

ÉCONOMIE ET FINANCES

LES GROUPES CONSULTATIFS INTERNES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UE

Une montée en puissance est-elle possible ?
– Résumé et recommandations

Deborah Martens, Diana Potjomkina et Jan Orbie
Mars 2021



Des groupes consultatifs internes (GCI) ont été créés et se réunissent régulièrement au niveau de l'UE ainsi que dans la plupart des pays partenaires commerciaux de l'Union.



Leur travail est cependant entravé par un partage d'informations insuffisant et un manque d'intérêt et d'interactions de la part des gouvernements et de la Commission européenne.



La faible responsabilité des gouvernements et de la Commission européenne limite également l'influence potentielle des travaux des GCI.



En raison d'un manque d'outils exécutifs, l'impact des GCI sur les processus décisionnels reste très modeste.

ÉCONOMIE ET FINANCES

LES GROUPES CONSULTATIFS INTERNES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UE

Une montée en puissance est-elle possible ?
– Résumé et recommandations

RÉSUMÉ

Depuis la signature de l'accord commercial entre l'UE et la Corée en 2011, tous les chapitres relatifs au commerce et au développement durable (CDD) établissent des mécanismes de la société civile destinés à contrôler le respect des engagements pris dans le cadre de chaque chapitre : un groupe consultatif interne (GCI) pour chaque partie et une réunion transnationale annuelle de la société civile. Le premier est un mécanisme fermé reposant sur l'adhésion, tandis que le second, non composé de membres, est donc plus ouvert et moins structuré que les GCI.

Dans le présent rapport, il sera essentiellement question des GCI qui sont les organismes de la société civile les plus institutionnalisés et les plus permanents créés au titre des chapitres CDD. L'objectif de la présente étude est de mener une évaluation exhaustive des GCI, d'identifier leurs principaux problèmes, de distinguer les problèmes de rodage des questions d'ordre structurel et de proposer des solutions afin d'y remédier. La collecte de données initiale a été effectuée au moyen d'une enquête, à laquelle 50 membres de GCI de l'Union et 74 membres de GCI de pays tiers ont répondu, et de 18 entretiens avec des membres de GCI de l'Union et de pays tiers.

CADRE ANALYTIQUE

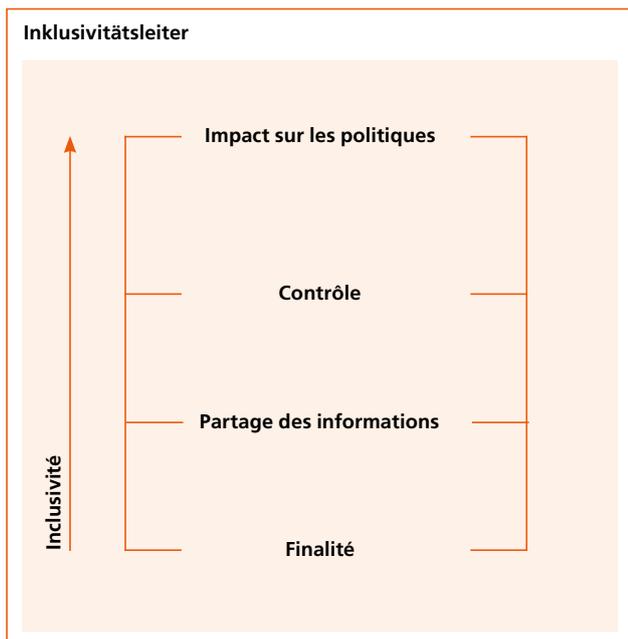
L'évaluation des GCI n'est pas aussi simple qu'elle peut le paraître à première vue. L'absence de critères clairs constitue l'un des principaux problèmes. Nous avons donc élaboré un cadre analytique pouvant être utilisé de manière pragma-

tique afin d'évaluer les GCI. Cette « échelle d'inclusivité » associe deux dimensions. Premièrement, elle indique que l'inclusivité est une question de gradation. Deuxièmement, elle recouvre plusieurs types de participations. En fonction de ce qui est considéré comme étant la principale finalité des réunions de la société civile, différents types d'inclusivité peuvent être recherchés. C'est pourquoi l'échelle comporte quatre étapes ou échelons : finalité instrumentale, partage d'informations, contrôle et impact sur les politiques.

CAPACITÉ DE RÉUNION

- Certes, en principe, la plupart des GCI peuvent organiser des réunions.
- Il reste néanmoins une marge d'amélioration, en particulier au sein des GCI de pays tiers à l'UE. Les principaux problèmes organisationnels sont notamment la fréquence et la notification des réunions en temps utile, l'appui d'un secrétariat et le financement.
- Par ailleurs, les problèmes logistiques occupent encore une grande partie des réunions, au détriment de discussions sur le fond.
- Les GCI ne sont pas considérés comme étant simplement un outil de légitimation des accords commerciaux. Toutefois, compte tenu de leurs nombreuses insuffisances, il subsiste un risque qu'ils redeviennent des mécanismes servant à légitimer le libre-échange.

Niveau	Finalité	Rôle	Question	Critères
Zéro	Finalité instrumentale	Paravent	Capacité de réunion	<ul style="list-style-type: none"> – Logistique – Légitimation
Bas	Partage d'informations	Forum de discussion	Capacité de dialogue	<ul style="list-style-type: none"> – Échanges verticaux et horizontaux – Indépendants, représentatifs et équilibrés – Dialogue authentique
Moyen	Contrôle	Surveillance	Capacité de supervision	<ul style="list-style-type: none"> – Capacité d'évaluation – Responsabilité des parties contractantes
Élevé	Impact sur les politiques	Décideurs politiques	Capacité d'influence	<ul style="list-style-type: none"> – Impliqués dans les décisions – Déclenchement des mécanismes de règlement des différends



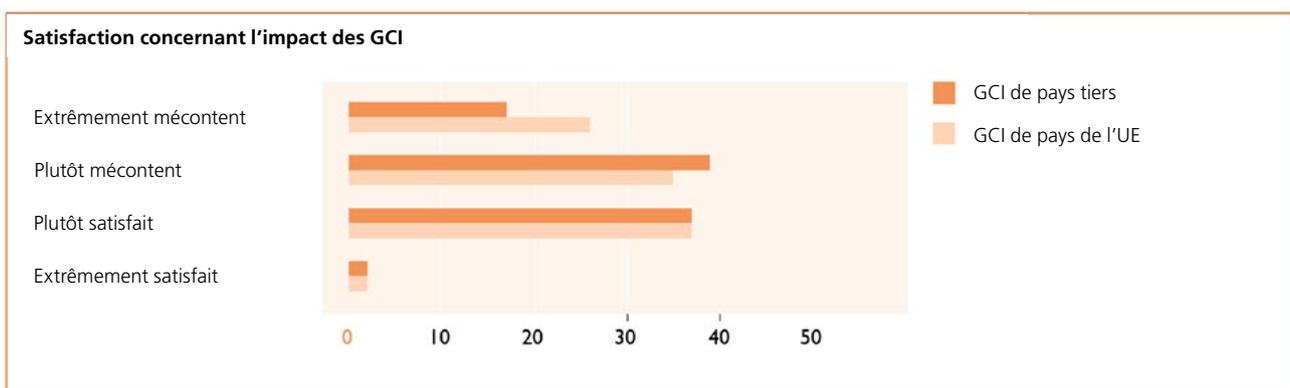
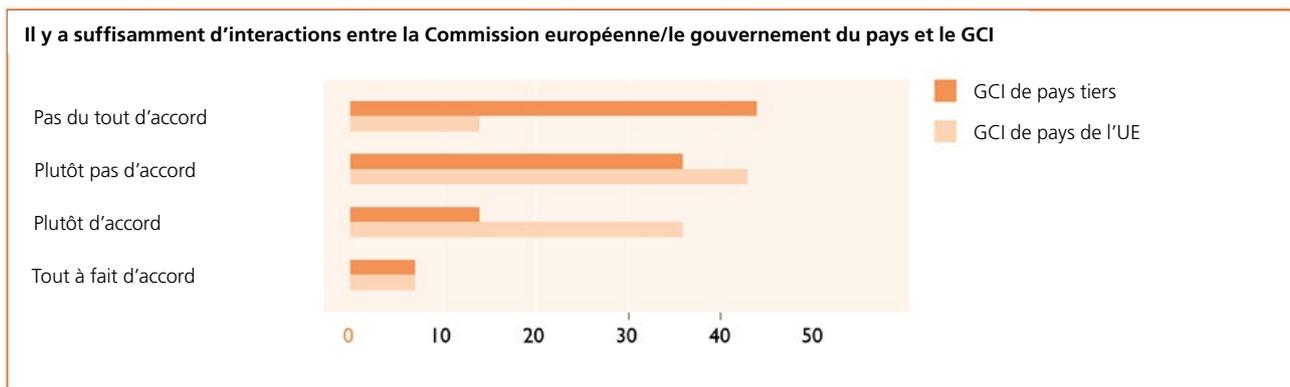
- Les échanges verticaux d'informations entre la société civile et les gouvernements ont été évalués moins positivement. Les gouvernements ne partagent pas suffisamment d'informations sur la mise en œuvre des accords commerciaux, et leurs interactions avec les GCI sont également insuffisantes. Les répondants issus de GCI de pays tiers se sont exprimés davantage sur ces questions que leurs collègues des GCI de pays de l'UE.
- L'impact sur le développement durable d'un accord commercial donné est abordé lors des réunions des GCI.
- Les questions relatives au travail figurent généralement parmi les principales priorités. Les GCI de l'UE, en particulier, abordent régulièrement le respect des droits du travail dans les pays partenaires.

CAPACITÉ DE SUPERVISION

CAPACITÉ DE DIALOGUE

- Dans l'ensemble, les ingrédients essentiels au dialogue sont présents.
- Un échange horizontal d'informations entre les acteurs de la société civile a été mis en place. Il est néanmoins nécessaire d'établir un dialogue plus authentique, ainsi qu'un programme de travail mieux défini. Il existe, principalement dans les GCI de pays tiers à l'UE, d'importantes tensions entre les représentants du monde commercial et les autres.

- Le contrôle est la finalité la plus souhaitée par les répondants, ce qui reflète le discours de la Commission européenne. Toutefois, cette finalité ne s'est pas pleinement concrétisée.
- Ce déséquilibre s'explique, premièrement, par le fait que les membres des GCI n'ont pas suffisamment de ressources pour mener leurs recherches.
- Deuxièmement, la responsabilité limitée des gouvernements ne permet pas aux GCI de jouer pleinement leur rôle de contrôle. Il n'existe aucune boucle de retour d'in-



formations entre les GCI et leurs gouvernements, et ceux-ci ne tiennent pas suffisamment compte des contributions des GCI.

- Ce manque de responsabilité est également observé à l'échelle transnationale. Néanmoins, les GCI de pays tiers sont satisfaits de l'effet de levier que leur procurent la Commission européenne et les GCI de l'UE.

risque de s'effondrer. Ceci alimenterait, à son tour, les critiques déjà virulentes dont fait l'objet la politique commerciale de l'UE.

CAPACITÉ D'INFLUENCE

- L'influence des GCI est très limitée, ce qui constitue une source majeure de mécontentement pour leurs membres.
- Ces derniers ne peuvent avoir que peu d'impact, vu qu'ils ne sont pas activement impliqués dans les processus décisionnels et que les gouvernements ne donnent pas suite aux recommandations des GCI.
- Leur impact est également limité en raison du caractère non exécutoire des chapitres CDD et de l'impossibilité pour les GCI de déclencher directement des procédures de règlement des différends.
- Les avis concernant le caractère exécutoire des engagements en matière de développement durable sont généralement divisés.

CONCLUSIONS

Bien que certains GCI rencontrent encore certains problèmes d'organisation, les principales difficultés se posent lors de la deuxième étape, en raison de l'absence d'un dialogue authentique entre les membres des GCI ainsi qu'entre les GCI et les gouvernements. Cela aboutit au manque de responsabilité qui sape les efforts de contrôle déployés par la société civile, ce qui, à son tour, n'entraîne qu'un impact très limité sur les politiques.

En raison de cette dynamique, les GCI n'ont, à ce jour, acquis qu'une faible importance politique, ce qui est source de frustration pour leurs membres. Pour tous les acteurs impliqués, il est donc crucial que des mesures soient prises afin de remédier à ces goulets d'étranglement. Si des ajustements pratiques ou organisationnels sont nécessaires, ils ne suffisent pas à eux seuls. Un changement de mentalité de la part des dirigeants politiques fait notamment cruellement défaut, afin qu'ils prennent davantage au sérieux les GCI et leur travail et accordent davantage d'importance politique à ces groupes. À défaut, il existe un risque que les GCI se retrouvent coincés (si ce n'est pas déjà le cas) dans une spirale négative, empêchant tout progrès et conduisant à une érosion potentielle de l'intérêt et de l'engagement de la société civile. En d'autres termes, bien que de vastes efforts soient entrepris afin de gravir les échelons, si les participants sentent que toute nouvelle progression est bloquée, les GCI risquent de perdre leur sens, et l'échelle

RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

Dans cette dernière section, nous formulerons des recommandations en vue d'améliorer le succès des GCI. Nous suivrons la même structure que dans le rapport, à savoir les différents échelons de l'« échelle d'inclusivité ». Comme déjà indiqué, il est important de franchir les premiers échelons avant de tenter de grimper plus haut. Plus concrètement, cela signifie que les GCI doivent fonctionner correctement avant de vouloir assurer le partage d'informations souhaité, ce qui est

fondamental pour le rôle de contrôle des GCI. De même, un contrôle efficace est une condition préalable pour influencer sur les politiques.

Les études mentionnées dans le présent rapport ont montré que la grande majorité des membres des GCI s'accordaient pour dire que le contrôle était la finalité à laquelle les GCI aspiraient le plus. Il est donc essentiel, pour tous les acteurs im-

Résumé des recommandations

Échelon	Recommandation	Adressée à
Finalité instrumentale	Veiller à l'organisation de réunions régulières et fixer largement à l'avance les dates des réunions des GCI et réunions transnationales, afin de permettre aux participants de s'y préparer correctement	Membres des GCI, secrétariats et gouvernements*
	Fournir suffisamment de ressources pour la participation et l'appui d'un secrétariat	Membres des GCI et gouvernements
	Traiter proactivement les problèmes organisationnels et logistiques qui subsistent	Membres des GCI et gouvernements
Finalité d'information	Assurer une composition indépendante, représentative et équilibrée des GCI	Membres des GCI et gouvernements
	Favoriser un dialogue authentique au sein des GCI	Membres des GCI
	Établir un programme de travail clair	Membres des GCI
	Institutionnaliser et investir dans les relations entre GCI	Membres des GCI et gouvernements
	Nouer et entretenir des alliances thématiques transnationales	Membres des GCI
	Améliorer le processus d'élaboration de déclarations communes	Membres des GCI (et gouvernements)
	Établir des interactions plus nombreuses et plus qualitatives entre les GCI et les gouvernements	Gouvernements et conseil intergouvernemental
Finalité de surveillance	Institutionnaliser les relations entre les GCI et les parlements	Membres des GCI et parlements
	Fournir des ressources structurelles pour mener des études	Membres des GCI et gouvernements
	Mettre en place des processus de boucle de retour d'informations avec les gouvernements	Gouvernements et conseil intergouvernemental
Finalité d'impact sur les politiques	Donner suite aux contributions des GCI	Gouvernements et conseil intergouvernemental
	Maximiser la force exécutoire du chapitre CDD	Commission européenne et Parlement européen
	Clarifier les attentes relatives à l'impact des GCI	Membres des GCI et gouvernements
	Sortir des sentiers battus	Membres des GCI et gouvernements

* Le terme « gouvernements » désigne les gouvernements de l'ensemble des parties, à savoir la Commission européenne et les gouvernements nationaux des partenaires commerciaux. Il en va de même pour le terme « parlements ».

pliés, que des mesures soient prises afin d'atteindre cet échelon spécifique, notamment en ce qui concerne la responsabilité des gouvernements.

À défaut, il existe un risque que les GCI se retrouvent coincés (si ce n'est pas déjà le cas) dans une spirale négative, ce qui signifierait une absence de progrès et une érosion potentielle de l'intérêt et de l'engagement de la société civile. En d'autres termes, bien que de vastes efforts soient entrepris afin de gravir les échelons, si les participants sentent que toute nouvelle progression est bloquée, les GCI risquent de perdre leur sens, et l'échelle risque de s'effondrer.

Les récentes initiatives de la Commission européenne visant à améliorer l'aspect organisationnel des GCI peuvent être saluées, car elles sont effectivement essentielles au bon fonctionnement de ces mécanismes. Toutefois, si des ajustements pratiques sont nécessaires, ils ne suffisent pas à eux seuls. Un changement de mentalité de la part des dirigeants politiques fait notamment cruellement défaut, afin qu'ils prennent davantage au sérieux les GCI et leur travail et accordent davantage d'importance politique à ces groupes.

FINALITÉ INSTRUMENTALE : COMMENT AMÉLIORER LES RÉUNIONS DES GCI ?

VEILLER À L'ORGANISATION DE RÉUNIONS RÉGULIÈRES ET FIXER LARGEMENT À L'AVANCE LES DATES DES RÉUNIONS

Un reproche souvent adressé aux GCI est qu'ils ne se réunissent pas suffisamment pour que leurs travaux progressent de manière importante et en temps utile. Autre source de frustration, les dates des réunions sont décidées trop tardivement, ce qui entrave la participation effective des membres des GCI.

Pour les réunions des GCI, le président et le secrétariat du GCI devraient, en accord avec les autres membres du groupe, convenir de se réunir fréquemment (par exemple chaque trimestre, voire même tous les mois si les membres le souhaitent), fixer les dates au moins un mois à l'avance et prévoir la possibilité pour les membres d'assister aux réunions à distance. L'organisation des réunions transnationales est plus compliquée, vu qu'il faut concilier davantage d'agendas. L'organisation des réunions entre GCI et des réunions entre la société civile et le conseil intergouvernemental dépendent des dates de réunion de ce dernier. Il appartient donc aux gouvernements de fixer rapidement une date, par exemple au moins trois mois à l'avance, afin de permettre à la société civile de s'informer et de se préparer à y participer. La pratique montre que les réunions se tiennent souvent chaque année à la même période. Il devrait donc être possible pour les représentants des gouvernements de convenir d'une date largement à l'avance, et de faire ainsi preuve d'engagement, d'intérêt et de respect vis-à-vis des membres des GCI. Entre les réunions annuelles, les membres des GCI devraient organiser des réunions supplémentaires (virtuelles) entre GCI, afin de maintenir la dynamique.

FOURNIR SUFFISAMMENT DE RESSOURCES POUR LA PARTICIPATION ET L'APPUI D'UN SECRÉTARIAT

L'insuffisance des ressources consacrées à l'organisation des membres des GCI, afin qu'ils puissent employer du personnel chargé de préparer et d'assister aux réunions, ainsi que des ressources visant à couvrir les frais de déplacement des membres, constitue un obstacle concret au fonctionnement de la plupart des GCI. En outre, une grande majorité des GCI de pays tiers ne peuvent pas compter sur un secrétariat pour leur soutien organisationnel et leurs travaux préparatoires.

Ces problèmes devraient être résolus en mettant en place un financement à long terme consacré au fonctionnement des GCI. Idéalement, ce financement devrait être assuré par tous les signataires de l'accord commercial de l'UE, qui s'engageraient ainsi à créer un GCI. Ce financement pourrait, par exemple, provenir des bénéfices économiques engendrés par l'accord commercial. Si un tel financement n'est pas disponible, un régime de financement commun de l'UE et des pays partenaires devrait être envisagé, ou, en dernier recours et comme c'est actuellement le cas, un financement de l'UE exclusivement. L'expérience de l'actuel instrument de partenariat sur trois ans consacré à l'amélioration de la participation de la société civile aux chapitres CDD pourrait être utile pour évaluer le financement nécessaire et déterminer l'étendue des tâches qui devraient être confiées au secrétariat. Une évaluation détaillée de cet instrument de financement, impliquant l'évaluation des membres des GCI, serait donc pertinente. En tout état de cause, le financement doit être étendu au-delà de cet instrument spécifique et devrait être inclus dans les dispositions légales portant sur la création des GCI.

Les secrétariats peuvent être organisés différemment en fonction du contexte local de chaque pays et des institutions existantes. Ils peuvent être gérés par une institution officielle existante (par exemple le CESE), une agence gouvernementale (par exemple, au sein du ministère de l'Économie, de l'Environnement ou du Travail) pour autant que l'indépendance du GCI reste garantie, une organisation de la société civile, un consultant privé externe, ou encore par une organisation créée à cette fin.

TRAITER PROACTIVEMENT LES PROBLÈMES ORGANISATIONNELS ET LOGISTIQUES QUI SUBSISTENT

Compte tenu des problèmes persistants en ce qui concerne le fonctionnement des GCI, en particulier ceux des pays tiers, il importe de répéter qu'il est essentiel de poser des fondations solides, car celles-ci influenceront les échelons suivants et, partant, le succès global des GCI.

Les obstacles concrets à l'organisation des réunions ou à la participation des membres doivent être détectés et résolus en temps utile. Depuis l'introduction des GCI dans les ac-

cords commerciaux de l'UE, un vaste travail a été accompli dans l'UE et ailleurs. Les expériences et enseignements tirés des autres accords commerciaux peuvent être partagés de manière à parvenir plus rapidement à une bonne organisation et à un fonctionnement efficace des GCI. Compte tenu de la forte proportion de membres de GCI mécontents du fonctionnement de leur GCI, il conviendrait de mettre en place une évaluation annuelle des améliorations à apporter aux aspects pratiques de ces mécanismes.

Les membres des GCI devraient faire preuve d'autocritique et trouver les moyens d'améliorer le fonctionnement de leur GCI. En parallèle, leur gouvernement devrait être partenaire du succès du GCI, en créant et en favorisant un environnement propice à la réussite des GCI. Si la voix du GCI est trop faible et/ou si son gouvernement néglige ou entrave son potentiel, l'autre GCI de l'accord et son gouvernement ont la responsabilité de soulever le problème et de faire pression pour obtenir des changements.

FINALITÉ D'INFORMATION : COMMENT LES GCI PEUVENT-ILS MIEUX PRENDRE LA PAROLE ?

ASSURER UNE COMPOSITION INDÉPENDANTE, REPRÉSENTATIVE ET ÉQUILBRÉE DES GCI

Bien entendu, l'identité des membres des GCI a son importance pour les discussions de fond menées au sein des GCI. Les exigences de base que doivent respecter les membres sont leur indépendance vis-à-vis du gouvernement et leur représentativité des acteurs concernés. Les membres devraient également représenter leur communauté de manière équilibrée au sein de leur GCI.

S'il est nécessaire d'adapter le modèle tripartite du CESE au contexte national du partenaire commercial – en d'autres termes, d'inclure d'autres acteurs que les organisations commerciales, du travail, de la protection de l'environnement ou de défense d'autres intérêts qui sont actuellement représentés –, il convient alors d'organiser un débat ouvert sur ce thème entre les GCI, ainsi qu'entre les GCI et le conseil intergouvernemental. Il importe en outre de sensibiliser suffisamment l'opinion et d'accroître la visibilité des GCI auprès des organisations de la société civile concernées. Cela peut notamment passer par une diffusion plus large des résultats des GCI, par la tenue de débats publics au niveau national, et même par l'organisation de conférences de presse. Par ailleurs, les procédures de candidature devraient être simples, transparentes et objectives. En d'autres termes, les GCI devraient être aisément accessibles pour toutes les organisations susceptibles de contribuer à leurs objectifs. Pour l'UE, cela devrait impliquer de communiquer et de recruter au-delà de la base de données de la DG Trade sur le dialogue avec la société civile qui est actuellement utilisée. La composition de tous les GCI devrait être contrôlée et, au besoin, corrigée. Il est donc essentiel que les gouvernements fassent preuve de transparence en ce qui concerne les membres de leur GCI.

Les gouvernements devraient créer un environnement propice et mettre en place une procédure de candidature accessible et transparente. Les intérêts du gouvernement ne devraient jamais faire partie des critères d'adhésion au GCI. La société civile joue un rôle important dans la sensibilisation et l'information de ses pairs sur le GCI. Elle devrait contrôler la composition des GCI chez les deux partenaires commerciaux, afin de pouvoir signaler l'existence d'un problème à ce sujet.

FAVORISER UN DIALOGUE AUTHENTIQUE AU SEIN DES GCI

S'il existe déjà des interactions entre les membres des GCI, ainsi qu'un partage d'informations, ces actions devraient être intensifiées de manière à établir un dialogue authentique, afin d'optimiser les relations entre les membres, la méthode de travail des GCI, le contenu de leurs discussions et, par conséquent, la qualité de leur travail.

Un dialogue authentique implique que les membres s'écoutent réellement les uns les autres, qu'ils jettent des ponts entre leurs positions, qu'ils renoncent à ne représenter que leurs intérêts primaires et qu'ils renoncent aux asymétries de pouvoir. Pour permettre aux GCI d'être de véritables espaces de délibération, les déséquilibres de pouvoir entre les membres devraient être reconnus et corrigés, au besoin par un modérateur impartial, en accordant un temps de parole suffisant à tous les participants et en élaborant des procédures décisionnelles adéquates.

Ce travail devrait d'abord être accompli par les membres du GCI eux-mêmes. Toutefois, si le GCI et/ou gouvernement partenaire constate des dynamiques problématiques au sein d'un GCI, il est également de sa responsabilité de les signaler et d'insister pour que des améliorations soient apportées, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau de la société civile.

ÉTABLIR UN PROGRAMME DE TRAVAIL CLAIR

Un programme de travail mieux défini fait partie des souhaits majoritairement exprimés par les membres des GCI. De fait, de nombreux répondants se sont plaints de l'absence d'un programme de travail clair ou d'objectifs concrets. Dans certains cas, ils ont reconnu que leur GCI ne possédait aucune véritable dynamique interne et qu'il n'était actif qu'au moment des réunions transnationales annuelles.

Étant donné que l'absence d'un programme de travail mieux défini est souvent due à la fois à des ressources insuffisantes pour une participation effective et à de mauvaises relations entre les membres du GCI, il est important de tenir compte des précédentes recommandations. Si le programme de travail du conseil gouvernemental a été communiqué aux GCI, ceux-ci peuvent, par exemple, l'utiliser comme point de départ pour décider des questions sur lesquelles travailler. Si ce n'est pas le cas, les membres des GCI peuvent élaborer

proactivement leur propre programme, en fixant des objectifs à court et long terme et en s'organisant en conséquence afin de réaliser ces objectifs.

Les membres des GCI ont ici un rôle important à jouer, car il est de leur responsabilité de faire preuve d'engagement et de constructivité, afin de trouver des points de convergence et d'aller de l'avant. Les gouvernements peuvent les aider en étant transparents au sujet de leurs propres programmes, en améliorant ainsi la pertinence politique de travail des GCI.

INSTITUTIONNALISER ET INVESTIR DANS LES RELATIONS ENTRE GCI

Les études présentées dans ce rapport montrent à quel point de bonnes relations entre les GCI peuvent être bénéfiques pour autonomiser la société civile et accroître l'impact des mécanismes concernés sur les politiques. Il importe donc d'établir des liens entre les sociétés civiles des différents partenaires commerciaux et de renforcer ceux qui existent déjà. Par ailleurs, les sociétés civiles de toutes les parties devraient être attentives aux dynamiques nuisant à la légitimité des GCI, telles que les voix exclues ou contraintes au silence.

Les relations entre GCI peuvent être favorisées de différentes manières. Premièrement, bien que des réunions entre GCI sont déjà organisées de facto lors des réunions annuelles sur la mise en œuvre du chapitre CDD, il serait mieux de spécifier ces réunions ou mécanismes dans les dispositions du traité. Les futurs accords commerciaux pourraient même prévoir davantage de réunions entre GCI, par exemple deux par an au minimum. Deuxièmement, les membres des GCI devraient nouer proactivement des relations avec leurs homologues. Cela permettrait d'assurer la continuité entre les réunions annuelles et d'éviter ainsi que ces dernières ne deviennent des événements ponctuels et isolés. Des réunions virtuelles ou des travaux communs peuvent dynamiser les relations entre GCI. En outre, l'intérêt que se portent mutuellement les GCI et l'engagement de leurs membres renforcent la motivation des participants et accroissent la pertinence des GCI. Troisièmement, les membres des GCI et leurs gouvernements respectifs ont la responsabilité de veiller à ce que les réunions transnationales soient préparées et organisées en tenant compte des asymétries de pouvoir existantes. Ces asymétries devraient au moins être reconnues et, idéalement, être neutralisées afin de permettre un dialogue authentique.

Les membres des GCI devraient échanger de manière proactive avec les autres GCI et se montrer vigilants en ce qui concerne les dynamiques affectant le potentiel de ces mécanismes. Toutefois, les gouvernements ont également un rôle important à jouer : en effet, ils devraient assurer un environnement favorable aux GCI, en prévoyant par exemple une réunion officielle entre GCI (et avec les GCI) ou en mettant à disposition des infrastructures pour les réunions (comme l'ont fait les délégations de l'UE).

NOUER ET ENTRETENIR DES ALLIANCES THÉMATIQUES TRANSNATIONALES

L'étude a montré que les liens existant entre les GCI étaient renforcés par leurs activités et que la collaboration entre les GCI améliorerait leur impact potentiel. Cela s'est particulièrement vérifié pour les questions ayant trait au travail.

Il est donc recommandé de nouer et d'entretenir des alliances thématiques transnationales afin de mettre en commun les ressources, tant sur le plan des capacités que sur le plan de l'expertise. En outre, si un groupe donné ou un GCI n'a pas accès au niveau décisionnel, son homologue peut alors tenter d'y remédier en passant par son propre gouvernement. Ces alliances peuvent prendre la forme d'une collaboration formelle ou informelle sur un thème donné, d'un partage d'informations et de ressources et d'un soutien des initiatives du partenaire.

Si cette stratégie est d'ores et déjà mise en œuvre dans plusieurs GCI, les membres des GCI devraient la renforcer lorsque cela s'avère possible. La collaboration ne devrait pas se limiter aux organisations ayant des intérêts similaires.

AMÉLIORER LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE DÉCLARATIONS COMMUNES

L'élaboration de déclarations communes entre plusieurs GCI s'est avérée être une entreprise compliquée, essentiellement en raison d'intérêts conflictuels et inconciliables, souvent entre des acteurs commerciaux et non commerciaux. Pour les membres des GCI, les conclusions entre GCI constituent l'un des produits les plus importants, voire le plus important : en effet, il s'agit de la seule déclaration formelle transmise au conseil intergouvernemental (bien que l'accord commercial ne prévoient pas officiellement l'organisation de réunions entre GCI).

Compte tenu des conflits d'intérêts en présence, il convient de se demander si les déclarations conjointes approuvées par tous les membres des GCI constituent véritablement la seule voie à suivre. Les tensions résultant de désaccords sur le respect des engagements pris dans le cadre du chapitre CDD peuvent-elles, et doivent-elles, être surmontées lors de réunions entre GCI ? Dans certains cas, il pourrait être plus efficace d'accepter les désaccords, tout en aspirant à parvenir à une quelconque forme de rapprochement sur les questions litigieuses à l'avenir. Il serait utile d'envisager de recourir à un facilitateur neutre, ou de constituer des coalitions entre GCI afin de rédiger les déclarations. En fin de compte, même lorsqu'une déclaration conjointe n'est pas approuvée par tous les membres, le conseil intergouvernemental devrait tenir compte des signaux envoyés par les GCI dans leur déclaration.

Ici encore, les membres des GCI et les gouvernements ont une responsabilité commune s'agissant de la résolution de ce problème. Premièrement, il incombe aux membres des GCI de tenter de trouver des solutions aux conflits d'intérêts. Si aucun compromis ne donne satisfaction, ils devraient pouvoir

transmettre le problème à leurs gouvernements ou au conseil intergouvernemental. Une déclaration qui a été approuvée par tous les membres des GCI devrait tout de même être examinée par le conseil intergouvernemental.

ÉTABLIR DES INTERACTIONS PLUS NOMBREUSES ET PLUS QUALITATIVES ENTRE LES GCI ET LES GOUVERNEMENTS

De manière générale, il est considéré que les GCI ont facilité les discussions avec les représentants des gouvernements. Il reste toutefois encore une large marge d'amélioration en ce qui concerne les relations entre les GCI et leurs gouvernements.

Pour commencer, davantage d'interactions devraient être organisées. Les GCI devraient pouvoir rencontrer régulièrement leur gouvernement pour échanger leurs points de vue, et non pas seulement une fois par an pour préparer la réunion transnationale annuelle. En outre, une interaction formelle entre les GCI et le conseil intergouvernemental devrait être prévue lors de cette réunion transnationale. La qualité des interactions devrait également être améliorée. Il est important que les gouvernements manifestent de l'intérêt pour l'existence et le travail des GCI. Par ailleurs, une continuité dans les tractations officielles avec les GCI serait bénéfique, car elle permettrait aux membres des GCI et aux représentants des gouvernements de nouer une relation. En outre, les gouvernements devraient partager davantage d'informations sur la mise en œuvre de l'accord commercial en général et du chapitre CDD en particulier. Si ces informations ne sont pas disponibles, elles peuvent être élaborées en collaboration avec les GCI.

INSTITUTIONNALISER LES RELATIONS ENTRE LES GCI ET LES PARLEMENTS

Tant dans l'UE qu'au sein des partenaires commerciaux, les parlements sont rarement impliqués dans les travaux des GCI. Toutefois, les parlements ratifient les accords commerciaux, et ils devraient également demander des comptes aux gouvernements en ce qui concerne la mise en œuvre de ces accords. Dès lors, ils pourraient et devraient être des alliés plus efficaces pour les GCI.

À cet effet, un dialogue institutionnalisé entre le parlement et le GCI devrait être mis en place. En fonction du contexte local, ce dialogue peut être organisé de différentes manières, par exemple sous la forme de réunions régulières, de comptes rendus écrits ou d'un suivi ad hoc lorsque certains problèmes persistent. Le principal objectif ici est que les parlements prennent davantage de responsabilités en ce qui concerne l'application des engagements consentis dans le chapitre CDD et aident les GCI dans leur travail : en effet, les parlements peuvent renforcer l'impact des GCI en matière de contrôle et de politiques.

Plus concrètement, les GCI et les services parlementaires compétents devraient entretenir des contacts et élaborer une méthode de travail afin de collaborer.

FINALITÉ DE CONTRÔLE : COMMENT LES GCI PEUVENT-ILS ASSURER UN MEILLEUR CONTRÔLE ?

FOURNIR DES RESSOURCES STRUCTURELLES POUR MENER DES ÉTUDES

Tant dans les GCI de l'UE que dans ceux des pays tiers, la limitation des ressources financières consacrées à la réalisation d'études est considérée comme ayant un impact négatif considérable sur le rôle de contrôle des GCI. Bien que la mise en œuvre du chapitre CDD relève déjà de la compétence des membres des GCI, souvent, ces derniers ne disposent pas des moyens suffisants pour mener des activités de contrôle supplémentaires en ce qui concerne les complexités d'un accord commercial donné et l'impact de celui-ci sur le développement durable. Élargir la portée des travaux des GCI à l'intégralité de l'accord ne fera que rendre encore plus capital un renforcement des ressources consacrées au contrôle.

Conformément à la suggestion formulée ci-dessus concernant les ressources destinées à la participation et à l'appui administratif, différentes modalités de financement peuvent être envisagées. Chaque membre de GCI pourrait essayer d'obtenir lui-même le financement de ses études, comme certains l'ont fait par le passé. Les membres des GCI pourraient également mettre en commun les ressources disponibles et mener/commander des études pour l'ensemble du GCI.

Toutefois, dans la plupart des cas, un financement individuel n'est pas possible, non seulement parce qu'il n'est pas disponible, mais aussi parce que l'importance politique (perçue) des GCI a été relativement faible, ce qui rend les membres des GCI réticents à l'idée d'investir davantage que leur temps précieux dans ces groupes. Les parties devraient donc également intervenir et aider les GCI à mener à bien leur rôle de contrôle. Si l'UE et ses partenaires commerciaux veulent sérieusement charger un groupe d'experts du contrôle d'une question complexe telle que l'impact d'un accord commercial sur le développement durable, il est tout à fait logique qu'ils fournissent en même temps un financement. L'instrument de partenariat sur trois ans prévoit un nombre limité d'études par GCI. Bien qu'à l'heure de rédiger le présent rapport, aucune étude concrète n'ait été menée, cette initiative ne peut qu'être saluée. De la même manière, elle devrait être pérennisée et élargie.

METTRE EN PLACE DES PROCESSUS DE BOUCLE DE RETOUR D'INFORMATIONS AVEC LES GOUVERNEMENTS

L'un des principaux goulets d'étranglement des GCI est le manque de responsabilité des gouvernements. L'un des aspects de cette faible responsabilité est que les GCI ne disposent que de peu, voire d'aucune procédure pour soumettre des contributions à leur gouvernement et recevoir de

sa part des retours d'informations. Cette recommandation, de même que la suivante, s'applique aux relations entre les GCI et leurs gouvernements respectifs, ainsi qu'aux relations entre GCI et aux relations avec le conseil CDD intergouvernemental.

Une boucle de retour d'informations devrait donc être mise en place, assortie de procédures claires sur les moyens de fournir des contributions aux gouvernements. Ces procédures incluent des instruments accessibles permettant aux GCI de poser des questions et de partager leurs préoccupations ou leurs constatations, d'une part, et aux gouvernements de répondre, d'autre part. En outre, les gouvernements pourraient plus souvent lancer un cycle de retour d'informations en consultant les GCI sur une question donnée. Cette boucle de retour d'informations n'est pas censée être trop rigide et elle peut varier d'une partie à l'autre. Le principal objectif est d'améliorer la réactivité et la bonne gouvernance des gouvernements impliqués.

Pour les GCI, plusieurs possibilités peuvent être envisagées, par exemple des réunions physiques entre les représentants des gouvernements et les GCI, que ce soit uniquement avec la présidence du GCI ou avec l'intégralité de ses membres, à l'occasion de ses réunions. Une communication écrite est également possible. Au niveau transnational, il y a lieu de chercher des moyens de veiller à ce que les contributions des GCI alimentent la réunion du conseil intergouvernemental. Les meilleures pratiques existantes incluent la soumission de conclusions conjointes, l'organisation de réunions consécutives entre les réunions entre GCI et les réunions intergouvernementales, ou l'invitation des présidents des GCI à la réunion du conseil intergouvernemental.

Les gouvernements ont ici une responsabilité importante en ce qui concerne l'établissement de ces procédures claires. La meilleure façon de coordonner cette tâche est de travailler avec les GCI.

DONNER SUITE AUX CONTRIBUTIONS DES GCI

Un deuxième aspect de la faible responsabilité des gouvernements est l'extrême lenteur qui caractérise généralement le suivi donné par les gouvernements aux contributions transmises par les GCI.

Dans le cadre de la boucle de retour d'informations mentionnée ci-dessus, les gouvernements devraient répondre aux contributions des GCI. Bien entendu, cette recommandation ne suppose pas que les gouvernements doivent nécessairement prendre en considération les contributions des GCI, ou les accepter. Elle signifie plutôt que, quel que soit le contenu de la contribution, le gouvernement devrait en prendre note, l'examiner et répondre au GCI en temps utile. Sans un tel suivi, le travail des GCI perd son intérêt. En plus d'éviter la « lassitude » concernant les GCI, une telle approche améliorerait la prévisibilité pour les membres des GCI et renforcerait leur engagement vis-à-vis de leur GCI.

FINALITÉ D'IMPACT SUR LES POLITIQUES : COMMENT LES GCI PEUVENT-ILS ÊTRE PLUS INFLUENTS ?

MAXIMISER LA FORCE EXÉCUTOIRE DU CHAPITRE CDD

Un débat sur la mise en œuvre déficiente des chapitres CDD est en cours au niveau de l'UE, et la Commission européenne a reconnu la nécessité d'améliorer cet aspect dans son plan en 15 points.¹ L'UE n'est pas favorable aux sanctions commerciales, car celles-ci ne correspondent pas à son approche de coopération privilégiée. En raison du caractère non exécutoire de ce chapitre spécifique, un non-respect des engagements ne semble pas particulièrement préoccupant. C'est pourquoi les organisations de la société civile et les gouvernements ne sont pas très encouragés à s'intéresser aux GCI et à y investir.

Pour les accords commerciaux existants, l'UE devrait poursuivre ses efforts visant à mettre en place un cadre propice à la mise en œuvre du chapitre CDD. La récente nomination d'un responsable du respect des règles du commerce², ainsi que le mécanisme de règlement des différends déclenché dans le cadre de l'accord commercial entre l'UE et la Corée, sont deux exemples concrets de ces efforts. Toutefois, c'est au fruit qu'on juge l'arbre, et il incombe toujours à l'UE et à ses partenaires commerciaux, qui ont opté pour une approche coopérative, de démontrer comment ces récentes évolutions permettront une mise en œuvre efficace, résolue et en temps utile du chapitre CDD.

Pour les nouveaux accords commerciaux, il existe plusieurs moyens d'accroître leur force exécutoire. Par exemple, la France et les Pays-Bas³ ont suggéré d'abaisser ou d'augmenter les tarifs en fonction des progrès accomplis par les partenaires commerciaux dans la mise en œuvre du chapitre CDD. Bien que cela revienne en substance à imposer des sanctions, d'un point de vue diplomatique, il s'agit d'une mesure beaucoup moins agressive. En outre, le mécanisme de règlement des différends pourrait être optimisé en attribuant aux GCI un rôle formel afin qu'ils puissent déclencher des procédures, soumettre des contributions lors des enquêtes et être tenus au courant de l'évolution des procédures. Ce mécanisme devrait par ailleurs être utilisé en dernier ressort, lorsque les consultations gouvernementales et les groupes d'experts n'apportent pas les changements souhaités. Lorsqu'un accord de libre-échange a un effet négatif avéré sur le

1 Services de la Commission, 2017. Document informel des services de la Commission, «Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)», disponible à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

2 Commission européenne, La Commission européenne nomme son premier responsable européen du respect des règles du commerce. Disponible (en anglais) à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/tp_20_1409.

3 Non-papier de la France et des Pays-Bas sur le commerce, ses conséquences en matière socioéconomique et de développement durable. Disponible à l'adresse suivante: https://nl.ambafrance.org/IMG/pdf/200420_non-papier_fr-nl_trade_vfinal.pdf?13449/d6a1a5f-6cff71a88973e874f9fc02cd4dbda58a.

développement durable et n'encourage pas les parties à s'engager à cet égard, la suspension de l'accord ne devrait pas être exclue.

Comme déjà expliqué, la Commission européenne a un rôle important à jouer dans ce contexte. Par ailleurs, le Parlement européen devrait se montrer encore plus vigilant et exigeant afin de s'assurer que les chapitres CDD sont bien mis en œuvre. Dans ce cadre, il convient également de tenir suffisamment compte des éventuelles insuffisances de l'UE et de ses États membres.

CLARIFIER LES ATTENTES RELATIVES À L'IMPACT DES GCI

S'il paraît évident que les GCI ont été créés afin d'avoir une incidence sur le développement durable, on constate un flou et une confusion considérables concernant ce que les GCI sont censés réaliser et comment ils pourraient y parvenir.

Il est donc important de préciser quel est le processus de changement attendu ou le lien de causalité entre les activités des GCI et le développement durable. On devrait par exemple élaborer une théorie du changement, une méthode expliquant le processus de changement en décrivant les liens de causalité dans une initiative en ce qui concerne l'influence potentielle des GCI sur le développement durable afin d'énoncer formellement les résultats pouvant être raisonnablement escomptés. Une telle théorisation spécifierait ce que pourrait/devoir être l'effet du contrôle et du partage d'informations entre membres des GCI (des positions communes ? Un meilleur contrôle ? Une autonomisation des membres plus faibles ?) et quel type d'impact concret peut être attendu (renforcement des institutions ? Ratification de conventions ? Alliances transnationales de sensibilisation ?).

Ce faisant, les parties à l'accord commercial contribueraient à la gestion des attentes avec les organisations de la société civile participant aux GCI. Pour les membres des GCI, une « théorie du changement » explicite aurait l'avantage de définir des critères de référence en ce qui concerne les résultats qu'ils veulent obtenir au moyen de ces mécanismes.

SORTIR DES SENTIERS BATTUS

Les GCI font partie intégrante des accords de libre-échange. S'ils peuvent contribuer à accroître la durabilité de ces accords commerciaux, en particulier si les recommandations susmentionnées sont prises au sérieux, il reste néanmoins peu probable qu'ils permettent de contrebalancer les effets majeurs du libre-échange. En outre, les sanctions commerciales n'ont pas forcément des effets souhaitables : en effet, elles risquent de cibler les populations les plus vulnérables et reproduire ainsi une logique néocoloniale. Par ailleurs, dans la mesure où les GCI auraient une incidence concrète sur le développement durable, cette incidence pourrait être annulée par des facteurs étrangers au cadre commercial.

Les membres des GCI et les parties devraient être conscients des limitations structurelles du cadre dans lequel ils opèrent. Afin d'avoir un véritable impact, ils ne doivent pas se focaliser uniquement et strictement sur l'impact du libre-échange sur le développement durable, mais aussi aborder les facteurs sous-jacents qui renforcent les inégalités au sein d'un pays et entre les pays. Sinon, les GCI risquent de servir uniquement à légitimer l'accord de libre-échange.

Les membres des GCI devraient donc envisager d'adopter une stratégie d'impact adoptant à la fois un point de vue « intérieur » et « extérieur » et conserver une approche critique du cadre dans lequel ils opèrent. Leur participation ne saurait être qu'un élément d'une stratégie de développement durable plus globale. Entre-temps, les parties devraient s'abstenir de présenter le chapitre CDD, ainsi que les GCI qui en font partie, comme une solution magique pour le développement durable. Si l'on veut traiter sérieusement les questions plus larges ayant trait à la justice mondiale, il ne suffit pas de faire progresser les engagements en faveur du développement durable au moyen d'instruments commerciaux.

À PROPOS DES AUTEURS

Le **Dr Deborah Martens** a obtenu son doctorat en Sciences politiques et Développement rural à l'Université de Gand en 2019. Elle a mené des recherches sur le potentiel offert par les accords commerciaux de l'UE pour l'amélioration des conditions de travail dans les pays tiers. Ses travaux s'inscrivent dans le cadre plus large des débats sur le commerce équitable.

Le **Prof. Dr Jan Orbie** est professeur adjoint au département des Sciences politiques et membres du Centre des études européennes à l'Université de Gand. Il mène des recherches dans le domaine de la politique internationale et européenne, en s'intéressant particulièrement aux politiques de commerce extérieur et de développement de l'UE.

Diana Potjomkina est une chercheuse-doctorante affiliée à la Vrije Universiteit Brussel, à l'Université de Gand et à l'Université des Nations Unies - Études comparatives de l'intégration régionale (UNU-CRIS). Elle travaille sur le projet GREMLIN, en s'intéressant particulièrement aux mécanismes multipartites établis dans le cadre de la politique de commerce extérieur de l'UE.

MENTIONS LÉGALES

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Policy and Development
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :
Alexander Geiger | Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Policy and Development | Trade Policy

Tél.: +49-30-269-35-7509

www.fes.de/GPol

Commandes/contact :
Christiane.Heun@fes.de

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

LES GROUPES CONSULTATIFS INTERNES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UE

Une montée en puissance est-elle possible ?



Depuis la signature de l'accord commercial entre l'UE et la Corée en 2011, tous les chapitres relatifs au commerce et au développement durable (CDD) ont établi des mécanismes de la société civile destinés à contrôler le respect des engagements pris dans le cadre de chaque chapitre : un groupe consultatif interne (GCI) pour chaque partie et une réunion transnationale annuelle de la société civile. Dans la présente étude, il est essentiellement question des GCI, qui sont les organismes de la société civile les plus institutionnalisés et les plus permanents créés au titre des chapitres CDD des accords commerciaux de l'UE. L'objectif est de mener une évaluation exhaustive des GCI, d'identifier leurs principaux problèmes, de distinguer les problèmes de rodage des problèmes structurels et de proposer des solutions afin d'y remédier. La collecte de données initiale a été effectuée au moyen d'une enquête mondiale auprès des membres des GCI, et d'entretiens avec des membres de GCI de l'Union et de pays tiers.



Bien que la plupart des GCI aient été établis conformément aux règles établies dans les chapitres CDD, à ce jour, ils n'ont acquis qu'une faible importance politique. Cela s'explique par de nombreuses raisons, à commencer par des problèmes organisationnels, tels que la fréquence et la notification des réunions en temps utile, l'appui d'un secrétariat et le financement. Sur le fond, les membres des GCI déplorent un manque de dialogue véritable entre les GCI, d'une part, et les gouvernements et la Commission européenne, d'autre part, ce qui constitue un déficit de responsabilité. En plus du désintérêt perçu à l'égard des GCI et de leur travail, les membres des GCI estiment que leur faible impact politique est également dû à un manque d'instruments : les GCI ne disposent toujours pas d'outils pour créer un mécanisme de règlement des différends.



Afin de mieux utiliser l'expertise des GCI et de leur permettre de mener à bien le rôle de contrôle qui leur a été attribué, des améliorations doivent être apportées à différents niveaux : veiller à l'organisation de réunions régulières ; fournir suffisamment de ressources pour la participation et l'appui d'un secrétariat ; assurer une composition indépendante et représentative des GCI ; établir des programmes de travail clairs ; investir dans les relations entre GCI ; améliorer le processus d'élaboration de déclarations communes ; augmenter les interactions entre les GCI et les gouvernements ; institutionnaliser les relations entre les GCI et les parlements ; fournir des ressources structurelles pour mener des études ; mettre en place des boucles de retour d'informations avec les gouvernements et la Commission européenne ; et maximiser la force exécutoire des chapitres CDD.

Plus de détails sous ce lien :

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten>