économiques et de l'Agriculture jouent le rôle le plus important dans tout cela. Ils entretiennent des contacts nombreux avec le monde des affaires. Ils restent néanmoins en grande partie en dehors du cadre : formellement, c'est le Ministre des Affaires Étrangères qui est compétent pour la politique commerciale.

49. Le tout revêt également un caractère très officiel. Aux cabinets, il y a à peine une unité à temps plein qui s'occupe de la politique commerciale. La cohérence des politiques pour le développement exige pourtant une évaluation des différents objectifs de la politique commerciale.

50. Finalement, les parlements belges jouent également un rôle très limité et, ils ne jouent ce rôle qu'à la fin du processus. Lorsque le Conseil de l'Union européenne décide qu'un accord commercial européen concerne les compétences commerciales européennes exclusives et les compétences des États membres, l'accord doit également être approuvé par les parlements des États membres. Dans ce cas, on examine comment ces compétences sont partagées au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées. Généralement, il faut l'approbation des six parlements belges. Lorsqu'on leur demande finalement d'approuver des accords commerciaux européens, ils le font souvent sans aucun débat, examen ou audition. Ils confirment tout bonnement les approbations données antérieurement par leurs gouvernements quant aux décisions sur le mandat de négociation de la Commission, sur la signature de l'accord et le dépôt du projet de loi portant approbation de l'accord.



4.5. Où et comment la vérification de la cohérence des politiques pour le développement se fait-elle ?

4.5.1. Au niveau belge : pas d'approche conséquente

51. Étant donné que le processus décisionnel de la politique commerciale est très fermé, il est difficile de déterminer si, où et comment on réfléchit ou examine si les conditions requises sont remplies pour que la politique commerciale européenne contribue à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement; ou quel est l'impact réel sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement dans les pays en développement.

52. Ce serait déjà un pas important si on arrivait à évaluer où, quand et comment les préoccupations pour plus de cohérence au développement sont prises ces politiques sont un maximum de cohérence avec les objectifs de développement pendant les différentes phases de la prise de décision.

53. En ce qui concerne le niveau belge, on peut provisoirement tracer les grandes lignes comme suit:

- La contribution belge à la politique commerciale consiste pour la plus grande partie à défendre les intérêts économiques offensifs ou défensifs belges (y compris régionaux)⁶; et à ce que la Belgique peut ou veut offrir quant à l'ouverture du marché (biens, services, appels d'offres publics) ;
- En outre, la Belgique souligne traditionnellement l'importance d'inclure des normes environnementales et surtout des normes sociales (en particulier l'agenda de l'Organisation internationale du Travail) dans les accords commerciaux ;
- Des études quant à l'impact des points de vue commerciaux belges (et régionaux) sur le développement, ou quant aux besoins concrets et capacités disponibles dans les pays partenaires sont rares ;
- Il n'existe pas non plus des services spécifiques chargés d'une vérification systématique ;
- Au sein de la DGD, il y avait pendant un certain temps un responsable 'commerce et développement', qui était donc chargé du suivi de dossiers spécifiques 'pertinents pour le développement' tels que les APE, le SGP+, le paquet développement de l'Organisation mondiale du commerce et "Aid for Trade". Il n'est pas certain si cette fonction a pu peser dans les dossiers plus offensifs. À l'heure actuelle, il n'y a pas de collaborateur permanent pour 'commerce et développement' au sein de la DGD, mais la cellule DG.D2 est le point de contact ;
- Au sein de la DG.E5, un collaborateur était chargé des mêmes dossiers. Il était chargé de coordonner les points de vue belges en la matière et de suivre les groupes de travail pertinents du Conseil. Il n'est pas clair si cette fonction impliquait la défense des intérêts des pays en développement ou si celle-ci pesait dans les dossiers plus offensifs. À l'heure actuelle, il n'y a plus de collaborateur permanent, mais le service consulte la DG.D2, directement ou au sein des coordinations DGE. L'évolution au sein des DGD et DG.E5 est due à une réduction du personnel ;

⁶ Le SPF Économie effectue une brève étude d'impact à ce sujet en concertation avec le monde des affaires, qui est ensuite discutée au sein de la DGE5 ou au sein de la Conférence Économique Interministérielle.



- Au niveau fédéral et régional, les larges réunions de coordination jouent un rôle important dans la prise de position ; les administrations et cabinets chargés d'autres domaines politiques peuvent ici apporter leur contribution ;
- Des matières politiquement sensibles sont discutées lors des réunions intercabines et, si nécessaire, dans le Conseil des ministres, le Cabinet restreint, et une Conférence interministérielle. On ignore si des dossiers de cohérence des politiques pour le développement sont traités à ces niveaux.

54. Il n'est pas possible de dire si les administrations et cabinets chargés de la coopération au développement ont une forte présence, ni dans quelle mesure ils pèsent sur les négociations. Il est toutefois connu que les points de vue des représentants des vice-premiers ministres, en fonction du poids de leur parti au sein du gouvernement, exercent une influence importante. Dans certains cas, ils ont contribué à une modération des points de vue belges en faveur du développement, tels qu'un assouplissement dans les APE, ou le retrait du soutien belge à la demande européenne de libéralisation de la distribution d'eau potable dans le cadre des négociations sur l'accord général sur le commerce des services. Dans ce cas, il a été tenu compte de la forte pression de la part de la société civile. Mais la cohérence pour le développement aurait à gagner d'une approche plus systématique.

4.5.2. Au niveau européen, il existe une approche plus systématique mais pas plus efficace pour autant

55. Au sein de la Commission européenne, depuis les premières années 2000, ce n'est plus la Direction Générale pour le Développement (à l'heure actuelle 'DEVCO') qui est responsable des relations commerciales avec les pays en développement, mais bien la DG Commerce. Cette évolution est donc d'autant plus important de prévoir une cohérence effective des politiques entre le commerce et le développement.

56. Au sein de la Commission, il existe une "*consultation interservices*", une concertation entre les différentes DG. Il n'existe pas d'évaluation poussée. Il semblerait que la contribution et l'influence des autres DG, y compris de la DG DEVCO, n'est pas tellement grande⁷.

57. DG Commerce organise régulièrement des consultations en ligne et "*civil society dialogue*" dans le but de connaître les points de vue des parties intéressées. La prise en compte de ces contributions n'est pas très claire ce qui est souvent critiqué.

58. DG Trade organise chaque fois une "*sustainable impact assessment*" (SIA) de ses propositions de négociation, effectuée par des instituts indépendants qui sont payés par la Commission. Ici aussi, il existe des doutes sur l'influence qu'ont ces études d'impact sur la politique commerciale européenne. Un chercheur qui a collaboré pendant des années aux SIA de la DG Commerce est arrivé à la conclusion que la Commission n'a pas réagi ou a réagi tardivement aux études et qu'elle n'en tenait que très peu compte⁸.

⁷ WWF (2003): *A League of Gentlemen. Who really runs EU Trade Decision-Making?*

⁸ C. GEORGE. *The truth about trade. The real impact of liberalization*. London, 2010



59. Sous la pression des grandes manifestations contre les négociations UE-EU pour un “*Transatlantic Trade and Investment Partnership*” (TTIP), la Commission européenne a récemment entrepris deux démarches innovantes. Pour la première fois, elle a publié des propositions de négociation et elle a créé un Groupe Consultatif avec des représentants des partenaires sociaux et des ONG qui ont un accès privilégié à l’information. On ignore si ces innovations seront également applicables aux autres négociations. En même temps, l’accès des États membres et du Conseil à l’information a été réduit : ils n’ont pas le droit de parcourir les propositions de négociation avec les États-Unis en ne peuvent consulter les textes de négociation consolidés que dans un espace clos (les textes ne sont donc pas envoyés par voie électronique).

60. Certains accords commerciaux récents prévoient également pour leur exécution un dialogue structuré entre les sociétés civiles des deux parties. À l’heure actuelle, ce système connaît encore quelques problèmes de concrétisation (sélection difficile de la société civile dans les pays partenaires, problèmes de capacité logistique et organisationnelle, confusion quant aux mandats et au contenu de l’ordre du jour, etc.) et il reste à voir si les *civil society forums* pourront jouer un rôle effectif dans la cohérence des politiques pour le développement.

Olivier De Schutter
Président du Conseil consultatif
la cohérence des politiques

Bogdan Vanden Berghe
Vice-président du Conseil consultatif sur
sur la cohérence des politiques

Secrétariat:

Rudy De Meyer-11 Rue de La Linière, 1060 Bruxelles. Tél: 02/5361161
Rachel De Plaen-9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles. Tél: 02/2501236
info@ccpd-abco.be <http://www.ccpd-abco.be>