

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE RENNES 1
COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : Droit public

Par

Marion GEFFRAULT

**La recherche d'un équilibre entre promotion des valeurs et du libre-échange dans
l'action extérieure de l'Union européenne en Asie-pacifique**

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 13 février 2020
Unité de recherche : IODE
Thèse N° :

Rapporteurs avant soutenance :

Eleftheria Neframi Professeure Université du Luxembourg
Erwan Lannon Professeur Université de Gand

Composition du Jury :

Cécile Rapoport Professeure Université de Rennes
Présidente
Philippe Huberdeau Conseiller Affaires Etrangères Paris
Erwan Lannon Professeur Université de Gand
Eleftheria Neframi Professeure Université du Luxembourg
Joël Lebullenger Professeur Université de Rennes
Directeur de thèse

LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE PROMOTION DES
VALEURS ET DU LIBRE-ECHANGE DANS L'ACTION EXTERIEURE
DE L'UNION EUROPEENNE EN ASIE-PACIFIQUE

Remerciements

Je tiens tout d’abord à remercier mon directeur de thèse, le Professeur Joël Lebullenger, pour son implication, sa disponibilité, son soutien, ses conseils avisés et sa grande patience tout au long de ces années.

Je remercie également les professeurs Alan Hervé et Cécile Rapoport pour leurs conseils et encouragements prodigués lors des comités de suivi qu’ils ont aimablement accepté d’assurer.

Je suis très reconnaissante aux professeurs Erwan Lannon, Eleftheria Neframi, et Cécile Rapoport, ainsi que M. Philippe Huberdeau, Conseiller des affaires étrangères, pour l’intérêt qu’ils portent à mon travail en acceptant de siéger au sein de ce jury.

Des remerciements spéciaux s’imposent pour mon « mentor », modèle et ami, Antoine. Merci d’avoir cru en moi, et de m’avoir tant aidée au cours de toutes ces années, avec la bienveillance tranquille et communicative qui te caractérise.

Ma gratitude s’exprime également à ma famille et mes amis, sans qui ce travail n’aurait pu aboutir. Merci à mon père, pour son soutien continu et son écoute, pour son accueil, les tartes, les dizaines de tablettes de chocolat, les sorties en pirogue et autres réconforts toujours bienvenus. Un immense merci à Julien, pour m’avoir épaulée sans jamais faillir, toujours prêt à m’écouter et à dissiper mes doutes. Merci à Sophie, ma camarade de thèse, le voyage a été tellement plus agréable en ta compagnie. Et à tous les autres, un grand merci pour vos conseils, vos petites et grandes attentions, et tout le reste : Françoise, Robert, Alix, Patrick, Mélissa, Sam, Sébastien, Ronan, Philomène, Fanny, Lucie, Luc, Mathilde, Tubraize, Cosimo, Laurène, Coline et Simon...

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

LES ACCORDS-CADRES « NOUVELLE GENERATION » ET LA COOPERATION DE L'UE EN ASIE-PACIFIQUE : PERMETTRE DE VERITABLES PARTENARIATS NON-ASSOCIATIFS

TITRE 1 - DES ACCORDS FONDES SUR LES VALEURS COMMUNES ET LA DOCTRINE DE L'ACTION EXTERIEURE EUROPEENNE

Chapitre 1 - La promotion et la protection de la gouvernance démocratique au fondement des relations avec l'Asie-pacifique

Chapitre 2 - La promotion asymétrique des valeurs de sécurité, de liberté et de justice avec l'Asie-pacifique

Chapitre 3 - La promotion du développement durable par la régulation du libre-échange et la participation du public avec l'Asie-pacifique

TITRE 2 - LA COOPERATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'ASIE-PACIFIQUE, PROLONGEMENT ET COMPLEMENT DES ACCORDS-CADRES

Chapitre 1 - L'instrument de coopération au développement : instrument presque autonome de promotion des valeurs de l'UE auprès des PED de l'ASEAN

Chapitre 2 - Les instruments thématiques en Asie-pacifique : instruments complémentaires de promotion des valeurs à la puissance variable

SECONDE PARTIE

LA PROMOTION ET LA GARANTIE PERFECTIBLES DU RESPECT DES VALEURS PAR LES ACCORDS COMMERCIAUX AU SEIN DU SYSTEME DU DOUBLE-ACCORD EN ASIE-PACIFIQUE

TITRE 1 - L'ALE « NOUVELLE GENERATION », PROMOTEUR ET GARANT DU RESPECT DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Chapitre 1 - La référence aux normes internationales et nationales et la coopération en matière d'environnement et de travail

Chapitre 2 - La spécificité des clauses des chapitres « commerce et développement durable » européens du point de vue matériel

Chapitre 3 - La spécificité des chapitres « commerce et développement durable » européens du point de vue institutionnel

TITRE 2 - METTRE LES ALE « NOUVELLE GENERATION » DE L'UE AU SERVICE DES VALEURS : LE SYSTEME DU DOUBLE-ACCORD ET LES ETUDES D'IMPACT

Chapitre 1 - Le système du double-accord appliqué à l'Asie-pacifique : rallier les accords commerciaux et sectoriels à la défense des valeurs

Chapitre 2 - L'évaluation de la contribution des EICDD à la défense des valeurs en Asie-pacifique : des instruments prometteurs et sous-utilisés

CONTENTS

FIRST PART

THE EU'S « NEW GENERATION » FRAMEWORK AGREEMENTS AND COOPERATION IN ASIA-PACIFIC : PROVIDE FOR TRUE NON-ASSOCIATIVE PARTNERSHIPS

TITLE 1 – AGREEMENTS FOUNDED UPON COMMON VALUES AND THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION'S DOCTRINE

Chapter 1 – Promoting and protecting democratic governance as the core of relations with Asia-Pacific

Chapter 2 – Asymmetrical promotion of security, liberty and justice values in Asia-Pacific

Chapter 3 – Promoting sustainable development by free trade regulation and public participation in Asia-Pacific

TITLE 2 – THE EU'S COOPERATION WITH ASIA-PACIFIC AS AN EXTENSION AND COMPLEMENT TO FRAMEWORK AGREEMENTS

Chapter 1 – The development cooperation instrument as a semi-autonomous instrument to promote the EU's values towards ASEAN developing countries

Chapter 2 – Thematic instruments in Asia-Pacific: complementary instruments with a variable power to promote values

SECOND PART

THE PERFECTIBLE PROMOTION AND GUARANTEE OF VALUES BY TRADE AGREEMENTS IN THE DOUBLE-AGREEMENT SYSTEM IN ASIA-PACIFIC

TITLE 1 – THE “NEW GENERATION” FTA: PROMOTING AND SECURING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES' RESPECT

Chapter 1 – References to international and national standards and cooperation regarding law and environment

Chapter 2 – The EU's “trade and sustainable development” chapters' specificity from a material point of view

Chapter 3 – The EU's “trade and sustainable development” chapters' specificity from an institutional point of view

TITLE 2 – DEVOTE “NEW GENERATION” FTAS TO VALUES: THE DOUBLE-AGREEMENT SYSTEM AND IMPACT ASSESSMENTS STUDIES

Chapter 1 – The double-agreement system applied to Asia-Pacific: devote trade and sectorial agreements to defending values

Chapter 2 – Assessing TSIA's contribution to defending values in Asia-Pacific: promising but underused tools

Abbreviations

Français / *English*

<i>(T)SIA</i>	<i>(Trade) Sustainable Impact Assessment</i>
§	Paragraphe
AA	Accord d'association
<i>AAP</i>	<i>Annual action program</i>
ABI	Accord bilatéral d'investissement
ACP	Afriques-Caraïbes-Pacifique
ACR	Accord commercial régional
ADM	Armes de destruction massive
AEM	Accords environnementaux multilatéraux
AFDI	Annuaire français de droit international
Aff.	Affaire
AFNOR	Agence française de normalisation
AFR.	Annuaire français des relations internationales
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGINDH	Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme
AGNU	Assemblée générales des Nations-Unies
AGTC	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<i>AICHR</i>	<i>ASEAN Interstate Commission on Human Rights</i>
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
al.	Alinéa
ALA	Amérique latine et Asie
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de Libre-Echange Nord-Américain
ALPC	Armes légères et de petit calibre
ANASE	Association des Nations d'Asie du Sud-Est
APC	Accord de partenariat et de coopération
<i>APEC</i>	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
<i>APF</i>	<i>Asia-Pacific Forum of Human Rights Institutions</i>
API	Accord de protection des investissements
APRC	Accord de partenariat sur les relations et la coopération
APS	Accord de partenariat stratégique

<i>ARF</i>	<i>ASEAN Regional Forum</i>
ASACR	Association Sud-Asiatique pour la coopération régionale
<i>ASEAN</i>	<i>Association of South-East Asia Nations</i>
ASEF	Fondation Asie-Europe
BM	Banque mondiale
BPMD	Biens publics mondiaux et défis (programme)
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
BRICSAM	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, Mexique
Bull. CE/UE	Bulletin des communautés européennes/de l'Union européenne
c/	Contre
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CBD	Convention sur la Biodiversité
CCNUCC	Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique
CCT	Centre des nations-unies pour la lutte contre le terrorisme)
CDE	Cahiers de droit européen
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'UE
CDH	Clause « droits de l'homme »
CE	Communauté européenne
CE	Conseil d'Etat
<i>CEDAW</i>	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté Economique Européenne
CEFDF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes
<i>CEPS</i>	<i>Centre for European Policy Studies</i>
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESE	Comité économique et social européen
<i>CETA</i>	<i>Comprehensive Economic Trade Agreement</i>
CIDHA	Commission interétatique sur les droits de l'homme de l'ANASE
CIJ	Cour internationale de justice
CITES	Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
<i>CMLR.</i>	<i>Common Market Law Review</i>
CNU	Charte des Nations-Unies

CNUCED	Conférence des Nations unies pour la coopération et le développement
CNUED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies
COHOM	Groupe « droits de l'homme » du Conseil des ministres de l'UE
Coll.	Collection
COM	Communication de la Commission européenne
CPI	Cour Pénale Internationale
CPJP	Coopération policière et judiciaire en matière pénale
CSNU	Conseil de sécurité des nations-unies
DESC	Droits Economiques, Sociaux et Culturels
DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne
dir.	Sous la direction de
DSP	Document de stratégie pays
DSR	Document de stratégie régional
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
<i>EAS</i>	<i>East Asia Summit</i>
<i>ECIPE</i>	<i>European Centre for International Political Economy</i>
EI	Etude d'impact
EICDD	Etude d'impact de développement durable
EIDH	Etude d'impact sur les droits de l'homme
<i>ELJ</i>	<i>European Law Journal</i>
<i>ELR</i>	<i>European Law Review</i>
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
EPU	Examen périodique universel
EUA	Etats-Unis d'Amérique
EURATOM	Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique
Ex.	Exemple
FED	Fonds européen de développement
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FMI	Fonds monétaire international
FRA	Forum régional de l'ANASE
FSC	Forum de la société civile
<i>FTA</i>	<i>Free Trade Agreement</i>
GAFI	Groupe d'action financière internationale
<i>GATS</i>	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
<i>GATT</i>	<i>General Agreement on Tariffs and trade</i>

GCI	Groupe Consultatif Interne
HCDH	Haut-commissariat sur les droits de l'homme
HCR	Haut-commissariat des Nations-unies pour les réfugiés
HOME	Direction générale affaires intérieures de la Commission européenne
HRVP	Haut(e)-représentant(e) de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
IA	<i>Impact Assessment</i>
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
<i>Ibid.</i>	Ibidem
ICD	Instrument de coopération au développement
ICSN	Instrument de coopération en matière de sécurité nucléaire
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
<i>ICTSD</i>	<i>International Centre for Trade and Sustainable Development</i>
IEDDH	Instrument européen de promotion de la démocratie et des droits de l'homme
IEV	Instrument européen de voisinage
IFI	Institutions financières internationales
IFRI	Institut français des relations internationales
INDH	Institutions nationales de défense des droits de l'homme
<i>Int. T.L.R</i>	<i>International Trade Law Regulation</i>
IP	Instrument de partenariat
IS	Instrument de stabilité
J.D.I.	Journal du Droit international
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
<i>MoU</i>	<i>Memorandum of Understanding</i> (Mémorandum d'entente)
n°	Numéro
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
ODD	Objectifs de développement durable
OEI	Organisation Etat Islamique
<i>OHCHR</i>	<i>ONU High Commission on Human Rights</i>
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des nations-unies

ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
op.cit.	<i>opus citatum</i>
OSC	Organisations de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique nord
PAA	Programme d'action annuel
PE	Parlement Européen
PED	Pays en développement
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIDCP	Pacte international sur les droits Civils et politiques
PIDESC	Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PLO	Procédure législative ordinaire
PLS	Procédure législative spéciale
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
<i>PNR</i>	<i>Passenger Name Record</i>
PNUD	Programme des Nations-unies pour le développement
PS	Partenaire stratégique
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
Pt.	Point
PTGP	Partenariat transpacifique global et progressiste
RAE	Revue des affaires européennes
<i>RCEP</i>	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
Rec.	Recueil
RGDIP	Revue générale de droit international public
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RMUE	Revue du marché unique européen
RSE	Responsabilité sociale/sociétale des entreprises
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
S.F.D.I.	Société française de droit international
<i>SAARC</i>	<i>South-Asian Association for Regional Cooperation</i>
SAE	Sommet de l'Asie de l'Est

SEAE	Service européen d'action extérieure
SEDD	Stratégie européenne de développement durable
SPG	Système de préférences généralisées
SR	Statut de Rome
SSE	Stratégie de Sécurité Européenne
TAC	Traité d'amitié et de coopération (Asie du Sud-Est)
TCA	Traité sur le commerce des armes
TCE	Traité établissant une Communauté européenne
TECE	Traité établissant une constitution pour l'Europe
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TL	Traité de Lisbonne
TNP	Traité de non-prolifération
TPI	Tribunal pénal international
<i>TPP</i>	<i>TransPacific Partnership</i>
TUE	Traité sur l'Union Européenne
UE	Union Européenne
<i>UNCCT</i>	<i>UN Counter-terrorism center</i>
<i>UNHCR</i>	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
<i>UNODC</i>	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
v.	Voir

Introduction

1. Dans l'ordre mondial actuel, l'Europe, ce « vieux continent », se trouve parfois raillé, alors qu'il n'est pourtant pas dépourvu de qualités, ni d'influence. L'Union européenne (UE) est une puissance originale, puisqu'elle n'est pas un Etat, mais une union d'Etats, qui ont décidé de mettre en commun certaines compétences. Cette intégration régionale n'a pas à ce jour d'équivalent dans le monde. Face aux grandes puissances étatiques que sont les Etats-Unis, la Chine, voire l'Inde et la Russie, l'Union européenne peut sembler souffrir d'une certaine faiblesse. Toutefois, elle possède des atouts qui pourraient lui permettre de s'imposer comme un acteur incontournable du XXI^{ème} siècle, à la condition qu'elle parachève sa construction politique, qu'elle parvienne à se penser et à être perçue en tant que puissance unie, et qu'elle s'adapte plus rapidement à un monde en mutation.

2. La question de l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale était au cœur du processus de réforme des traités européens, dont la signature du traité de Lisbonne en décembre 2009 constitue la dernière étape en date¹. Or, l'UE se conçoit en tant qu'un « acteur des valeurs », dont l'action serait guidée par les principes qui ont conduit à sa création et à son renforcement. La consécration d'une doctrine orientant son action extérieure, c'est-à-dire sa politique étrangère, constitue l'un des apports les plus importants de la révision de Lisbonne (Section 1).

3. Or, l'Asie-pacifique est actuellement au cœur économique, géopolitique et stratégique de l'ordre multipolaire émergent. Si elle entend s'imposer comme un acteur global du monde contemporain, l'UE doit surmonter la distance et la déconnexion des enjeux afin de s'imposer comme un véritable partenaire des Etats de la région, tout en gardant les valeurs au centre de sa stratégie (Section 2).

¹ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in NEFRAMI E. (dir), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, Coll. droit de l'Union européenne - Colloques, pp.265-291

Section 1 L'affirmation d'une doctrine de l'action extérieure de l'Union européenne au service de ses prétentions d'acteur global

4. En matière de politique étrangère et de relations extérieures, l'objectif poursuivi par les différentes révisions des traités est resté le même : donner à l'Union les moyens de s'affirmer davantage dans le jeu international, et plus précisément, faire d'elle un acteur global².

5. Toute référence explicite à cet objectif a certes disparu des traités actuellement en vigueur, le Traité sur l'Union Européenne (TUE) et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ce constat reste valable y compris concernant l'article 21 TUE, qui dresse la liste des principes et des objectifs qui encadrent l'action extérieure de l'Union³.

6. Cependant, cette ambition demeure bien vivante, comme en témoignent différentes déclarations et documents stratégiques adoptés par les institutions de l'UE. Par exemple, au sein de la « stratégie globale » de juin 2016, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne (HRVP), F. MOGHERINI, déclare que « *l'UE sera un acteur global responsable*⁴ »⁵. L'existence d'un « *objectif implicite* » d'affirmation de l'UE sur la scène internationale continue « *d'innover* » l'ensemble de l'action de l'Union⁶.

7. Qu'est-ce qu'un acteur global ? Il n'existe pas de définition unique de ce concept. Des différentes interprétations proposées, il ressort que la globalité de cet acteur s'exprime dans son influence, sur le plan géographique et matériel. En effet, l'acteur « global » est celui qui agit sur l'ensemble des domaines des relations internationales, et dont les activités s'étendent à

² ADAM S., HAMMAMOUN S., LANNON E., NEUWAHL N., LOUIS J. V., WHITE E., , *L'Union européenne comme acteur international*, Editions de L'Université de Bruxelles : Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 2015, 239p.

³ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation... » précité, p.266

⁴ « *The EU will be a responsible global stakeholder* », in « Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy », document de stratégie préparé par F. MOGHERINI, juin 2016.

⁵ Dans le même ordre d'idée, au sein de la Stratégie de Sécurité Européenne élaborée par J. SOLANA et adoptée par le Conseil en 2003, qui constitue un véritable cadre stratégique et programmatique de la politique étrangère de l'Union, il est annoncé que « *l'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur* ». V. « Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, le 12 décembre 2003 [non publié]. De même, le Conseil européen avait affirmé en 2010 que « *l'Union européenne doit être un véritable acteur sur la scène internationale, prêt à assumer sa part de responsabilité pour la sécurité mondiale et à montrer la voie pour trouver des réponses communes à des défis communs.* » Conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010, pt.2

⁶ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation... » précité, p.267

l'ensemble des régions du monde. E. NEFRAMI différencie l'acteur global du simple acteur international, en ce qu'il « *exporte son acquis et son modèle* », et « *exerce une influence normative et joue un rôle actif dans la coopération internationale* »⁷. I. BOSSE-PLATIERE, pour sa part, s'inspire de la science politique afin d'identifier les caractéristiques cumulatives nécessaires à l'identification d'un acteur global. Ce dernier doit disposer :

- d'un système de valeurs qui oriente son action, c'est-à-dire une « doctrine » ;
- de la capacité de formuler des politiques ;
- de moyens d'agir ;
- du pouvoir de mener des négociations et de conclure des accords, reposant sur un système institutionnel légitimé⁸.

8. D'un point de vue juridique, il en découle que l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global est tributaire du cadre juridique, procédural et matériel, dans lequel s'élabore et est mise en œuvre son action extérieure. Il s'agit ici de l'ensemble des règles de droit qui fondent et circonscrivent les relations externes de l'Union. Or, de ce point de vue, le traité de Lisbonne a clairement contribué à renforcer les moyens préexistants de l'UE de s'affirmer en tant qu'acteur global⁹.

9. En effet, la révision de Lisbonne a, entre autres éléments, conduit à la « communautarisation » de nouveaux domaines, ce qui correspond à un accroissement des compétences de l'Union, à la suppression (relative) des piliers¹⁰, à établir de nouveaux acteurs en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique étrangère « commune »

⁷ NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne : Fondements, moyens, principes*, coll. Systèmes, L.G.D.J, 2010, 216p, p.12

⁸ Cité au sein de BOSSE-PLATIERE I., « L'affirmation de l'UE... » précité, pp.267-268. Tiré de C. FRANCK « l'AE de l'UE : acteur global, profils politique et présidence française », in FLAESCH-MOUGIN (dir) *La relance de l'UE et la présidence française*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.252.

⁹ NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne...*, précité, p.17

¹⁰ Pour une analyse de la « dépillarisation » et de ses limites, notamment en matière de Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), voir BILLET C., *Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, thèse soutenue en 2014 sous la direction de Catherine FLAESCH-MOUGIN et de Elspeth GUILD, 719p.

cohérente¹¹, à la clarification des compétences exclusives¹² ou partagées¹³, ou encore à définir une procédure générale de conclusion des accords externes¹⁴ (article 218 TFUE)¹⁵.

Encadré 1 : la procédure de conclusion des accords externes de l'UE selon l'article 218 TFUE :

En vertu de la révision opérée par le traité de Lisbonne, la procédure de conclusion des accords externes a été simplifiée, et est décrite à l'article 218 du TFUE. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, et autorise la signature et la conclusion des accords.

- la Commission présente des recommandations au Conseil afin d'obtenir l'autorisation d'entamer les négociations. Lorsque l'accord envisagé porte « *exclusivement ou principalement* », sur la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), c'est le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRUE) qui présente ces recommandations ;

- le Conseil peut adresser des directives au négociateur qu'il a désigné, et établir un comité spécial qui assistera le négociateur ;

- le Conseil adopte la décision de signature et d'application provisoire le cas échéant¹⁶, ainsi que la décision de conclusion de l'accord.

C'est à ce stade qu'intervient l'approbation du Parlement européen : sauf dans le cas d'un accord portant exclusivement sur la PESC, l'approbation du PE est nécessaire pour :

- les accords d'association ;

- les accords « créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération » (donc, ceux qui institutionnalisent un dialogue politique) ;

- les accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (PLO) ou la procédure législative spéciale (PLS), dès lors que l'approbation du PE est requise en interne ;

- des accords « *ayant des implications budgétaires notables pour l'Union* » ;

- l'accord portant adhésion de l'UE à la CESDH.

En principe, le Conseil statue à la majorité qualifiée tout au long de la procédure, mais il existe des exceptions.

- « *lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union* » (en vertu du parallélisme des procédures),

¹¹ Ont ainsi été créés le Service d'Action Extérieure Européenne (SEAE), et le poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui assure également les fonctions de vice-président de la Commission européenne (HRVP). V. HILLION C., LEFEBVRE M., « Le Service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Question d'Europe*, n°184, Fondation Robert Schuman, 25 octobre 2010.

¹² Article 3 TFUE

¹³ Article 4 TFUE

¹⁴ RAPOPORT C., « La procédure de conclusion des accords externes de l'Union Européenne : Quelle unité après Lisbonne ? », in GOVAERE I., LANNON E., VAN ELSUWEGE P., ADAM S. (dir.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 637p., pp.149-169

¹⁵ Au sujet de l'impact de la révision de Lisbonne sur l'action extérieure européenne, voir entre autres : PETITEVILLE F. « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, 2011, vol 2, n°51, pp.95-112 ; LUZZATTO GARDNER A., EIZENSTAT S., « New Treaty, New Influence ? », *Foreign Affairs*, mars-avril 2010, pp.104-120 ; MISSIROLI A., « The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon : A Work in Progress », *European Foreign Affairs Review*, 2010, vol 15, pp.427-452

¹⁶ 218§5 TFUE

- les accords d'association,
- les accords avec les Etats candidats à l'adhésion,
- l'accord d'adhésion à la CESDH.

L'article 218 s'applique aux accords commerciaux¹⁷. Ceci étant, le Conseil peut être amené à statuer à l'unanimité dans plusieurs cas, en raison de la répartition des compétences entre l'UE et les Etats-membres, en lien avec la sensibilité des sujets concernés :

- pour un accord dans les domaines du commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, ainsi que des investissements étrangers directs, « *le Conseil statue à l'unanimité lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes* » (parallélisme des procédures une fois encore) ;
- si l'accord porte sur le « *commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union* » ;
- « *dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services* ».

10. Cependant, l'accumulation seule de compétences externes ne saurait faire de l'UE un acteur global, pas plus que la multiplication des acteurs et instruments de l'action extérieure. L'intervention de l'UE doit pouvoir se faire de manière lisible, efficace, cohérente, au service de ses intérêts et de ses valeurs. C'est à cette condition que l'action extérieure pourra s'ériger en une politique étrangère « commune ». Dès lors, bien qu'il ne s'agisse pas du seul apport du traité de Lisbonne à l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global, la consécration d'un système de valeurs, d'une « doctrine », en est un des aspects les plus importants. Cette doctrine est consacrée au sein de l'article 21 TUE, qui doit être lu en lien avec les objectifs de l'UE posés par l'article 3 TUE, et les valeurs qui fondent l'UE selon l'article 2 du même traité.

11. L'article 21 TUE se compose de trois alinéas. Le premier consacre les « principes » fondateurs et constitutifs de l'Union européenne, sur lesquels son action sur la scène internationale repose, et « *qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde* ». Il s'agit de « *la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international* »¹⁸.

¹⁷ En vertu de l'article 207§3 du TFUE

¹⁸ Article 21§1 TUE

Au sein d'un deuxième alinéa sont ensuite définis les « objectifs » de l'action extérieure. Il s'agit :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale (...) ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Au sein du troisième et dernier alinéa, l'article 21 précise le cadre dans lequel seront appliqués ces principes et objectifs. Selon ses termes, « l'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés [précédemment] dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs. »¹⁹ Est également consacrée ici l'exigence de cohérence nécessaire à l'efficacité et à la lisibilité de l'action extérieure²⁰.

¹⁹ Article 21§3 TUE

²⁰ A défaut d'être entièrement « commune », et donc basée sur une compétence exclusive de l'UE, la politique étrangère européenne se doit d'être cohérente, dans l'ensemble de ses actes juridiques et politiques et de ses actions. Ainsi, l'une des caractéristiques les plus importantes du cadre juridique de l'action extérieure consacré par le traité de Lisbonne tient à l'intégration très poussée de l'exigence de cohérence (article 7 TFUE). Désormais un principe structurel et justiciable, l'exigence de cohérence se manifeste clairement dans le droit matériel européen, ainsi que dans son fonctionnement institutionnel et procédural, en vertu des réformes introduites par le traité de Lisbonne. Ce concept peut s'entendre *a minima* comme interdisant la contradiction, mais « nécessite également complémentarité et synergie » entre les différentes initiatives et mesures de l'UE et de ses Etats-membres. V. HILLION C., « Cohérence et Action extérieure de l'Union européenne », in NEFRAMI E. (dir) *Objectifs et compétences de l'Union européenne*, 2012, Bruylant, Bruxelles, 450p., pp. 229-261 ; BOSSE-

12. Chaque alinéa de l'article 21 TUE doit être lu en lien avec deux autres dispositions du même traité, à savoir l'article 3, et notamment son alinéa 5, qui traite des objectifs de l'UE, et l'article 2, qui proclame les « valeurs » sur lesquelles l'Union est fondée.

L'article 21§1 TUE, pose les « principes » qui fondent l'identité de l'UE, et qu'elle doit promouvoir à l'étranger. Or, il est proclamé au sein de l'article 2 TUE que l'UE « *est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités* ». Notons que la différence sémantique entre « valeur » et « principe » a fait l'objet de discussions, les termes étant employés aléatoirement au sein des traités révisés, sans être définis. Le terme de « principe » présente *a priori* « *un contenu juridique plus concret et une certaine opérationnalité* »²¹, notamment en raison du caractère justiciable des principes en droit européen. La désignation de « valeur » serait davantage liée à des considérations d'ordre éthique ou moral plutôt que juridique, et sa justiciabilité est plus incertaine²².

En vertu de l'article 3 TUE, l'UE a pour but de promouvoir la paix, « ses valeurs » et le bien-être de ses peuples. Dans le cadre de ses relations extérieures, l'Union « *affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts* ». L'article 3§5 établit ensuite une liste d'objectifs plus ou moins similaires à ceux de l'article 21§3.

13. D'une comparaison de ces trois dispositions, deux constats peuvent être tirés. D'abord, il ressort que la liste exacte des « principes » et « objectifs » varie d'un article à un autre. Ainsi, par exemple, l'aide humanitaire est expressément inscrite en tant qu'objectif de l'article 21§2 TUE, mais n'apparaît pas au sein de l'article 3§5 du même traité. Il arrive même qu'un principe au sein de l'article 21§1 TUE, tel la « solidarité »²³, soit listé en tant qu'objectif de l'action extérieure au sein de l'article 3§5 TUE.

PLATIERE I., *L'article 3 du traité UE – Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruxelles, 2009, 860 p.

²¹ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation... », précité, p.279

²² Ces deux termes désignant les mêmes éléments constitutifs de l'identité de l'UE, qu'elle cherche à projeter à l'étranger, et qui encadrent son action extérieure, on emploiera indifféremment l'un ou l'autre dans la suite de cette étude.

²³ Une double-lecture est possible de ce que ce « principe » de solidarité recouvre : d'un côté, dans une acception interne, il s'agit d'encourager « *a minima, une certaine coordination, au mieux une complémentarité* » des politiques européennes et de celles des Etats membres ; de l'autre, dans une acception internationale, il s'agit de contribuer au développement et à

Tableau 1 : relevé des principes/valeurs et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne d'après les articles 2, 3 et 21 TUE :

Principes/valeurs 2 TUE	Principes/valeurs 21§1 TUE	Objectifs 3 TUE	Objectifs 21§2 TUE
Dignité humaine Démocratie Etat de droit Droits de l'homme et notamment ceux des minorités Liberté Egalité	Dignité humaine Démocratie Etat de droit Droits de l'homme universels et indivisibles Principes d'égalité et de solidarité Droit international et CNU Multilatéralisme	Droits de l'homme notamment de l'enfant Paix Sécurité Développement durable Commerce libre et équitable Elimination de la pauvreté Droit international et CNU Solidarité et respect mutuel entre les peuples	Démocratie Etat de droit Droits de l'homme Paix Sécurité internationale Développement durable Libre-échange Eradication pauvreté Protection environnement Principes du droit international Multilatéralisme Aide humanitaire Sécurité interne

Source : auteure

14. De ce constat découle la seconde observation à l'égard de ces listes « *fourre-tout* » qui constituent une sorte de « *maillage des notions* »²⁴ : il est possible d'identifier trois « blocs » de valeurs, ou trois valeurs-clés, que l'on peut décliner en plusieurs principes corollaires. De plus, ces trois valeurs-clés constituent à la fois des « principes » devant guider et encadrer l'action extérieure européenne, mais également des « objectifs », des finalités vers lesquelles elle doit tendre. Certains des « objectifs » des articles 3§5 et 21§2 apparaissent plutôt comme des moyens d'atteindre la réalisation des objectifs fondamentaux, et d'assurer le respect des principes. Par exemple, la promotion du commerce international, soit du libre-échange, vise théoriquement à contribuer à la prospérité, et donc *in fine* au développement mondial. De même, l'aide humanitaire peut être conçue comme un instrument corollaire du principe de solidarité, qui lui-même peut-être associé au principe/objectif d'un développement durable mondial.

15. Dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure, l'UE se doit ainsi de respecter et promouvoir trois principes/objectifs principaux :

- les droits de l'homme, les principes démocratiques, et l'Etat de droit²⁵ ;
- la sécurité internationale, soit « la paix » ;

l'éradication de la pauvreté, objectif ultime de la politique de coopération au développement. V. BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'UE... », précité, p.275

²⁴ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'UE... », précité, p.277

²⁵ La bonne gouvernance, concept et objectif protéiforme, peut également être associée à ce « triptyque », bien que de manière plus implicite et aléatoire, on le verra. V. *infra*, première partie, titre 1, chapitre 1

- le développement durable, dans ses trois dimensions, à savoir économique, sociale, et environnementale. Ce dernier principe/objectif inclut la promotion du libre-échange, considéré comme un moteur de croissance et donc de développement économique²⁶.

L'UE doit respecter ces principes, et dans le même temps chercher à les faire adopter et respecter par les Etats tiers. Le triptyque « droits de l'homme, principes démocratiques, Etat de droit », la sécurité, le développement durable sont ainsi à la fois des principes contraignant l'action de l'UE, et des objectifs que l'ensemble de ses actions doit servir, peu importe les circonstances.

16. Le respect du droit international constitue un principe/objectif additionnel et transversal. La promotion du multilatéralisme²⁷, qui en découle, est largement consacrée en tant qu'objectif de l'Union, et ce depuis de nombreuses années. De fait, ce principe est lié à la nature de l'Union européenne. En effet, l'UE se définit comme « *une entité fondée sur la norme* »²⁸. De plus, elle est définie comme étant une puissance « civile » ou « douce » (« *soft power* »)²⁹. En tant que telle, elle aurait, selon certains, vocation à pacifier les relations internationales « *en exerçant et en diffusant des formes civiles d'action et d'influence* »³⁰. Certains auteurs vont même jusqu'à considérer que l'Union constitue une puissance « *normative* »³¹. Dans son analyse, I. MANNERS théorise ainsi le rôle de l'UE en tant qu'exportatrice de normes à l'échelle internationale, en mettant l'accent notamment sur les normes relatives aux droits de l'homme et à la démocratie. Il y voit non seulement le « *socle* » de l'identité de l'UE, mais aussi un instrument de transformation au niveau mondial³². C'est donc par le droit, et par la projection des valeurs constitutives de son identité au travers de la coopération internationale, que l'UE escompte agir en acteur global, et « transformer » le monde. Cependant, l'idée que la seule

²⁶ Bien que ce postulat soit abondamment discuté et remis en question. Voir *infra*

²⁷ Soit du soutien à une méthode de coopération qui « *privilégie, au niveau des relations internationales, les rapports de chaque pays avec l'ensemble des autres* ». Dictionnaire Larousse en ligne, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>.

²⁸ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'UE... », précité, p.276

²⁹ DUCHÊNE F., « The European Community and the uncertainties of interdependence » in HAGER W., KOHNSTAMM M. (eds), *A nation Writ Large ? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Macmillan, Londres, 1973 ; MANNERS I., « *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*, », *Journal of Common Market Studies*, 2002, n° 40, pp. 235-258; NYE J., *Soft power: the means to success in world politics*, Public Affairs, 2004, 191p. ; HOWORTH J., « The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? », *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol 48, n°3, pp. 455-474

³⁰ SAUTENET A., *Partenariat stratégique entre Europe et pays émergents d'Asie*, Collection droit de l'Union européenne – Thèses, Bruylant, Bruxelles, 2014, 776p., pt.559

³¹ MANNERS I., « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms », précité. Cependant, la puissance « normative » de l'UE fait l'objet de critiques quant à son étendue, sa réalité, et sa sincérité. Voir par exemple PETITEVILLE F., « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, 2011, vol 2, n°51, pp. 95-112

³² MANNERS I., « Normative Power Europe », précité, p.252

puissance « civile » ou « normative » suffirait pour s'imposer en acteur global est régulièrement remise en question³³.

17. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'action extérieure de l'Union est désormais fondée sur un faisceau de compétences qui se regroupent autour d'objectifs, transversaux et sectoriels³⁴. L'article 21 TUE constitue « *l'ultima ratio* »³⁵ à l'aune duquel les diverses compétences externes, implicites ou explicites, seront interprétées et mises en œuvre. De plus, avec l'article 21 TUE, l'UE dispose désormais d'une véritable doctrine de l'action extérieure, entendue comme « *un ensemble de notions par lesquelles [elle] prétend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action* » menée à l'étranger³⁶.

18. Le processus entamé longtemps auparavant par l'Union européenne franchit ainsi au moment de l'entrée en vigueur de la révision de Lisbonne une étape décisive. L'enjeu pour l'UE est de parvenir à s'affirmer en tant qu'acteur « éthique », et de mettre son action extérieure au service de ses valeurs. La volonté affichée par l'UE de faire de la politique commerciale commune (PCC) et de ses instruments un levier de promotion des valeurs participe de cet objectif. En effet, l'UE entend mettre son considérable poids économique³⁷ au service de la promotion et défense de principes et intérêts non-commerciaux.

19. Il est d'autant plus nécessaire pour l'UE de se constituer en acteur global dès lors qu'il s'agit de défendre ses valeurs et ses intérêts hors de sa sphère d'influence traditionnelle. L'UE dispose d'une force d'attraction certaine et d'un ascendant important sur son voisinage, ainsi que sur les Etats candidats à l'adhésion. Ce rayonnement opère également, quoique dans une mesure plus variable, à l'égard des régions impliquées dans des schémas associatifs anciens, comme les pays du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), ou l'Amérique latine.

³³ MEGIE A., MERAND F., « L'Union européenne et le nouvel équilibre des puissances », *Politique européenne*, 2013, vol 1, n°39, pp.9-21 ; FORSBERG T., « The power of the European Union What explains the EU's (lack of) influence on Russia? » *Politique européenne*, 2013, vol 1, n°39, pp.22-42 ; LAMY P., GNESOTTO N., *Où va le monde ? Trump et nous*, 2018, Odile Jacob, Paris, 256p.

³⁴ NEFRAMI E., L'action extérieure de l'Union européenne..., précité, p.13

³⁵ BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'UE... », précité, p.277

³⁶ Ibid.

³⁷ Hors commerce intra-communautaire, les échanges de biens (exportations et importations) de l'UE avec le reste du monde représentent environ 15% du commerce mondial de biens, et 22,5% du commerce mondial de services (en 2012). (Source : EUROSTAT 2013)

Cependant, la force d'attraction de l'Union européenne se réduit à mesure que l'on s'en éloigne. L'influence de l'UE sur le continent asiatique s'avère ainsi très limitée.

20. Effectivement, en dépit d'une présence commerciale non négligeable, l'UE peine à peser en Asie. L'architecture et le fonctionnement européens y sont méconnus. De plus, l'organisation régionale européenne y est encore largement perçue comme un acteur secondaire, et essentiellement commercial. Pour la plupart des Etats asiatiques, l'UE demeure un géant économique et un nain politique³⁸. L'organisation européenne peine à s'imposer en tant que partenaire et en tant que promoteur de valeurs, notamment à l'égard des grands émergents du continent eurasiatique (Russie, Chine, Inde), acteurs incontournables du jeu international. Pourtant, la zone Asie-pacifique est actuellement au cœur de bouillonnements géopolitiques, géoéconomiques, et d'expérimentations juridiques et conventionnelles. Forte de l'impact du traité de Lisbonne sur sa capacité à mener une politique étrangère plus cohérente, et appuyée sur la doctrine à présent consacrée de son action extérieure, l'UE s'est évertuée ces dernières années à redynamiser le partenariat UE-Asie-pacifique, afin de tenter de s'imposer comme un acteur incontournable dans la zone.

Section 2 La promotion des valeurs au cœur du renouvellement et de l'approfondissement du partenariat de l'Union européenne avec l'Asie-pacifique

21. La quête du renforcement du partenariat entre l'UE et les acteurs majeurs d'Asie-pacifique occupe une part importante de sa politique étrangère post-Lisbonne. Le « partenariat » s'entend de la recherche d'une relation complète entre l'UE et le tiers concerné, qui dépasse la simple coopération. Ce partenariat s'établit, qui plus est, sur la base de principes qui s'appliquent non seulement à la relation entre les partenaires (réciprocité, égalité) mais aussi aux activités menées par eux. Il n'existe pas de définition juridique formelle du « partenariat » en droit communautaire³⁹. De plus, cette forme de relation n'est attachée à aucun instrument

³⁸ Selon l'expression galvaudée, l'Europe est un géant économique mais un nain politique, ou diplomatique. V. par exemple : JOANNIN P., « L'Europe en 2025 : géant économique, nain politique ? », *Géoéconomie*, 2009, vol 3, n°50, pp.79-85

³⁹ BALOCK R., « La notion de partenariat en droit communautaire », in *50 ans de droit communautaire – Mélanges en l'honneur de Guy Isaac*, t.1, Toulouse, 2004, Presses de l'Université de sciences sociales, pp489-522.

juridique en particulier. De fait, il s'agit davantage de « *creusets de relations globales et finalisées* » que d'instruments prédéterminés, le partenariat « *rassemblant une multitude de liens juridiques déployés entre l'UE et un Etat tiers en vue de la réalisation d'un objectif commun*⁴⁰ ». Le partenariat s'établit donc sur la base de trois caractéristiques : l'adhésion à des références communes, des « valeurs » ; des rapports d'égalité entre les partenaires (dans l'esprit *a minima*⁴¹) ; une « *dynamique* », entendue comme la volonté de coopérer ensemble, d'aboutir à des résultats, de dépasser la concurrence des intérêts ou le rapport de force⁴². En somme, comme l'a écrit C. RAPOPORT, « *le partenariat (...) décrirait une relation durable et équilibrée, fondée sur des valeurs ou des principes partagés, et tendant à la réalisation d'un projet commun*⁴³ ».

22. L'Asie-pacifique est au cœur des préoccupations mondiales, tant au plan économique et commercial, qu'environnemental, géopolitique et stratégique. La zone présente des enjeux relatifs à chacun des trois « piliers » de la doctrine de l'action extérieure européenne (§1).

23. Or, l'Union européenne, bien qu'elle soit en contact régulier avec les Etats d'Asie de l'Est, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, peine à s'imposer comme un véritable « partenaire ». D'une certaine façon, le renforcement du partenariat entre l'UE et les Etats de la région constitue une mise à l'épreuve de sa capacité à effectivement assurer auprès d'acteurs étrangers la promotion et le respect de ses valeurs, notamment non-commerciales. A cette fin, l'UE doit mobiliser l'ensemble des instruments et mécanismes à sa disposition, voire en créer de nouveaux. Ce n'est que récemment qu'elle a entamé la rénovation du cadre conventionnel qui la lie aux différents acteurs de la zone (§2).

⁴⁰ RAPOPORT C., *Les partenariats entre l'UE et les Etats tiers européens*, thèse, sous la direction de J. LEBULLENGER, 2011, p.42

⁴¹ Car comme le rappelle C. RAPOPORT : « Dans l'hypothèse d'un instrument bilatéral, l'égalité de droit des partenaires peut masquer une inégalité de fait. Rechercher l'égalité réelle supposera, de la part de la partie « forte », l'Union, qu'elle n'abusera pas de sa puissance », « Les partenariats entre l'UE et les Etats tiers européens », précité, p.69

⁴² D'après MOREAU-DEFARGES P., « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in LABOUZE M.-F. (dir), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p.40.

⁴³ RAPOPORT C., *Les partenariats...*, précité, p.74

24. En raison de son poids économique, démographique et de l'existence sur son territoire d'une multitude de défis politiques et sécuritaires ayant potentiellement des conséquences globales, l'Asie-pacifique est à bien des égards actuellement au centre du monde. La plupart des acteurs majeurs du jeu international ont porté leur attention vers la zone, ce qui s'est traduit par un « pivot » vers la région. Ceci étant, l'« Asie-pacifique », composition politico-géographique contemporaine, ne désigne pas une zone clairement délimitée. L'attention mondiale tend cependant à se concentrer sur la partie orientale du vaste continent eurasiatique, et sur les territoires baignant dans l'océan Pacifique (A). Cette zone « Asie-pacifique » se démarque actuellement par sa centralité tant en termes d'échanges commerciaux et d'investissement, mais aussi au regard de l'importance d'enjeux stratégiques, environnementaux, climatiques, et démocratiques. Chacun de ces défis constituent autant de sujets pertinents au regard des principes et objectifs de la doctrine de l'action extérieure européenne (B).

A. L'Asie-pacifique, une composition politico-géographique aux frontières variables

25. Dans une définition étendue, l'Asie-pacifique peut désigner l'ensemble du continent asiatique (à l'exception de ce que l'on désigne comme l'Europe), ainsi que tous les Etats insulaires du Pacifique, voire même les Etats du continent américain possédant un rivage pacifique. Pour d'autres, l'Asie-pacifique s'étend « *de la Corne de l'Afrique à la mer de Chine méridionale* »⁴⁴.

26. Pour ne rien faciliter, l'Asie-pacifique n'existe pas en tant que région délimitée au sein de la vision européenne. Les relations entre l'Union européenne et les Etats (et entités

⁴⁴ HAMEL T., « La géopolitique de l'Asie-pacifique et l'émergence de la Chine », *Géoéconomie*, 2014, vol 4, n°71, pp.123-140, p.123

régionales) qui en font partie relèvent par conséquent de différents schémas relationnels entrecroisés, chacun ayant des caractéristiques propres ainsi que des objectifs distincts.

27. Ainsi, les relations de l'Union européenne avec les États insulaires indépendants du Pacifique sont régies par l'accord de Cotonou conclu avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique⁴⁵, une association au sens de la typologie européenne⁴⁶. L'appui au développement de ces États se trouve au cœur de leurs relations. Parallèlement, les relations de l'UE avec les États développés de la zone, qu'il s'agisse de ceux du Pacifique (Australie et Nouvelle-Zélande), d'Asie (Japon, Corée du Sud), ou du continent américain (Canada), sont menées sur la base de stratégies bilatérales aux objectifs divers et à l'intensité variable. Les relations entre l'UE et l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est, plus connue sous son acronyme anglais « ASEAN »⁴⁷, s'inscrivent dans un cadre particulier, puisqu'il s'agit de deux organisations régionales. Leurs rapports s'établissent à plusieurs niveaux, suivant la stratégie établie pour l'ASEAN elle-même, le soutien à son intégration et à sa structuration en véritable « communauté », mais également en fonction des relations bilatérales établies avec ses membres.

28. Qui plus est, plusieurs des États d'Asie-pacifique, dans son acception la plus étendue, sont également des « partenaires stratégiques » de l'Union : la Chine, l'Inde, la Russie, la Corée du Sud, le Japon, et le Canada se sont vus adoubés de la sorte⁴⁸. L'importance des partenariats stratégiques dans l'action extérieure de l'Union européenne va croissante. Il s'agit néanmoins d'un « *concept aux contours flous* », tant l'expression ne fait pas l'objet ni d'une vision stratégique ni d'une retranscription juridique commune⁴⁹. De fait, tous les partenariats stratégiques ne sont ni identiques, ni égaux. Certains partenaires identifiés comme « stratégiques » sont des puissances établies que l'UE considère comme stratégiques, mais avec qui le partenariat est plutôt informel (ex : Japon⁵⁰). D'autres sont des puissances émergentes

⁴⁵ Et de la Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions de 2012 « Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique », JOIN (2012) 6, du 21.3.2012, [non publiée]

⁴⁶ RAPOPORT C., « La géographie des relations extérieures de l'Union européenne. », in LAMBLIN-GOURDIN A-S, MONDIELLI E. (dir), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, pp.155-174

⁴⁷ Association of South-East Asia Nations, ci-après « ASEAN ».

⁴⁸ Sur ce point, v. notamment SAUTENET A., Partenariat stratégique entre Europe et pays émergents d'Asie, précité.

⁴⁹ *Ibid.*, pt 59

⁵⁰ Jusqu'à la signature en 2018 de l'Accord de Partenariat Stratégique, voir *infra*.

pour lesquelles l'adoption d'un document formel appelé « partenariat stratégique » vise essentiellement à s'assurer la coopération de ces partenaires dont le poids va croissant sur la scène internationale (ex : Chine, Inde)⁵¹. Certains de ces Etats ont, selon toute vraisemblance, bénéficié de l'octroi de ce statut dans le cadre d'un « effet d'annonce »⁵², comme dans le cas de la Corée du Sud. Il s'agissait en l'espèce de saluer l'approfondissement des relations conventionnelles auxquelles venaient de procéder l'UE et cet Etat.

29. En effet, depuis 2009, l'UE procède à une rénovation du cadre conventionnel qui l'unit à plusieurs Etats de l'Asie et du Pacifique. La présente étude se focalisera par conséquent sur les Etats d'Asie-pacifique avec lesquels l'UE a signé et conclu des accords après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

30. Ces accords seront désignés comme étant « nouvelle génération », car ils se distinguent des instruments précédents de par l'impact matériel, procédural et institutionnel du traité de Lisbonne sur leur contenu, ainsi que sur leur négociation et conclusion. Qu'il s'agisse des accords de coopération ou des accords commerciaux, ils abordent une variété de domaines plus importante que les accords antérieurs. Au sujet des accords commerciaux « nouvelle génération » en particulier, ils organisent une libéralisation étendue, et traitent de questions auparavant exclues du champ des accords précédents, comme les obstacles non-tarifaires, l'investissement, les marchés publics, ou les liens avec le développement durable. Notons que, au-delà des changements introduits par le traité de Lisbonne, ces accords ont également bénéficié de processus rénovés, comme par exemple la modernisation de la méthodologie suivie par les études d'impact menées en amont de la conclusion des traités commerciaux.

31. Aux fins de cette étude, la zone « Asie-pacifique » est entendue comme comprenant les Etats avec lesquels l'UE s'emploie depuis 2009 à rénover, approfondir et étendre son partenariat, par la conclusion de nouveaux accords notamment. Il s'agit des membres les plus avancés de l'ASEAN (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Vietnam⁵³), de la Corée du Sud (ci-après « Corée »), du Japon, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et enfin du Canada.

⁵¹ SAUTENET, *Partenariat stratégique...*, précité, pt 73

⁵² *Ibid.*, pt 73

⁵³ Les négociations portant sur la conclusion d'un accord de coopération « nouvelle génération » avec la Thaïlande ont cependant été interrompues suite au coup d'état de 2014. Des considérations d'ordre politique ont également conduit à l'abandon des négociations d'un accord de coopération « nouvelle génération » avec le Brunei. La Thaïlande et le Brunei

32. De fait, les Etats de l'ASEAN (ainsi que l'organisation régionale elle-même) ainsi que leurs voisins asiatiques et du Pacifique sont au cœur d'un bouillonnement géopolitique, géoéconomique, géostratégique et juridique. L'Union européenne s'emploie ainsi à renforcer ses relations avec ces Etats, afin d'y défendre ses intérêts, d'y promouvoir ses valeurs, dans la quête de son affirmation en tant qu'acteur global⁵⁴.

B. La centralité de la zone en termes géoéconomiques, géostratégiques, et géopolitiques

33. L'importance d'un renforcement des relations entre l'Union et la région Asie-pacifique pour la croissance économique européenne est évidente, au regard du poids économique, commercial et démographique de la zone dans l'ordre mondial (1).

34. Mais l'Asie-pacifique retient également l'attention mondiale en raison de l'existence sur son territoire de questions sécuritaires aux effets largement transfrontaliers, voire globaux, comme la résurgence de différends territoriaux entre puissances militaires montantes, la prolifération du terrorisme sous ses formes contemporaines, ou le poids des Etats concernés au regard de la lutte contre le changement climatique. Qu'il s'agisse des défis internes, régionaux ou systémiques, ces différentes menaces interrogent la vulnérabilité des Etats de l'ASEAN notamment, de la région et de son architecture sécuritaire. La montée en puissance chinoise⁵⁵, les tensions en mer de Chine méridionale, la prise de distance d'avec l'allié américain, participent ainsi d'une « *recomposition structurelle des paramètres sécuritaires*⁵⁶ ». Cette évolution peut constituer une opportunité pour l'Union européenne de s'affirmer comme un acteur sécuritaire dans une zone où elle joue depuis longtemps les seconds rôles (2).

pourront cependant être évoqués lorsqu'approprié, dans la mesure où l'UE avait initialement inclus ces Etats dans sa volonté d'approfondissement et de modernisation de ses relations avec l'Asie-pacifique.

⁵⁴ LEBULLENGER J., « Géo-économie et géopolitique des accords de libre-échange passés et à venir de l'Union européenne : le cas de l'Asie-Pacifique », intervention lors du colloque « *Du marché commun au grand marché transatlantique, l'Union européenne, le droit et le libre échange. Bilan, enjeux et perspectives* », Octobre 2016, Brest, France

⁵⁵ La Chine a mis en place une stratégie « totale » intégrant des rapprochements économiques et financiers, politiques, diplomatiques et sécuritaires, qui contraignent les acteurs voisins et réduisent leur marge de manœuvre. V. BOISSEAU DU ROCHER S., « Chine/ASEAN : une diplomatie tous azimuts rondement menée », *Asie.Visions*, février 2014, n° 67, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), en ligne

⁵⁶ V. BOISSEAU DU ROCHER S., « La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles », *Politique étrangère*, 2017, n°2, IFRI, pp.39-52.

1. L'Asie-pacifique, centre de gravité commercial et économique du monde

35. Du fait de son dynamisme économique, l'Asie-pacifique aiguise l'appétit commercial des acteurs internationaux. Elle tend à devenir « *le centre démographique⁵⁷, économique⁵⁸ et financier⁵⁹ du XXI^e siècle* »⁶⁰. Les performances économiques des « Quatre Dragons » (Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taiwan)⁶¹, imités par les « Nouveaux Tigres asiatiques » (Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Vietnam)⁶², combinées à l'ascension économique et commerciale de la Chine et de l'Inde, font de la zone un marché très attractif, y compris pour l'UE et ses Etats-membres. L'Australie et la Nouvelle-Zélande connaissent des performances commerciales plus modestes, mais constituent des partenaires commerciaux difficilement contournables pour l'Europe dans l'optique du « pivot » vers l'Asie de l'Union, tout comme le Canada, le Japon et la Corée du Sud.

36. Les relations économiques et commerciales de l'UE avec les Etats d'Asie-pacifique sont caractérisées par l'asymétrie de leur importance relative.

⁵⁷ 20 des 50 villes les plus importantes au monde devraient se situer en Asie à l'horizon 2025, contre huit seulement en 2007. V. HAMEL, T., « La géopolitique de l'Asie-pacifique... », précité, p.123

⁵⁸ En 2017, le PIB s'est accru de 5,2 % en Indonésie, 5,4 % en Malaisie, 6,6 % aux Philippines et 6,3 % au Vietnam. V. BARJOT D., « L'ascension économique de l'Asie : quels facteurs ? Quels modèles ? », *Entreprises et Histoire*, 2018, vol 1, n°90, pp.6 à 24, p.12

⁵⁹ Singapour et Hong-Kong rivalisent d'importance avec Londres et la Suisse en termes d'opérations financières menées sur leur territoire.

⁶⁰ HAMEL T., précité, p.123

⁶¹ Ces quatre pays ou territoires d'Extrême-Orient ayant connu une forte croissance industrielle à partir des années 1960. V. VOGEL E. F., *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, Cambridge, Harvard University Press, 1991

⁶² V. FIGUIERE C., GUILLOT L., « Des nouveaux pays industrialisés aux pays émergents majeurs : la récurrence du focus asiatique », *Mondes en développement*, n° 169, 2015, pp. 7-12

Tableau 2 : classement et importance des partenaires commerciaux de l'UE en 2018 :

N°	Commerce total avec	Millions d'€	Part en %	N°	Importations UE	Millions d'€	Part en %	N°	Exportations UE	Millions d'€	Part en %
TOTAL extra-UE		3 934 973	100	TOTAL extra-UE		1 978 423	100	TOTAL extra-UE		1 956 549	100
1	Etats-Unis	675 541	17,2	1	Chine	394 404	19,9	1	Etats-Unis	407 063	20,8
2	Chine	604 233	15,4	2	Etats-Unis	268 478	13,6	2	Chine	209 829	10,7
3	Suisse	265 473	6,7	3	Russie	167 807	8,5	3	Suisse	156 471	8,0
4	Russie	252 990	6,4	4	Suisse	109 002	5,5	4	Russie	85 183	4,4
5	Turquie	153 341	3,9	5	Norvège	83 819	4,2	5	Turquie	77 262	3,9
6	Norvège	137 723	3,5	6	Turquie	76 079	3,8	6	Japon	64 625	3,3
4	Japon	134 338	3,4	7	Japon	69 712	3,5	7	Norvège	53 905	2,8
8	Corée du Sud	99 948	2,5	8	Corée du Sud	50 379	2,5	8	Corée du Sud	49 569	2,5
9	Inde	91 459	2,3	9	Inde	45 784	2,3	9	Inde	45 675	2,3
10	Canada	72 421	1,8	10	Vietnam	38 173	1,9	10	Canada	41 420	2,1
...											
14	Singapour	58 081	1,5	12	Canada	31 001	1,6	13	Singapour	37 043	1,9
16	Vietnam	49 281	1,3	16	Malaisie	25 642	1,3	15	Australie	35 972	1,8
19	Australie	47 569	1,2	18	Thaïlande	22 848	1,2	25	Thaïlande	15 147	0,8
23	Malaisie	39 793	1,0	20	Singapour	21 038	1,1	27	Malaisie	14 152	0,7
25	Thaïlande	37 995	1,0	26	Indonésie	16 530	0,8	30	Vietnam	11 108	0,6
30	Indonésie	26 185	0,7	30	Australie	11 596	0,6	33	Indonésie	9 655	0,5
40	Philippines	15 623	0,4	40	Philippines	7 929	0,4	36	Philippines	7 695	0,4
48	Nouvelle-Zélande	9 174	0,2	51	Nouvelle-Zélande	3 475	0,2	43	Nouvelle-Zélande	5 700	0,3

Source : auteure, d'après EUROSTAT (données 2019)

L'UE est en règle générale un des principaux marchés d'exportations et une source d'investissements importante pour les Etats de la zone Asie-pacifique⁶³. Ainsi, en 2018, l'Union européenne était le deuxième partenaire commercial de l'Australie en matière d'échanges de biens, et le troisième partenaire commercial de la Nouvelle-Zélande, après la Chine et l'Australie. De la même façon, l'Union européenne était le deuxième partenaire économique de l'ASEAN⁶⁴, et sa principale source d'investissements directs étrangers en 2017 (27 milliards d'euros). Le marché européen demeure un des plus importants pour les exportations des membres de l'ASEAN au niveau individuel. Ainsi, l'Union était en 2018 le quatrième partenaire commercial de l'Indonésie⁶⁵ et des Philippines, et le troisième marché d'exportation de la Thaïlande, de Singapour et de la Malaisie.

⁶³ Ainsi qu'une importante source d'aide au développement, le cas échéant, voir *infra*.

⁶⁴ L'UE compte pour 13 % du total des échanges commerciaux de l'ASEAN avec le reste du monde (Source : Eurostat 2019)

⁶⁵ Les investissements de l'Union en Indonésie se sont élevés à 33,1 milliards d'euros en 2017 (Source : Eurostat 2019)

37. En revanche, à l'exception de la Chine⁶⁶, la plupart de ces pays ne sont pas des destinations privilégiées d'exportations européennes. Par conséquent, la balance commerciale européenne est généralement négative dans la zone⁶⁷. Il s'agit d'une des finalités poursuivies par l'UE au travers de la négociation d'accords de libre-échange (ALE) « nouvelle génération » en Asie-pacifique : contribuer à rééquilibrer les relations commerciales et d'investissement entre l'UE et ses partenaires commerciaux⁶⁸.

38. D'ailleurs, l'UE n'est pas la seule à activement négocier et conclure des accords commerciaux dans la zone. Depuis le début des années 2000, les Etats asiatiques ont conclu de nombreux arrangements commerciaux entre eux⁶⁹. Plus récemment, ils ont également négociés des accords commerciaux avec leurs voisins du Pacifique, ou encore avec le Canada et les Etats-Unis. Début 2018, 107 accords de libre-échange étaient en vigueur dans la zone Asie-pacifique⁷⁰.

39. Par conséquent, les Etats d'Asie-pacifique se trouvent impliqués dans une constellation complexe d'accords bilatéraux et bi-régionaux. Cette constellation s'étend autour de trois « pôles » majeurs d'attraction : la Chine⁷¹, les Etats-Unis⁷², et l'Union européenne. Le Canada⁷³, ainsi que les deux Etats développés du Pacifique⁷⁴, ont également conclu des accords commerciaux dans la région, mais leur influence apparaît comme sensiblement moindre. De plus, ils se trouvent eux-mêmes pris dans les choix de positionnement à effectuer, concernant

⁶⁶ Le marché chinois représentait 10,7% des exportations européennes en 2018. Pour comparaison, le Japon ne représentait que 3,3% des exportations européennes en 2018, et la Corée du Sud, 2,5%. (Source : Eurostat 2019)

⁶⁷ A l'exception de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, et de Singapour, pour l'année 2018.

⁶⁸ Voir *infra*.

⁶⁹ Par exemple, L'accord de libre-échange entre la Corée du Sud et l'ASEAN, signé le 13 décembre 2004, ou encore l'accord de libre-échange entre le Japon et l'ASEAN, signé le 14 avril 2008.

⁷⁰ Source : statistiques OMC 2019

⁷¹ La Chine est particulièrement active depuis son accession à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 2001. Sont ainsi en vigueur des arrangements commerciaux entre la Chine et l'Australie (2015), avec la Corée du Sud (2015), la Nouvelle-Zélande (2008), Singapour (2009), ou encore Taïwan (2010). La Chine négocie actuellement de nouveaux accords commerciaux avec la Corée du Sud et le Japon (depuis 2012), la Nouvelle-Zélande (depuis 2017), et les Etats de l'ASEAN.

⁷² Les Etats-Unis ont conclu des accords commerciaux bilatéraux avec l'Australie, la Corée du Sud (2012), Singapour, mais aussi plusieurs Etats d'Amérique latine, comme le Chili (2004), la Colombie (2012), ou encore le Pérou (2009). Ils sont également parties à l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA) de 1994, auxquels participent également le Canada et le Mexique. L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), signé le 30 novembre 2018, remplace cet accord.

⁷³ Le Canada a conclu un accord commercial bilatéral avec le Chili (1997), la Colombie (2011), la Corée du Sud (2015), et le Pérou (2009). Son « pivot » commercial vers l'Asie-pacifique s'est essentiellement opéré au travers du Partenariat Transpacifique, voir *infra*.

⁷⁴ Par exemple : Australie-Singapour (2003) ; Australie-Thaïlande (2005) ; Australie-Chili (2009) ; Australie-ASEAN-Nouvelle-Zélande (2010) ; Australie-Malaisie (2013) ; Australie-Corée (2014) ; Australie-Japon (2015) ; Australie-Chine (2015) ; Australie-Indonésie (2019) ; Nouvelle-Zélande-Malaisie (2009) ; Nouvelle-Zélande-Thaïlande (2005) ; Nouvelle-Zélande-Corée du Sud (2015) ; Nouvelle-Zélande-Chine (2008) ; Nouvelle-Zélande-Singapour (2001) ; P4 (Brunei, Chili, Singapour, Nouvelle-Zélande) (2006)

leur alignement avec les Etats-Unis notamment. L'UE et les Etats-Unis ont des relations parfois ambivalentes, dessinant une sorte de partenariat-rivalité. Leurs rapports se distinguent de ceux entretenus par le Canada ou l'Australie avec le « grand frère américain ». A cet égard, le « pivot » vers l'Asie-pacifique qu'opèrent parallèlement l'UE et les Etats-Unis se traduit par une course aux traités commerciaux, et une rivalité plus évidente qu'entre les Etats-Unis et les autres puissances moyennes de la zone.

40. L'apparition de « méga-accords » commerciaux dans la région Asie-pacifique est l'un des symptômes les plus récents de cette « course » à l'influence et aux traités commerciaux. Il s'agit également d'une preuve concrète de l'importance de la zone en termes de géoéconomie et de géopolitique. Les méga-accords peuvent être définis comme des accords dont l'importance dépasse celle des accords commerciaux « classiques ». Leur importance peut découler du nombre de partenaires impliqués, de l'étendue de la libéralisation envisagée (tant en termes quantitatifs que de domaines couverts), ou de la participation d'acteurs majeurs du jeu géoéconomique international, voire de plusieurs de ces facteurs.

Le Partenariat Transpacifique ou « TPP »⁷⁵ est le plus connu de ces « méga-accords ». Il a été conclu, après la défection des Etats-Unis, par 11 pays de la région⁷⁶ sous l'appellation de « Partenariat Transpacifique Global et Progressiste » (PTGP)⁷⁷. Ces onze Etats représentent 13,5 % du PIB mondial, et comprennent un certain nombre de puissances moyennes mondiales. La définition de « méga-accord » peut également être appliquée à l'initiative menée par la Chine en Asie du Sud-Est, le « Partenariat Economique Régional Global » ou RCEP, selon l'acronyme anglais⁷⁸. Est ici recherchée la conclusion d'un accord entre l'ASEAN et ses six principaux partenaires commerciaux (ASEAN+6) : la Chine, la Corée du Sud, le Japon, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'accord commercial entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada

⁷⁵ *Transpacif Partnership*, ci-après désigné par son acronyme anglais « TPP ».

⁷⁶ Les Etats actuellement parties à l'accord sont : Canada, Australie, Brunei, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam

⁷⁷ *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, soit Partenariat transpacifique global et progressiste en français, ci-après désigné comme « PTGP ». Sauf précision contraire, lorsqu'on évoquera cet accord, on fera référence à la version actuellement appliquée. Ce choix ne pose pas de difficulté dans la mesure où l'essentiel du contenu de l'accord, tel qu'il avait été préparé par les Etats-Unis, a été maintenu après leur retrait, notamment en ce qui concerne les éléments ayant trait au développement durable. Le PTGP est entré en vigueur le 30 décembre 2018 pour les six premiers pays ayant ratifié l'Accord, soit le Canada, l'Australie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Le 14 janvier 2019, le PTGP est entré en vigueur pour le Vietnam.

⁷⁸ *Regional Comprehensive Economic Partnership*, ou Partenariat économique régional global en français, ci-après désigné par son acronyme anglais « RCEP ».

(ACEUM)⁷⁹, signé le 30 novembre 2018, et qui succède à l'actuel ALENA⁸⁰, constitue également un méga-accord. Certains considèrent que des accords bilatéraux pourraient également être qualifiés de méga-accords, comme le partenariat économique euro-japonais⁸¹. Pour certains commentateurs, le poids commercial relatif des partenaires en cause, ou encore l'intensité de la libéralisation mise en place, justifieraient cette catégorisation⁸².

41. L'Asie-pacifique est également au cœur de préoccupations non-commerciales, toutes rattachées à l'un ou l'autre des principes-clés de la doctrine de l'action extérieure européenne. Qu'il s'agisse de défendre et promouvoir le respect de la démocratie, des droits de l'homme, le développement durable ou la sécurité internationale, l'Asie-pacifique est une région riche en défis pour l'Union européenne.

2. L'Asie-pacifique, au centre des enjeux géopolitiques et géostratégiques

42. La montée en puissance économique de la zone, et surtout de l'Asie orientale, s'est accompagnée d'une (ré)émergence politique, qui redistribue les cartes des rapports entre puissances mondiales. L'Asie compte aujourd'hui sur son territoire une forte concentration de puissances majeures et moyennes, ainsi que quatre des six principaux centres mondiaux du pouvoir géopolitique (Chine, Inde, Japon et Russie). Ces puissances majeures sont en mesure de projeter à l'étranger leurs aspirations nationales, et de contribuer à l'émergence d'un ordre multipolaire, ou interpolaire, où les Etats-Unis ne seraient plus la superpuissance régnante. La géopolitique en Asie-pacifique est essentiellement influencée par les choix stratégiques qu'opèrent les puissances moyennes vis-à-vis des acteurs majeurs voisins. Les équilibres régionaux évoluent ainsi en fonction des allégeances prêtées, renouvelées ou interrompues à

⁷⁹ Le texte de cet accord est disponible en anglais à : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>

⁸⁰ Accord de Libre-Echange Nord-Américain, un accord de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, signé en 1994.

⁸¹ S'il avait été mené à son terme, le projet d'un accord de commerce « nouvelle génération » entre les Etats-Unis et l'Europe (le mort-né *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou TTIP) aurait sans doute pu se prévaloir d'être un « méga-accord ».

⁸² Par exemple, dans le cadre de l'APE euro-japonais, les droits de douanes ont été supprimés pour 90% des exportations européennes vers le Japon, et pour 97% des biens japonais exportés vers l'UE. (Source : site de la Commission européenne, [https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-6784_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6784_en.htm))

l'égard, des Etats-Unis ou de la Chine, mais aussi de la Russie et du Japon, quoique dans une moindre mesure. L'UE apparaît à cet égard en mesure de jouer un rôle d'acteur « neutre ». Alliée sans être inféodée aux Etats-Unis, elle s'appuie également sur son identité de promoteur de valeurs universelles, plutôt que défenseur de ses intérêts.

43. De façon corollaire, la région Asie-pacifique est le théâtre de tensions entre nations, qui se cristallisent notamment autour de conflits territoriaux. Au-delà de la question nord-coréenne⁸³, la Mer de Chine méridionale est actuellement un des points militaro-géopolitiques les plus conflictuels de la planète. Pour mémoire, le différend en Mer de Chine méridionale implique plusieurs îles et archipels⁸⁴, revendiqués par une variété d'Etats : la Chine, le Vietnam, les Philippines, la Malaisie, l'Indonésie et le Brunei. Toutes ces îles sont inhabitées, même si certaines d'entre elles sont occupées militairement. L'intérêt de ces territoires pour les différentes nations impliquées relève de l'acquisition de domaines de pêche, ou de la maîtrise d'une position stratégique dans un haut-lieu de transit commercial maritime.

44. Or, en réponse aux glissements géopolitiques, la région Asie-pacifique s'est récemment engagée dans une « course à l'armement ». Si les Etats-Unis se trouvent toujours en tête du classement mondial des puissances militaires⁸⁵, ils sont désormais talonnés par plusieurs Etats de la région au sens large, au premier rang desquels la Russie (2^e place), et la Chine (3^e). Viennent ensuite l'Inde (4^e), le Japon (6^e), et la Corée du Sud (7^e)⁸⁶.

45. L'Asie-pacifique est le théâtre de différends territoriaux et maritimes susceptibles de dégénérer en crises graves, ce qui est d'autant plus inquiétant que se tient cette « course à l'armement ».

46. De plus, la région demeure dépourvue de structure de sécurité en état de rendre les arbitrages internationaux nécessaires, ou de faire adopter des mesures destinées à prévenir tout affrontement. A ce stade, l'ASEAN apparaît comme l'entité politique et économique la mieux

⁸³ Ou des tensions entre Inde et Pakistan notamment.

⁸⁴ Il s'agit des îles Spratleys, Paracels, Pratas, du récif de Scarborough et du banc Macclesfield.

⁸⁵ La puissance militaire d'un pays est évaluée en fonction de nombreux facteurs, notamment le nombre de soldats et le budget alloué pour sa défense, mais également d'autres paramètres tels que son avancée technologique, le type et le nombre de matériels dont il dispose.

⁸⁶ L'Indonésie (16^e), l'Australie (19^e), le Vietnam (23^e), et la Thaïlande (26^e), ne devraient pas être déconsidérées. Classement opéré par l'ONG GlobalFirePower en 2019. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>

à même de se structurer et de proposer une architecture de sécurité capable de développer des mesures de confiance favorables à l'apaisement de ces tensions. L'avènement de la Communauté de l'ASEAN, annoncé à partir de 2015, pourrait répondre à cet objectif. La mise en œuvre simultanée de trois communautés respectivement économique, sociale et culturelle, et politique et de sécurité, tirant les leçons du modèle européen, apparaît comme une perspective souhaitable⁸⁷. Le Forum Régional de l'ASEAN est à ce jour le principal forum multilatéral de la région Asie-pacifique pour les consultations officielles sur les questions de sécurité⁸⁸. Initié en 1993 par l'ASEAN, il regroupe désormais 27 membres⁸⁹, y compris la Chine, les Etats-Unis, le Canada, la Russie et l'Union européenne. Une des réussites de ce Forum Régional est d'avoir pu rassembler au sein d'une enceinte unique toutes les puissances concernées par les questions de sécurité en Asie-pacifique, y compris les deux Corées et les Etats-Unis. Cependant, à ce stade, le Forum ne dispose ni des structures ni d'une influence comparables à celles d'une Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de l'Asie-pacifique⁹⁰.

47. D'autres enjeux sécuritaires existent en Asie-pacifique, affectée par des phénomènes criminels aux réseaux et effets transfrontaliers « traditionnels »⁹¹, mais aussi des formes « modernisées » de criminalité, comme le terrorisme, ou la piraterie. Sans surprise, ce sont surtout les menaces « globales », ou qui affectent les intérêts des tiers qui retiennent l'attention des Etats tiers, au premier rang desquelles la menace nucléaire, le terrorisme international, ou la piraterie maritime.

48. Bien que peu relayée en Occident, la menace terroriste dans sa version « djihadiste »⁹² est présente en Asie du Sud-Est⁹³. Depuis 2016, huit attentats ont eu lieu en Thaïlande, en Indonésie

⁸⁷ PIPOLO C., « Quels enjeux en Asie-Pacifique ? », publication de l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), 28/03/2013, en ligne, <https://www.defense.gouv.fr/espanol/irsem/publications/lettre-de-l-irsem/les-lettres-de-l-irsem-2012-2013/2013-lettre-de-l-irsem/lettre-de-l-irsem-n-2-2013/dossier-strategique/quels-enjeux-en-asie-pacifique>

⁸⁸ Le rôle potentiel du Sommet d'Asie de l'Est, un forum régional annuel composé de 18 membres (les seize membres de l'ASEAN+6, ainsi que la Russie et les Etats-Unis, est réduit par la persistance de différends entre ses membres.

⁸⁹ Le Forum comprend, en plus des dix membres de l'ASEAN : Australie, Bangladesh, Canada, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, Etats-Unis, Inde, Japon, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Russie, Sri Lanka, Timor Oriental, Union européenne.

⁹⁰ V. notamment : BOISSEAU DU ROCHER S., « La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles », *Politique étrangère*, 2017, vol 2 (Été), pp. 39-52 ; BOISSEAU DU ROCHER S., NICOLAS F., « L'ASEAN : défis relevés, défis à venir », *Politique étrangère*, 2017, vol 2 (Été), pp. 10-14

⁹¹ Comme le crime organisé, la traite humaine, le trafic de drogue, la corruption.

⁹² Le terrorisme islamiste ou terrorisme djihadiste fait référence aux attentats et aux autres actions de terrorisme commis par des mouvements islamistes. L'objectif visé par le terrorisme islamiste est la promotion d'une vision religieuse et radicale du monde et les organisations qui l'utilisent le perçoivent comme un commandement divin.

⁹³ Loin de constituer un monopole de l'islam radical, d'autres formes de terrorisme politique et idéologique existent par ailleurs, tel que l'illustrent les attaques menées par Brenton Tarrant, affilié à l'extrême-droite, à Christchurch en Nouvelle-Zélande, en

ou aux Philippines. Un double attentat le 27 janvier 2019 a ainsi coûté la vie à 18 personnes dans le sud-ouest de l'archipel philippin⁹⁴. L'Organisation Etat Islamique (OEI) recrute un certain nombre de combattants dans la région, et plusieurs groupuscules proches de l'OEI y sont également actifs, parmi lesquels la *Jemaah Islamivah*⁹⁵, d'origine indonésienne, et *Abou Sayyaf*⁹⁶, des Philippines⁹⁷.

49. Quant à la piraterie maritime, si l'Afrique et l'Asie constituent les principaux foyers de la piraterie maritime internationale, force est de constater que la seconde éclipse la première de manière croissante depuis 2013. La majorité des attaques ont lieu au large des côtes de quatre Etats de l'ASEAN : l'Indonésie, la Malaisie, le Vietnam et les Philippines. Ceci s'explique, entre autres, par la fragmentation en milliers d'îles du territoire des deux Etats-archipels, par la proximité des principaux flux commerciaux mondiaux, et une force d'intervention maritime souvent limitée. La mise en place de patrouilles navales depuis le milieu des années 2000 a fait baisser le nombre d'attaques dans le détroit de Malacca⁹⁸. En revanche, les attaques au large de l'Indonésie et dans le détroit de Singapour ont augmenté corollairement. Compte tenu que près d'un tiers du commerce international transite par la zone, l'importance géostratégique et économique d'une sécurisation des détroits en Asie-pacifique n'est pas à démontrer.

mars 2019. A cet égard, la résurgence et l'émergence de nouvelles formes d'endoctrinement et de radicalisation liées aux mouvements d'extrême-droite, notamment sur internet, fait l'objet d'analyses attentives. V. par exemple : CONWAY M., SCRIVENS R., MACNAIR L., « Right-Wing Extremists' Persistent Online Presence : History and Contemporary Trends », *Policy Brief*, International Centre for Counter-terrorism (ICCT), octobre 2019, 24p., en ligne : <https://icct.nl/wp-content/uploads/2019/11/Right-Wing-Extremists-Persistent-Online-Presence.pdf>

⁹⁴ L'attaque, revendiquée par le groupe État Islamique, a frappé la cathédrale de Notre-Dame du Mont-Carmel lors d'une messe, puis les militaires venus secourir les blessés.

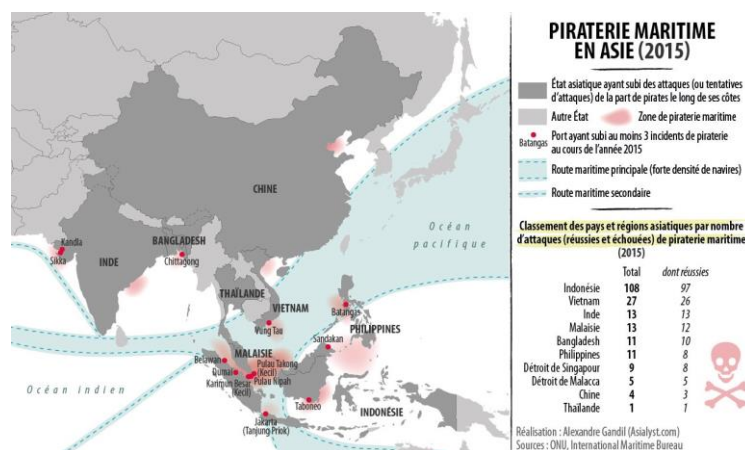
⁹⁵ Prenant ses racines dans le groupe DarulIslam (Maison de l'Islam), qui souhaitait faire de l'Indonésie un État islamique dans les années 1950, l'objectif de la *Jemaah* est l'instauration d'un califat pan-islamique recouvrant l'archipel malais.

⁹⁶ Le groupe tire ses origines des Frères musulmans d'Égypte et a été lié aux *moudjahidin* d'Afghanistan et à Al-Qaïda dans leur lutte contre l'Union soviétique au cours des années 1980.

⁹⁷ En février 2004, la *Jemaah* et *Abou Sayyaf* avaient joint leurs forces afin de causer l'explosion d'un ferry dans la baie de Manille, tuant ainsi 116 personnes.

⁹⁸ Les attaques sont passées de 38 en 2004, à 5 en 2015. GANDIL A., « L'Asie, royaume de la piraterie », *Asialyst*, 31/05/2016, en ligne

Figure 1 : recensement des attaques et tentatives d'attaques de navires en Asie du Sud-Est en 2015 :



Source : GANDIL A., « L'Asie, royaume de la piraterie », *Asialyst*, 31/05/2016, en ligne⁹⁹

50. Enfin, il convient de mentionner un dernier enjeu, au carrefour de différentes considérations, sécuritaires, environnementales et de protection des populations. L'Asie-pacifique est la région du monde la plus exposée aux catastrophes naturelles. Les pays de la zone, et notamment ceux du littoral pacifique, sont régulièrement frappés par des typhons, tremblements de terre et tsunamis¹⁰⁰. Ces événements entraînent le plus souvent d'importantes destructions d'infrastructures¹⁰¹, et des déplacements de population. Les cataclysmes naturels requièrent en tout état de cause une réponse et une aide humanitaire internationales, notamment lorsque ce sont des Pays en Développement (PED) qui sont touchés.

51. Il est aisé de saisir l'importance pour l'UE de promouvoir un commerce international plus ouvert en Asie-pacifique, ainsi que d'œuvrer à davantage de sécurité dans la région. De la même façon, la promotion de la lutte contre le changement climatique, dans la mesure où ses effets sont planétaires, s'impose peu importe la région. Or, non seulement l'Asie-pacifique est une des régions les plus affectées par le dérèglement climatique, mais elle est également responsable pour une partie importante des émissions de carbone qui y contribuent.

⁹⁹ <https://asialyst.com/fr/2016/05/31/l-asie-royaume-de-la-piraterie/>

¹⁰⁰ Les exemples sont nombreux : le typhon Haiyan aux Philippines, en novembre 2013 ; le séisme et le tsunami subséquent à l'origine de la crise de Fukushima, au Japon, en 2011 ; un séisme, à Célèbes, en Indonésie, le 28 septembre 2018, a également entraîné un tsunami.

¹⁰¹ Selon la Commission économique et sociale des Nations Unies (CESAP), les pertes économiques engendrées par les catastrophes naturelles en Asie-pacifique pourraient dépasser les 160 milliards de dollars par an d'ici 2030.

52. Avec près de 10 milliards de tonnes de CO₂ émises en 2017, la Chine est de loin le premier émetteur de gaz à effet de serre, devant les États-Unis (5,27 milliards de tonnes) et l'Inde (2,47 milliards de tonnes). Cependant, en raison de l'industrialisation des économies émergentes, de leur croissance économique relativement élevée¹⁰² ainsi que d'autres facteurs, comme l'urbanisation et la déforestation, le poids d'autres Etats d'Asie-pacifique ne saurait être négligé. De plus, toutes les prévisions s'accordent à conclure que le phénomène va s'aggraver¹⁰³. Si l'on se penche sur les émissions de CO₂ par habitant, certains Etats de la zone s'illustrent négativement : l'Australie se trouve en 9^{ème} position des pays les plus émetteurs (16,9 tonnes de CO₂ par habitant en 2017), juste avant le Canada (14,9 t/hab), et les Etats-Unis (14,6 t/hab)¹⁰⁴. A la différence des PED, ces Etats développés disposent de davantage de moyens infrastructurels, institutionnels, technologiques et humains, pour opérer une transition vers une économie sobre en carbone.

53. En dépit de la centralité croissante de l'Asie-pacifique au niveau mondial, les relations entre l'UE et chacun des acteurs majeurs de la région ont longtemps été caractérisées par leur modestie, trahissant les difficultés de l'UE à s'imposer comme un partenaire dans la géopolitique régionale. Avec la signature et conclusion des accords de coopération et accords commerciaux « nouvelle génération », l'UE entend rattraper son retard.

§2 Les valeurs européennes au cœur du processus de redynamisation du partenariat entre l'UE et l'Asie-pacifique

54. L'Asie-pacifique constitue depuis longtemps pour l'UE et ses Etats membres une zone « lointaine et distante ». Si quelques Etats membres bénéficient de relations privilégiées avec certains des Etats asiatiques ou d'Océanie, généralement héritées de l'histoire coloniale¹⁰⁵, l'UE en tant qu'entité ne peut être à ce jour considérée comme un allié proche des acteurs de la

¹⁰² Cette croissance est en effet corollaire à une production accrue de biens, et un commerce plus important, et donc davantage d'émissions, notamment dans le secteur des transports.

¹⁰³ Banque Asiatique de Développement, *A Region at Risk : the Human Dimensions of Climate Change in Asia and the Pacific*, rapport 2017, 131p., en ligne.

¹⁰⁴ Agence internationale de l'énergie, *Key World Energy Statistics 2019*, en ligne, consulté le 26 septembre 2019

¹⁰⁵ Le Royaume-Uni et l'Australie entretiennent de tels liens, par exemple.

zone¹⁰⁶. En effet, si les relations diplomatiques officielles ont été établies de longue date avec la plupart des Etats d'Asie-pacifique¹⁰⁷, elles sont restées jusque récemment chiches en réalisations concrètes, et s'opèrent le plus souvent dans des cadres juridiques et politiques insuffisants ou dépassés (A).

55. Le traité de Lisbonne a donné l'impulsion et les moyens à l'UE de rechercher la consolidation et la diversification de son partenariat avec l'Asie-pacifique. Le rapprochement se concrétise en premier lieu par la négociation d'un cadre conventionnel « nouvelle génération ». Il doit s'opérer qui plus est sur la base d'une plus grande réciprocité (notamment commerciale), et de davantage de pragmatisme et d'unité du côté européen. La volonté de l'UE de s'affirmer en « acteurs des valeurs » est également au cœur de la stratégie suivie en Asie-pacifique, comme en témoignent les documents officiels, mais aussi le contenu de chacun des instruments de l'action extérieure mis en œuvre pour assurer ce « pivot » vers l'Asie-pacifique (B).

A. L'UE en Asie-pacifique avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : un acteur lointain au potentiel sous-utilisé

56. En dépit de l'ambition affichée au sein des diverses déclarations et documents officiels adoptés au fil des années, les relations entre l'UE et la plupart des Etats d'Asie-pacifique étaient, jusqu'à récemment, soit gouvernées par des instruments conventionnels obsolètes¹⁰⁸, soit par des instruments de *soft law*. Certes, l'appartenance au « droit mou » d'un instrument n'obère pas nécessairement de son potentiel. Ceci étant, en l'espèce, l'impact réel des déclarations, cadres stratégiques et plans d'actions adoptés s'est avéré généralement réduit.

57. Pourtant, l'UE et les différents acteurs de la zone ont à plusieurs reprises affirmé leur volonté de donner une nouvelle impulsion à leurs relations. De fait, un examen chronologique

¹⁰⁶ A l'exception peut-être du Canada, voir *infra*.

¹⁰⁷ L'Union européenne a par exemple établi des relations officielles dès 1959 avec le Japon, ou à partir de 1971 avec l'ASEAN, à l'initiative de l'Indonésie.

¹⁰⁸ Tel l'accord de coopération entre l'UE et l'ASEAN, conclu en 1980, qui s'applique encore aux relations entre l'Union et les PMA de l'ASEAN (Cambodge, Laos, Birmanie), voir *infra*.

de l'évolution des relations entre l'UE et chacun des acteurs majeurs de la zone conduit à identifier une tendance générale similaire.

58. Le premier constat est que « la tyrannie de la distance »¹⁰⁹ a longtemps régné sur les relations entre l'UE et l'Asie-pacifique. Plusieurs facteurs ont entretenu cette distance. D'abord, pour l'UE et ses Etats-membres, la priorité s'est longtemps située ailleurs. Jusqu'au début des années 2000, voire au-delà, il était stratégiquement plus important pour l'UE de se concentrer sur ses relations avec son voisinage, les candidats à l'élargissement, voire les partenaires impliqués dans des schémas associatifs en Afrique et en Amérique Latine¹¹⁰. De plus, pour les Etats européens, les enjeux asiatiques et du Pacifique étaient trop lointains, voire abstraits.

59. De leur côté, les Etats asiatiques et du Pacifique étaient eux-mêmes focalisés sur des questions locales ou régionales. Les Etats de l'ASEAN se sont concentrés sur les conséquences politiques et économiques de leur indépendance, de la consolidation de la paix, et de la quête d'une intégration régionale¹¹¹. La question de leur positionnement vis-à-vis des Etats-Unis ou de la Chine, voire du Japon, mobilisait déjà l'attention de la plupart des Etats de la région. De plus, la méfiance des Etats asiatiques à l'égard de tout ce qui pourrait être perçu comme une ingérence occidentale, ainsi que leur complaisance à l'égard de régimes autoritaires (Birmanie, Cambodge) compliquaient tout rapprochement. La complexité institutionnelle de l'UE, et le manque d'unité de sa voix, ont pu également contribuer à ce que certains Etats tiers préfèrent s'en tenir à des relations purement interétatiques, et se montrent peu intéressés par un rapprochement avec l'Union elle-même. Enfin, les relations ont pu être minées par certains différends, comme par exemple avec l'Australie, au sujet des subventions agricoles accordées aux exportations européennes au titre de la Politique Agricole Commune (PAC)¹¹².

¹⁰⁹ Cette expression a été initialement employée au sujet de l'Australie. V. BLAINEY G., *The Tyranny of Distance: How Distance Shaped Australia's History*, 1983, Pan-Macmillan, Melbourne, 365p.

¹¹⁰ LEBULLENGER J., KASMI J., FLAESCH-MOUGIN C., « Les relations de la communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie », *jurisclasseur Europe*, Lexis-Nexis, 2005, pp.2230-2231

¹¹¹ L'ASEAN a été fondée en 1967 par l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. L'ont ensuite rejointe le Brunéi (1984), le Vietnam (1995), le Laos et la Birmanie (1997), et le Cambodge (1999).

¹¹² Sur ce sujet, v. notamment : MURRAY P., « Towards a strengthened EU strategy towards Australia: sharing values; respecting difference, consolidating policy depth » in GIPPNER O. (ed) *Changing Waters: Towards a new EU Asia strategy*, LSE IDEAS, 2016, London School of Economics and Political Science, Londres, pp. 19-27 ; BENVENUTI A., MURRAY P. « EU-Australia relations » in CHRISTIANSEN T., KIRCHNER E., MURRAY P. (ed) *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, 2013, Basingstoke: Palgrave, pp. 603-617

60. A la fin des années 90, compte tenu de l'importance croissante du continent dans la géo-économie et géopolitique mondiale, l'UE a entamé un « pivot » vers l'Asie, qui s'est depuis étendu à l'Océanie, voire au rivage pacifique du continent américain.

61. Ce « pivot » peut être situé en 1994, au moment de l'adoption d'une communication par la Commission, intitulée « Vers une nouvelle stratégie asiatique »¹¹³. La Commission européenne y constate que « *l'équilibre mondial du pouvoir économique*¹¹⁴ » est modifié par la montée en puissance économique et politique de l'Asie. Il en découle que « *l'Union européenne doit donc accorder à l'Asie une priorité plus grande que ce n'est le cas actuellement* »¹¹⁵. Cependant, ce « pivot » s'est opéré lentement, et est longtemps resté focalisé sur l'intensification de la coopération commerciale. La Commission admet ainsi en 2001 que l'Union et l'Asie « *apparaissent trop souvent comme des partenaires lointains, plus préoccupés par leurs propres affaires ou leurs relations avec d'autres régions du monde que par le renforcement de leurs liens* »¹¹⁶.

62. Notons que les Etats d'Océanie n'étaient pas inclus dans le « pivot » initial. Ceci étant un rapprochement a pu être tenté, comme en témoigne la négociation avortée d'un accord de coopération avec l'Australie en 1997¹¹⁷. Il aura fallu attendre la Communication de 2001 pour que l'Australie et la Nouvelle-Zélande intègrent la stratégie européenne à l'égard de la zone « Asie-pacifique ».

63. Deux tendances peuvent être identifiées concernant les relations entre l'UE et l'Asie-pacifique, selon qu'elles concernent l'ASEAN ou les autres Etats impliqués.

¹¹³ Communication de la Commission européenne au Conseil COM (1994) 314, « Vers une nouvelle stratégie asiatique », du 13.07.1994, 35p. [non publiée]

¹¹⁴ *Ibid.*, p.1

¹¹⁵ Notons que la Commission a adopté en 1996 une Communication portant sur les relations avec l'ASEAN, qui mettait d'ores et déjà en avant sa centralité dans la recherche d'un « pivot » vers l'Asie. Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM (1996) 314 « Pour une nouvelle dynamique dans les relations entre l'Union européenne et l'ASEAN », du 3.7.1996, 112p., [non publiée]

¹¹⁶ Communication de la Commission européenne COM (2001) 469, « Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie », du 4.9.2001, 41p., [non publiée]

¹¹⁷ Les négociations ont été abandonnées suite au refus du gouvernement australien de l'inclusion d'une référence contraignante aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit, la « clause droits de l'homme », dont l'UE exige l'introduction dans la plupart de ses accords de coopération.

64. En premier lieu, les relations entre l'UE et l'organisation régionale asiatique ASEAN se distinguent de par la recherche constante, depuis les années 80, d'un rapprochement, contrariée jusque récemment par des obstacles de différente nature. L'ASEAN constitue un allié incontournable, de par sa centralité dans la géopolitique et l'économie de l'Asie-pacifique. Pourtant, certains de ses membres ne partagent ni les « valeurs communes » ni la vision de l'UE. Ceci étant, les objectifs attribués à l'ASEAN en tant qu'entité, à la différence des idéaux tenus par certains de ses membres, sont plutôt compatibles avec les valeurs européennes (1).

65. En second lieu, les Etats asiatiques voisins de l'ASEAN, à savoir la Corée du Sud et le Japon, ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et enfin le Canada, en tant que pays développés et démocratiques, constituent des alliés « naturels » pour l'UE, notamment en matière de promotion des valeurs. Pourtant, seule la Corée du Sud a bénéficié d'un rapprochement relativement précoce, avec la négociation d'un premier accord de coopération « atypique » en 1999¹¹⁸. En dehors d'accords sectoriels de portée plus ou moins réduites, les relations entre l'UE et respectivement le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada étaient jusqu'à récemment régies par des instruments « parajuridiques », des Plans d'Action ou Cadre d'Action, dont certains avaient été adoptés au début des années 2000 (2).

1. Les relations UE-ASEAN : d'un partenariat de développement à un « partenariat stratégique » ?

66. Bien que l'organisation régionale asiatique ait régulièrement été identifiée au cours des 20 dernières années comme un partenaire incontournable et au fort potentiel, et en dépit de déclarations et plans d'actions successifs visant à stimuler une progression de la relation, le rapprochement entre les deux organisations n'a eu lieu que tardivement.

67. Après une longue période « *d'indifférence réciproque* »¹¹⁹, c'est en 1971, à l'initiative de l'Indonésie, que l'ASEAN a établi les premiers contacts officiels avec les Communautés

¹¹⁸ Accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 90 du 30.3.2001, pp.46-58

¹¹⁹ Pour un historique détaillé des relations UE-ASEAN, voir : BERRAMDANE A. « Présentation générale », in A. BERRAMDANE, M. TROCHU (dir), *Le Partenariat UE-ASEAN*, 2013, Bruxelles, Bruylant, 261p., pp.3-21

européennes. Le 7 mai 1980¹²⁰ est ainsi conclu un accord de coopération entre la Communauté Economique Européenne (CEE) et les pays membres de l'ASEAN. Il s'agit d'un accord-cadre mixte, de portée limitée¹²¹, puisqu'il se borne à encourager une coopération essentiellement économique et commerciale, ainsi que la coopération au développement. Les progrès en matière de renforcement de la coopération entre les deux organisations régionales se sont cependant faits attendre. Pour preuve, en 2003, la Commission proposait « *d'insuffler une nouvelle dynamique aux relations de l'UE avec [l'ASEAN] et avec les pays de l'Asie du Sud-Est* »¹²². Il est possible d'y lire, en creux, la reconnaissance d'une absence de progrès en la matière.

68. Il aura de fait fallu attendre 2007 pour assister à une montée en gamme plus tangible du partenariat UE-ASEAN. La Déclaration de Nuremberg sur le « renforcement du partenariat », adoptée le 15 mars 2007¹²³, et complétée par un Plan d'Action¹²⁴, constitue un « *véritable tournant* » dans les relations entre les deux ensembles régionaux¹²⁵. Ces deux documents établissaient un programme de coopération pour la période 2007-2012, et prévoyaient le lancement de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre les deux organisations.

69. Cependant, les négociations furent suspendues en mars 2009, d'un commun accord, face à des problèmes de plusieurs ordres : d'abord, en raison des difficultés liées aux disparités de niveaux de développement des différents États de l'ASEAN ; ensuite, à cause de divergences politiques, quant à l'attitude à adopter vis-à-vis de la Birmanie par exemple. L'UE a alors décidé de poursuivre la conclusion d'un ALE bilatéral avec chacun des partenaires les plus avancés de l'ASEAN¹²⁶. L'objectif au long terme demeure la réalisation d'une zone de libre-échange

¹²⁰ Initialement conclu avec les cinq pays fondateurs de l'ASEAN, il a été par la suite étendu au Brunei en 1984 et au Vietnam en 1999.

¹²¹ Ce qui s'explique sans mal au regard des compétences externes reconnues à l'époque à l'Union européenne.

¹²² Communication de la Commission européenne COM (2003) 699 « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », du 9.7.2003, 61p., [non publiée]

¹²³ Déclaration de Nuremberg sur un partenariat renforcé UE-ASEAN, adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 15 mars 2007, C/07/54, 5p.

¹²⁴ Plan d'Action mettant en œuvre la Déclaration de Nuremberg sur un partenariat renforcé UE-ASEAN, adopté le 22 novembre 2007 par le Conseil des ministres de l'UE

¹²⁵ BERRAMDANE A., précité, p.8

¹²⁶ Le 22 décembre 2009, le Conseil a accepté le principe de l'ouverture de négociations commerciales bilatérales avec certains États membres de l'ASEAN, sur la base de l'autorisation et des directives de négociation de 2007, tout en maintenant l'objectif stratégique d'un accord entre les deux régions. Les négociations bilatérales avec Singapour ont débuté en mars 2010 et l'UE a depuis ouvert des négociations bilatérales en vue d'ALE avec d'autres États membres de l'ANASE: la Malaisie (2010), le Viêt Nam (2012), la Thaïlande (2013), les Philippines (2015) et l'Indonésie (2016). Notons que le 12 septembre 2011, le Conseil a autorisé la Commission à élargir les négociations en cours afin d'y inclure également la protection des investissements, en vertu d'une nouvelle compétence conférée à l'Union par le traité de Lisbonne.

interrégionale, une fois une « masse critique » atteinte. Parallèlement, l'Union a décidé de négocier des accords-cadres de partenariat et de coopération avec la Thaïlande, l'Indonésie, Singapour, les Philippines, la Malaisie, le Brunei et le Vietnam¹²⁷.

70. Le Plan d'Action établi pour la période actuelle (2018-2022)¹²⁸ se distingue de ses prédécesseurs, et semble marquer une nouvelle étape dans la relation UE-ASEAN. Il met en œuvre la stratégie développée au sein de la Communication de la Commission et de la HRVP en 2015, intitulée « L'UE et l'ASEAN : un partenariat à visée stratégique »¹²⁹. Au sein de cette Communication, la Commission européenne et la HRVP considèrent qu'une nouvelle dynamique caractérise désormais les relations entre l'UE et l'ASEAN, et qu'il s'agit à présent d'officialiser un véritable « *partenariat stratégique* » entre ces deux entités. La Commission et la HRVP rappellent que l'adoption du Plan de Nuremberg visait à instaurer un « *partenariat renforcé* », et il convient à présent pour ces acteurs de faire de la relation UE-ASEAN « *une relation stratégique* »¹³⁰.

71. Pour œuvrer à l'avènement d'un partenariat « stratégique » UE-ASEAN, il y a lieu pour l'Union européenne de dépasser l'état d'esprit actuel à prédominance bilatérale, et de davantage prendre en compte les grandes questions régionales et internationales¹³¹. La Communication de 2015 et le Plan d'Action correspondant invitent donc l'UE et l'ASEAN à concentrer leur coopération sur des questions transfrontalières jusque-là traitées de façon marginale, comme le changement climatique, mais aussi les questions de sécurité internationale comme le terrorisme, ou la sécurité maritime en mer de Chine méridionale¹³².

72. Le fait de s'investir davantage dans ses relations avec l'ASEAN devrait avoir pour l'organisation européenne d'importantes retombées bénéfiques, sur un plan tant économique que politique¹³³. Le partenariat UE-ASEAN remplit également une autre fonction. L'ASEAN

¹²⁷ Les négociations ont été interrompues en 2014 avec le Brunei et la Thaïlande en raison de considérations politiques, voir *infra*.

¹²⁸ Plan d'action UE-ASEAN pour la période 2018-2022, adopté lors de la Conférence des Ministres UE-ASEAN d'août 2017, 10p. [non publié]

¹²⁹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil JOIN (2015) 22 « L'UE et l'ASEAN: un partenariat à visée stratégique », du 18.5.2015, 18p., [non publiée]

¹³⁰ JOIN (2015) 22, précitée, p.3

¹³¹ Pour la déclaration des coprésidents, voir: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140723_03_en.pdf.

¹³² JOIN (2015) 22, précitée, p.16, voir *infra*.

¹³³ Voire juridique, dans le cadre de la course à l'influence normative qui s'opère au travers notamment de la conclusion des accords commerciaux régionaux dans la région par l'UE, les Etats-Unis, et la Chine principalement.

est par ailleurs un « conduit » privilégié vers le reste de l'Asie-pacifique. L'histoire et la géographie de l'Asie du sud-est, ainsi que les liens entre les Etats Membres de l'Union et les membres de l'ASEAN, en font « *la pierre angulaire* »¹³⁴ des relations de l'Union avec l'ensemble de la région.

73. De son côté, l'ASEAN semble se montrer réceptive au rôle que l'UE peut jouer dans un contexte régional marqué par la concurrence stratégique grandissante entre acteurs internationaux. Plus que tout autre partenaire de dialogue, l'UE pourrait constituer pour l'ASEAN un partenaire de confiance, l'aidant à réaliser ses objectifs d'intégration notamment¹³⁵. De plus, l'UE joue de longue date un rôle considérable dans le développement des PED de l'ASEAN, comme de la région.

74. C'est ce qui conduit certains à estimer que « *le partenariat interrégional UE-ASEAN est un partenariat de développement doublé d'un partenariat stratégique.* »¹³⁶

2. Les relations de l'UE et des autres Etats d'Asie-pacifique : des alliés « naturels » mais distants

75. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, le Japon, le Canada et l'UE, pays développés et démocratiques, partagent avec l'UE à la fois des caractéristiques économiques, politiques et démographiques, mais aussi des « valeurs communes »¹³⁷. Comme le relevait F. MOGHERINI en 2016 ils ont « *la même vision du monde, la même perspective sur toutes les questions majeures de politique étrangère, les mêmes principes et valeurs* »¹³⁸. Ce constat concernait l'Australie, mais peut être transposé à chacun de ces Etats.

¹³⁴ Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM (1996) 314 « Pour une nouvelle dynamique dans les relations entre l'Union européenne et l'ASEAN », du 3.7.1996, 112p., [non publiée], p.8

¹³⁵ JOIN (2015) 22, précitée, p.3

¹³⁶ BERRAMDANE, précité, p.9

¹³⁷ Ce qui n'empêche pas certaines « dissonances » de persister, comme la pratique de la peine de mort au Japon, que dénonce régulièrement l'Union européenne.

¹³⁸ Traduction libre, d'après : « *The European Union and Australia share the same worldview, the same outlook on all major foreign policy issues, the same principles and values* », tiré de MOGHERINI F., « Avant-propos », in « The EU and Australia - Shared Opportunities and Common Challenges », publié à l'occasion de la première réunion de l'EU-Australia leadership forum, 2-6 juin 2017, Sydney, Australie.

76. Et pourtant, même alors que l'Union européenne entamait un « pivot » vers l'Asie, l'Australie et son satellite néo-zélandais sont longtemps restées hors du radar¹³⁹. Les deux Etats d'Océanie n'ont pas été perçus comme des interlocuteurs nécessaires à l'ambition asiatique de l'Europe. Les dirigeants de l'UE ne semblaient pas, à l'époque, convaincus par la réalité de leur influence vis-à-vis de la région asiatique. De plus, s'ajoutait à ce scepticisme une méfiance relative aux liens entre l'Australie avec les Etats-Unis¹⁴⁰.

77. Les relations entre l'UE et le Canada, en dehors des organisations multilatérales ou régionales où ils ont pu coordonner leur action, sont restées très limitées jusqu'à l'adoption en 2004 de la déclaration conjointe perçue comme au fondement du « partenariat stratégique » euro-canadien¹⁴¹. Certains ont pu s'étonner qu'il ne soit pas par la suite proposé d'accord d'association à ce partenaire. L'établissement au sein d'un instrument conventionnel unique entre deux partenaires attachés au respect des valeurs démocratiques et partageant la même approche de la plupart des grands problèmes internationaux, aurait pourtant permis de simplifier leurs relations¹⁴². Il s'agissait sans doute de ne pas froisser les Etats-Unis en établissant une relation trop « étroite » avec un de leurs plus proches alliés.

78. Le rapprochement entre l'UE et l'Océanie s'est lentement opéré par la suite, et n'a réellement pris de vitesse qu'à la fin de la première décennie des années 2000. La fin du différend autour du subventionnement des exportations agricoles européennes¹⁴³, l'intérêt croissant pour une relation commerciale approfondie, dès lors que l'UE s'est imposée comme un marché d'exportations intéressant, ont contribué à ce réchauffement des relations. S'ajoute à cela la prise de conscience de l'existence d'intérêts communs en Asie, commerciaux mais aussi sécuritaires et géopolitiques. Ce sont également ces facteurs qui ont contribué à un regain d'intérêt pour un rapprochement avec l'UE des Etats asiatiques voisins de l'ASEAN, au premier rang desquels la Corée du Sud et le Japon.

¹³⁹ Pourtant, l'UE et l'Australie avaient entamé la négociation d'un accord-cadre à la fin des années 90. Cet accord aurait contribué à un rapprochement et à une diversification des relations. Il a cependant échoué en 1997 sur le refus de l'Australie d'y voir insérée une référence contraignante au respect des droits de l'homme et de la démocratie, tel que le souhaitait l'UE. A la place, une Déclaration conjointe de contenu modeste a été signée en juin 1997. « Joint Declaration on Relations between the European Union and Australia », 26 juin 1997

¹⁴⁰ Ce facteur a également pesé sur les relations entre l'UE et le Canada.

¹⁴¹ LEBULLENGER J., « Le futur Accord de partenariat stratégique (APS) euro-canadien », in DEBLOCK C., LEBULLENGER J., PAQUIN S. (dir) *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Presses Universitaires du Québec, Québec, 2015, pp.101-119

¹⁴² *Ibid.* p.105

¹⁴³ V. MURRAY, précitée.

79. Entre 2000 et 2011, l'UE et ces partenaires ont ainsi mis en place différents dialogues politiques formels, et ont conclu des accords sectoriels, comme par exemple l'accord entre l'Union européenne et le Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale¹⁴⁴, ou celui portant sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de certificats et de marquages entre la Communauté européenne et l'Australie¹⁴⁵.

80. Cependant, les relations entre l'UE et chacun de ces Etats étaient jusqu'à récemment guidées par trois actes de « droit mou », à savoir, un Plan d'Action adopté en 2001 pour le Japon¹⁴⁶, un Cadre de Partenariat de 2008 pour l'Australie¹⁴⁷, une Déclaration Conjointe sur les Relations et la Coopération de 2007 pour la Nouvelle-Zélande¹⁴⁸, et un Programme de Partenariat de 2004 avec le Canada¹⁴⁹.

81. La modestie des relations bilatérales entre l'UE et ces trois Etats ne doit pas occulter le fait qu'ils ont pu néanmoins constituer des alliés de poids dans le cadre de discussions multilatérales ou régionales¹⁵⁰. En tant que puissances moyennes, comme l'Union, il est dans l'intérêt de chacun de ces acteurs de former de telles alliances afin de peser sur la marche du monde, et défendre leurs intérêts et valeurs.

82. L'histoire des relations entre l'Union européenne et la Corée du Sud est sensiblement différente, et se rapproche de celle de l'ASEAN. En effet, la Corée du Sud fait figure de partenaire privilégié pour l'expérimentation juridique et politique européenne, et a également rempli une fonction de « pivot » vers le reste de l'Asie-pacifique. De fait, la conclusion d'un ALE « nouvelle génération » avec la Corée a également contribué à encourager d'autres partenaires à rechercher la conclusion d'un accord similaire avec l'Union, comme le Japon par exemple.

¹⁴⁴ Accord entre l'Union européenne et le Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale, JO L 39 du 12.2.2010, pp.20–35

¹⁴⁵ Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de certificats et de marquages entre la Communauté européenne et l'Australie, JO L 229 du 17.8.1998, pp. 3–60

¹⁴⁶ Plan d'Action de Coopération UE-Japon, « Shaping our common future », adopté au Sommet Japon-Union européenne de juillet 2000 à Tokyo, 25p. [non publié]

¹⁴⁷ Cadre de Partenariat Union Européenne Australie, « A strategic partnership built on shared values and common ambition », adopté lors de la réunion ministérielle UE-Australie d'octobre 2008, 20p. [non publié]

¹⁴⁸ Déclaration Conjointe sur les Relations et la Coopération entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, adoptée le 21 septembre 2007, 12p., [non publiée]

¹⁴⁹ Programme de Partenariat UE-Canada, adopté au Sommet UE-Canada du 18 mars 2004 à Ottawa, 7p.

¹⁵⁰ V. notamment : WATANABE H., « Les relations Japon-Europe en Asie, au niveau multilatéral », *Relations internationales*, 2016, vol 4, n°168, pp.105-116

83. En premier lieu, la Communauté européenne avait conclu un accord de coopération avec la Corée du Sud en 1999¹⁵¹. Il s'agissait d'un accord de coopération de 3^e génération¹⁵², qui se caractérisait par sa nature dite « atypique »¹⁵³. Il semble que la Corée du Sud soit restée par la suite un partenaire « laboratoire » pour l'action extérieure européenne en Asie. Pour preuve, c'est avec elle que furent négociés en parallèle deux accords « nouvelle génération » en matière de coopération politique¹⁵⁴ et de libéralisation commerciale¹⁵⁵, respectivement. Cette double-négociation était une première pour l'Union européenne, et a servi de modèle pour les négociations suivantes en Asie-pacifique, on y reviendra.

84. De fait, la Corée du Sud s'est vue adoubée « partenaire stratégique » de l'Union européenne en 2010. La valeur et la portée de ce statut concernant cet Etat peuvent néanmoins être discutées. En effet, ni son poids commercial et économique, ni son influence politique ou militaire dans la région ne sauraient justifier que la Corée du Sud soit érigée au même rang que la Chine ou l'Inde. Il n'en reste pas moins que la Corée est un acteur majeur de la zone Asie-pacifique, au travers de ses relations anciennes avec l'ASEAN, ainsi que par sa proximité avec les autres acteurs incontournables comme le Japon et la Chine¹⁵⁶, voire les Etats-Unis. Il s'agit donc d'un partenaire « géostratégique ». De plus, la République de Corée est l'un des rares Etats asiatiques prospères, démocratiques, respectueux des droits de l'homme¹⁵⁷, et intégrés dans le système de gouvernance multilatéral. En une décennie, elle a connu un développement socio-économique considérable, qui en fait un « modèle » enviable pour ses voisins PED de l'ASEAN notamment¹⁵⁸.

¹⁵¹ Accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 90 du 30.3.2001, pp.46-58

¹⁵² Ces accords se caractérisaient notamment par l'existence d'une clause dite « droits de l'homme », d'une coopération enrichie, d'une clause évolutive, et par l'absence de recours à la base juridique des « compétences subsidiaires » comme leurs prédécesseurs.

¹⁵³ Certes il s'agissait d'un accord non-préférentiel, comme ses homologues, mais il institutionnalisait un dialogue politique (entraînant sa mixité juridique), et n'était pas fondé sur les mêmes bases juridiques que les autres, puisque n'était pas visée la politique communautaire du développement. Il s'agissait de donner forme à une relation entre deux partenaires égaux.

¹⁵⁴ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (ensemble deux déclarations), JO L 20 du 23.1.2013, pp.2-24

¹⁵⁵ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-1343

¹⁵⁶ Nonobstant le caractère parfois conflictuel de ces relations.

¹⁵⁷ Bien que quelques nuances doivent être apportées concernant les droits économiques et sociaux, par exemple les droits syndicaux.

¹⁵⁸ V. BARJOT D., « Le développement économique de la Corée du Sud depuis 1950 », *Les Cahiers de Framespa*, 2011, vol 8, consulté le 18/11/2019, <https://journals.openedition.org/framespa/899>

85. Pour chacun de ces alliés « stratégiques » ou « naturels », qui partagent les « valeurs » de l'UE, et/ou souhaitent œuvrer conjointement à répondre aux défis globaux du XXI^{ème} siècle, la conclusion d'un accord-cadre de coopération « nouvelle génération »¹⁵⁹ est l'aboutissement d'un long processus de rapprochement. La signature ou conclusion d'un tel accord ouvre des perspectives beaucoup plus larges et structurées de coopération et d'alliances.

En effet, ces accords-cadres « nouvelle génération » devraient guider et structurer les relations entre l'Union européenne et les Etats d'Asie-pacifique concernés. Ils mettent en place une architecture juridique, voire un cadre institutionnel complet¹⁶⁰, assortis d'une vision stratégique commune. Les accords-cadres constituent également un instrument privilégié de promotion et de garantie des valeurs non-commerciales de l'UE.

B. La centralité des valeurs non-commerciales dans la nouvelle impulsion du partenariat entre l'UE et l'Asie-pacifique

86. En vertu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la consécration de la doctrine de l'action extérieure de l'UE et l'accroissement relatif de ses capacités à mener une politique étrangère cohérente et efficace semblent avoir fourni à l'UE l'impulsion nécessaire au renouvellement et à l'approfondissement de son partenariat avec l'Asie-pacifique.

87. Conformément aux prescriptions de l'article 21§3 TUE, l'Union européenne est désormais tenue de promouvoir ses valeurs dans l'ensemble de ses activités à l'international, y compris dans le cadre de la recherche d'un partenariat plus étroit avec l'Asie-pacifique. Il ne faut pas perdre de vue que si des stratégies par pays, région ou par type de partenaire sont élaborées, « *les objectifs politiques généraux que poursuit l'UE dans ses relations avec l'Asie et d'autres régions du monde sont définis dans les traités*¹⁶¹ ». En témoignent, au sein des documents stratégiques établis pour chacun des acteurs pertinents, l'intégration des différents

¹⁵⁹ Le 10 octobre 2011, le Conseil a adopté une décision autorisant la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à négocier un accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part. Les négociations ont débuté en décembre 2011 et se sont conclues par le paraphe de l'accord le 5 mars 2015.

¹⁶⁰ Le dialogue politique n'est pas nécessairement institutionnalisé avec l'ensemble des partenaires concernés, voir *infra*.

¹⁶¹ COM (2001) 469, précitée, p.17

objectifs/principes de la doctrine de l'action extérieure (1). Surtout, la promotion des valeurs est au cœur du processus de modernisation du cadre conventionnel unissant l'UE et les Etats d'Asie-pacifique, comme le prouve entre autres la création d'un système inédit de double-accord, visant à mettre les accords commerciaux au service des principes défendus par les accords-cadres de coopération (2).

1. La promotion des valeurs inscrite dans la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Asie-pacifique

88. La lecture de l'important *corpus* de documents officiels préparés par les différentes institutions européennes concernant les relations avec l'Asie-pacifique ne laisse aucun doute sur la volonté à tout le moins affichée de l'Union européenne de promouvoir ses valeurs auprès de ces partenaires.

89. Il suffit pour s'en convaincre de se fier à la Communication de 2003 portant sur l'Asie du Sud-Est précédemment évoquée¹⁶². Les priorités « *stratégiques* » et « *points d'action connexes* » identifiés à l'époque étaient :

- imprimer un nouvel élan aux échanges régionaux et aux relations en matière d'investissement ;
- promouvoir les droits de l'homme, principes démocratiques et la bonne gouvernance¹⁶³, dans la mesure il s'agit de « *l'un des objectifs-clés des relations extérieures de l'Union européenne et de sa politique de coopération au développement en faveur de pays tiers* »¹⁶⁴ ;
- soutenir la stabilité régionale (y compris concernant les différends territoriaux en Mer de Chine) et la lutte contre le terrorisme : « *eu égard aux différents motifs d'inquiétude concernant la stabilité de l'Asie du Sud-Est, l'UE doit contribuer à tous les efforts en faveur de la prévention des conflits, de la paix et de la stabilité* »¹⁶⁵ ;

¹⁶² COM (2003) 399, précitée

¹⁶³ « La bonne gouvernance est l'une des six priorités principales de la politique de développement de la CE et devrait être intégrée dans tous les aspects du dialogue stratégique et de la politique en matière de coopération au développement de la CE », COM (2003) 399, précitée, p.17

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.16

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.13

- promouvoir les thèmes liés à la justice et aux affaires intérieures : il s'agit en fait « *de s'attaquer à des problèmes tels que l'application effective de la loi, le contrôle des mouvements migratoires et la traite des êtres humains ainsi que le blanchiment d'argent* », mais aussi le trafic de drogue, le piratage et la contrefaçon, toutes les formes de criminalité transnationale¹⁶⁶ ;
- poursuivre le soutien accordé au développement des pays les moins prospères, puisque « *la réduction de la pauvreté demeure une priorité importante de l'UE*¹⁶⁷ » ;
- intensifier le dialogue et la coopération dans différents secteurs spécifiques, comme par exemple les questions économiques et commerciales, l'environnement, l'énergie, ou l'éducation supérieure¹⁶⁸.

90. Il en va de même pour la Communication la plus récente, de 2015, concernant l'ASEAN. Si l'on se fie aux priorités identifiées dans le Plan d'Action adopté pour la période 2018-2022, une liste d'objectifs similaires, voire sensiblement enrichie, peut être dressée. Le Plan d'Action encourage ainsi un approfondissement de la coopération économique et commerciale, notamment par la négociation d'ALE. En matière de coopération sécuritaire et politique, il prévoit que les contacts inter-régionaux s'intensifient, au sein des différentes enceintes régionales et internationales pertinentes. L'objectif est pour l'UE et l'ASEAN de coopérer davantage sur l'ensemble des sujets ayant trait à la sécurité internationale et régionale, qu'il s'agisse de la non-prolifération des armes conventionnelles et de destruction massive, de la lutte contre le terrorisme, le crime transnational, des « *questions de sécurité non-traditionnelles* »¹⁶⁹, ou encore de la sécurité maritime. De façon notable, la promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance est associée à la coopération sécuritaire¹⁷⁰. Le Plan d'Action comporte également une section consacrée à la coopération « socio-culturelle », dans laquelle sont traitées les questions relatives aux volets « social » (éducation, santé) et « environnemental » (changement climatique, biodiversité, gestion de crise et réponse aux catastrophes naturelles)

¹⁶⁶ COM (2003) 399, précitée, p.18

¹⁶⁷ *Ibid.*, p.20

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp.22-25

¹⁶⁹ Plan d'Action UE-ASEAN (2018-2022), p.2

¹⁷⁰ Plan d'Action UE-ASEAN (2018-2022), p.4

du développement durable¹⁷¹. L'objectif de réduire les inégalités de développement entre membres de l'ASEAN est également mis en avant¹⁷².

91. Les composantes « libre-échange », « démocratie », « développement durable », et « sécurité » de la doctrine de l'action extérieure européenne sont également intégrées aux stratégies établies par l'UE concernant les pays développés voisins de l'ASEAN. L'exemple de la Déclaration conjointe sur les relations et la coopération adoptée avec la Nouvelle-Zélande en 2007¹⁷³ suffira. Les objectifs choisis sont notamment :

- soutenir la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, au sein de leurs propres sociétés et à l'international ;
- soutenir la paix et la sécurité internationales, y compris au travers d'opérations de maintien de la paix ;
- soutenir le rôle des Nations-Unies et promouvoir son efficacité ;
- soutenir les efforts internationaux en matière de non-prolifération, de désarmement, de contrôle des armes, et de lutte antiterroriste ;
- coopérer sur les questions de développement et de bonne gouvernance ;
- promouvoir les principes de l'économie de marché, rejeter le protectionnisme et soutenir le système commercial multilatéral au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement, en tenant compte de la nécessité de faire face au changement climatique.

92. La promotion des valeurs non-commerciales est ainsi au cœur de la recherche d'un partenariat plus étroit entre l'UE et l'Asie-pacifique. La modernisation du cadre conventionnel en est à la fois un symptôme et un instrument. Comme évoqué précédemment, dès 2009, l'UE s'est employée à négocier de nouveaux accords de coopération avec certains des membres de l'ASEAN, et leurs voisins développés d'Asie et du Pacifique. Il s'agit d'adopter des instruments

¹⁷¹ Plan d'Action UE-ASEAN (2018-2022), p. 8 et suivantes

¹⁷² *Ibid.*, p.9

¹⁷³ Déclaration conjointe, précitée.

contraignants qui comportent tout un arsenal de clauses assurant la promotion des valeurs non-commerciales, afin de remplacer les accords obsolètes en vigueur le cas échéant.

2. Les accords « nouvelle génération », instruments de la promotion et de la garantie des valeurs de l'UE en Asie-pacifique

93. Depuis 2009, l'UE conclue en Asie-pacifique des « accords-cadres ». Il s'agit d'accords de coopération, dont la dénomination varie¹⁷⁴, mais dont la portée et le contenu s'avèrent si étendus que l'on s'accorde pour parler d'accords « globaux »¹⁷⁵.

94. Les accords-cadres comportent en effet de nombreuses clauses ayant trait à ce que l'on désigne par « la conditionnalité politique » ou « démocratique ». Selon la définition consacrée de C. SCHNEIDER, il s'agit de « *la subordination de l'engagement ou de la poursuite d'une coopération avec un Etat tiers, (...) au respect d'un certain nombre de conditions politiques* »¹⁷⁶.

95. La conditionnalité politique est apparue avec les Accords de Lomé, conclus avec les pays de la zone ACP¹⁷⁷. L'élaboration de la première clause de conditionnalité, la fameuse « clause droits de l'homme », ne s'est cependant pas cantonnée aux relations asymétriques entre l'UE et les ACP. L'introduction de cette clause s'est progressivement généralisée à l'ensemble des accords de coopération. La clause est qui plus est désormais considérée comme un « élément essentiel » des accords¹⁷⁸. Lui est systématiquement associée une clause dite de « non-exécution », qui confère aux parties le droit de suspendre ou d'interrompre l'application de l'accord en cas de violation de ses éléments essentiels. En vertu de cette clause, l'UE et son

¹⁷⁴ Par exemple : « Accord de partenariat stratégique » avec le Canada ou le Japon, « accord-cadre global de partenariat et de coopération » avec l'Indonésie, « accord-cadre de partenariat et de coopération » avec les Philippines ou la Malaisie, « accord-cadre » avec la Corée du Sud ou l'Australie, « accord de partenariat sur les relations et la coopération » avec la Nouvelle-Zélande.

¹⁷⁵ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne » in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014, Europe(s), 356p., pp.315-336, p.315

¹⁷⁶ TUCNY E., SCHNEIDER C., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, vol. 33, n°3, pp.11-44

¹⁷⁷ Accords de Lomé III (1985-1990), Lomé IV (1990-1995) et Lomé IV bis (1995-2000)

¹⁷⁸ Au même titre que la clause portant sur la non-prolifération des armes de destruction massive. D'autres dispositions, comme la lutte contre la corruption, ou la coopération au développement, ont également pu être ponctuellement qualifiés d'éléments essentiels, voir *infra*.

partenaire doivent rechercher d'abord une résolution à l'amiable du différend¹⁷⁹. C'est sur la base des expériences conventionnelles antérieures de l'UE qu'ont été élaborées les « clauses droits de l'homme » insérées dans les accords de coopération conclus avec l'Asie-pacifique.

96. De fait, la conditionnalité politique développée par l'Union européenne s'est constituée en plusieurs « générations » de clauses, chacune portant sur les valeurs « piliers » de sa doctrine et de son identité. Ainsi, la « première génération » de dispositions concerne la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Ensuite, a été développée une « deuxième génération » de clauses, portant cette fois sur les questions sécuritaires, traditionnelles puis non-traditionnelles¹⁸⁰. La « troisième génération » de dispositions s'impose progressivement, afin d'assurer la promotion des valeurs relatives au développement durable, à la participation des citoyens et des acteurs privés aux affaires publiques, ou encore à la lutte contre le changement climatique.

Les accords de coopération « nouvelle génération » conclus en Asie-pacifique ont ainsi hérité de toute la panoplie de clauses de conditionnalité politique élaborée par l'Union au fil des différentes négociations précédentes.

97. Les accords-cadres comportent par conséquent des clauses qui relèvent de domaines de compétence exclusifs, mais aussi partagés (dialogue politique, transports, Politique Etrangère et de Sécurité Commune ou PESC). Ceci entraîne généralement la « mixité¹⁸¹ » de l'accord, qui doit être approuvé par l'UE ainsi que par chacun des Etats-membres. La mixité d'un accord conduit ainsi à une sorte de processus de « double-conclusion ». En effet, une fois l'accord signé par le Conseil des ministres de l'UE, et approuvé par le Parlement européen le cas échéant¹⁸², il doit encore être ratifié par chacun des Etats membres selon les procédures

¹⁷⁹ TUCNY E., SCHNEIDER C., « Réflexions sur la conditionnalité politique... », précité.

¹⁸⁰ V. BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », précité.

¹⁸¹ V. sur la mixité, NEFRAMI E., *Recherches sur les accords mixtes de la Communauté*, Thèse, Paris II, 2000 ; FLAESCHMOUGIN C., « La procédure de conclusion des accords d'association », in CHRISTOPHE-TCHAKALOFF M-F. (dir.), *Le concept d'association, essai de clarification*, Dir. Bruylant, Bruxelles, p. 197-227 ; BOURGEOIS H.J., DEWOST J.L. et GAIFFE M.A. (dir.), *La Communauté européenne et les accords mixtes : quelles perspectives ?*, Presses universitaires européennes, Bruxelles, 1997, 114 p. ; NEUWAHL N., « Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States : Mixed Agreements », *Common Market Law Review* (CMLR), 1991, pp.717-740 ; NEUWAHL N., « Shared Powers or Combined Incompetence ? More on Mixity », *CMLR*, 1996, p. 667-687.

¹⁸² Sur l'extension des pouvoirs d'approbation du Parlement européen en matière de conclusion des accords externes de l'UE après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, voir notamment : AUVRET-FINCK J. (dir) *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, 2013, coll Europe(s), Larcier, 276p.

nationales applicables. Afin de réduire les inconvénients relatifs à la longueur de ce processus, l'UE tend à généraliser le recours à l'application provisoire partielle des accords externes¹⁸³.

98. La procédure de conclusion des accords, déterminée par la base juridique « procédurale », dépend des bases juridiques « matérielles » choisies pour l'accord. Ces bases juridiques sont celles visées au sein des décisions de signature et de conclusion de l'accord. Chacune de ces décisions fait l'objet d'une proposition élaborée par la Commission, que le Conseil peut ensuite modifier avant d'approuver. Encore faut-il que la Commission et le Conseil s'entendent sur les bases juridiques qui devraient être indiquées au sein de cette décision.

99. En vertu de la jurisprudence classique¹⁸⁴, un accord auquel différentes dispositions du traité sont applicables, et poursuivant plusieurs objectifs à la fois, dans la mesure où aucun n'est accessoire par rapport à l'autre, doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes¹⁸⁵. La Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) précise néanmoins que l'UE doit s'efforcer de ne recourir à une double-base juridique que dans les cas « exceptionnels ». Or, les accords-cadres poursuivent des objectifs et ont des composantes qui relèvent de plusieurs domaines, notamment de la PESC, mais aussi de la coopération économique, financière et techniques avec les pays tiers (c'est-à-dire, les relations avec les pays industrialisés), ou encore de la coopération au développement. Ces aspects sont liés de façon indissociable, sans que l'un puisse être considéré comme accessoire par rapport à l'autre.

100. Ceci a pu conduire à des situations complexes¹⁸⁶, et à des différends interinstitutionnels. La décision relative à la signature de l'accord-cadre avec les Philippines a ainsi fait l'objet d'une procédure judiciaire. Dans cette affaire, la CJUE a tranché en faveur de la Commission¹⁸⁷, en

¹⁸³ BOSSE-PLATIERE I., FLAESCH-MOUGIN C., « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden M. Nijhoff, 2014, pp.293-323

¹⁸⁴ Affaire C-490/10, *Parlement/Conseil*, 6 septembre 2012, ECLI:EU:C:2012:525, point 46.

¹⁸⁵ A la condition que les procédures de conclusion prévues par ces différentes bases juridiques ne soient pas incompatibles.

¹⁸⁶ Par exemple, la décision de conclusion de l'accord euro-indonésien (hors réadmission) comportait une longue liste de bases juridiques. Etaient visés les articles 91 et 100 (transports), 191§4 (environnement), 207 (politique commerciale commune), 209 (coopération au développement) et 218§6 (conclusion des accords externes) du TFUE. De plus, deux décisions ont été nécessaires pour autoriser la conclusion de l'accord avec l'Indonésie. Voir la décision du Conseil (2014/230/UE) du 14 avril 2014 relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JO L 125 du 26.4.2014, p.44 et la décision du Conseil (2014/231/UE) relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, en ce qui concerne les questions relatives à la réadmission, JO L 125 du 26.4.2014, p.46

¹⁸⁷ CJUE, Arrêt du 11 juin 2014, *Commission européenne/Conseil de l'Union européenne*, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903

considérant que les dispositions de l'accord-cadre relatives à la réadmission des ressortissants, au transport et à l'environnement « *contribuent à la poursuite des objectifs de la coopération au développement* », et qu'elles « *ne contiennent pas d'obligations d'une portée telle qu'il puisse être considéré qu'elles constituent des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement* »¹⁸⁸.

101. Les décisions de conclusion des accords-cadres¹⁸⁹ sont désormais généralement fondées sur deux bases juridiques : l'article 212¹⁹⁰ (ou 209¹⁹¹) du TFUE, en fonction du niveau de développement du partenaire, ainsi que l'article 207 TFUE, relatif à la politique commerciale, et l'article 37 TUE, en vertu duquel l'UE peut conclure des accords dans les domaines de la PESC.

Tableau 3 : bases juridiques des décisions de conclusion des accords-cadres en Asie-pacifique :

Accord	Bases juridiques « matérielles »
Accord UE-Indonésie ¹⁹²	91, 100, 191§4, 207 et 209 TFUE / 79§3
Accord UE-Corée de 2009 ¹⁹³	207 et 212 TFUE
Accord UE-Vietnam ¹⁹⁴	207 et 209 TFUE
Accord UE-Philippines ¹⁹⁵	207 et 209 TFUE
Accord UE-Singapour ¹⁹⁶	207 et 212 TFUE
Accord UE-Nouvelle-Zélande ¹⁹⁷	207 et 212 TFUE 37 TUE
Accord UE-Australie ¹⁹⁸	207 et 212 TFUE 37 TUE

¹⁸⁸ CJUE, Arrêt du 11 juin 2014, précité, pts. 55 et 59

¹⁸⁹ La question de la mixité des accords de libre-échange « nouvelle génération » sera traitée plus en avant au moment de l'examen des accords de libre-échange, et notamment concernant les tenants et aboutissants de l'avis 2/15 de la CJUE au sujet de l'ALE entre l'UE et Singapour. V. *infra*, seconde partie, titre 2

¹⁹⁰ Cet article organise la coopération avec les pays tiers industrialisés.

¹⁹¹ En vertu duquel l'UE est habilitée à conclure des accords dans le cadre de la coopération au développement.

¹⁹² Décision (UE) du Conseil 2014/230 du 14 avril 2014 relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JO L 125 du 26.4.2014, p.44

¹⁹³ Décision (UE) du Conseil du 10 mai 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 20 du 33.1.2013, p.1

¹⁹⁴ Décision (UE) 2016/2117 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2016, p. 6–7

¹⁹⁵ Décision (UE) 2017/2414 du Conseil du 25 septembre 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JO L 343 du 22.12.2017, p. 1–2

¹⁹⁶ Décision (UE) 2018/1047 du Conseil du 16 juillet 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, JO L 189 du 26.7.2018, p.2

¹⁹⁷ Décision (UE) 2016/2079 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JO L 321 du 29.11.2016, pp. 1–2

¹⁹⁸ Décision (UE) 2017/1546 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JO L 237 du 15.9.2017, p. 5–6

Accord UE-Malaisie ¹⁹⁹	207 et 209 TFUE 37 TUE
Accord de partenariat stratégique UE-Japon ²⁰⁰	212 TFUE 37 TUE
Accord de partenariat stratégique UE-Canada ²⁰¹	212 TFUE 31§1, 37 TUE

Source : auteure

102. Néanmoins, la Commission tente également d’obtenir que l’UE conclue ces accords « seule », comme en témoigne le cas de l’accord de coopération avec la Malaisie. Selon la Commission, il ressort que *« les traités ont donné compétence à l’UE pour agir dans tous les domaines relevant du champ d’application dudit accord »*. Sur la base de cette analyse, la HRVP et la Commission ont initialement proposé que le projet d’accord soit présenté pour signature et conclusion en tant qu’accord *« relevant uniquement de l’UE »*. En outre, elles ont considéré que la procédure de ratification *« nettement plus courte et beaucoup plus prévisible »* pour l’entrée en vigueur de l’accord-cadre en tant que relevant exclusivement de l’UE *« répondait à l’intérêt de l’Union à procéder rapidement à la mise en œuvre de l’accord »*. Toutefois, les États membres réunis au sein du Conseil²⁰² ont exigé à l’unanimité que cet accord soit reconnu comme un accord mixte, appliqué à titre provisoire. Afin d’éviter que la signature et la conclusion par l’Union ne soient ainsi bloquées au niveau du Conseil, la Commission et la HRVP ont cédé²⁰³.

103. L’UE négocie également des accords commerciaux avec ses partenaires d’Asie-pacifique. Ainsi, depuis l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l’UE a achevé la négociation d’accords du type ALE²⁰⁴ avec plusieurs Etats de la zone : d’abord avec la Corée du Sud²⁰⁵, puis le

¹⁹⁹ Proposition conjointe de décision du Conseil JOIN/2018/20 du 3.7.2018 relative à la signature, au nom de l’Union européenne, et à l’application provisoire de l’accord-cadre de partenariat et de coopération entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et le gouvernement de la Malaisie, d’autre part, [non publiée].

²⁰⁰ Décision (UE) 2018/1197 du Conseil du 26 juin 2018 relative à la signature, au nom de l’Union européenne, et à l’application provisoire de l’accord de partenariat stratégique entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et le Japon, d’autre part, JO L 216 du 24.8.2018, pp. 1–3

²⁰¹ Décision (UE) 2016/2118 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l’Union, et à l’application provisoire de l’accord de partenariat stratégique entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et le Canada, d’autre part, JO L 329 du 3.12.2016, pp. 43–44

²⁰² Réunion du groupe COASI du 21 septembre 2016 et réunion du Coreper du 17 mars 2017

²⁰³ Voir les motifs de la proposition conjointe de décision du Conseil JOIN/2018/20 du 3.7.2018 relative à la signature, au nom de l’Union européenne, et à l’application provisoire de l’accord-cadre de partenariat et de coopération entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et le gouvernement de la Malaisie, d’autre part, [non publiée].

²⁰⁴ Ainsi que des accords bilatéraux d’investissement, dans certains cas (Vietnam, Singapour).

²⁰⁵ Accord de libre-échange entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et la République de Corée, d’autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-1343, ci-après « EUKOR », d’après l’acronyme anglais.

Canada²⁰⁶, le Japon²⁰⁷, et après un détour juridictionnel, Singapour²⁰⁸ et le Vietnam²⁰⁹. La conclusion formelle de ces deux derniers accords a été retardée, dans l'attente d'un avis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²¹⁰. L'accord commercial « nouvelle génération » négocié avec le Canada, le « CETA », a également connu un parcours de conclusion semé de quelques embûches²¹¹. Des négociations commerciales sont également en cours avec respectivement l'Australie et la Nouvelle-Zélande²¹².

104. La particularité de ces négociations avec l'Asie-pacifique ne se limite pas au caractère « nouvelle génération » de ces accords. C'est également dans le cadre de l'approfondissement de son partenariat avec l'Asie-pacifique que l'UE a inauguré un nouveau schéma conventionnel. En effet, chacun des accords-cadres de coopération se voit négocié en amont ou concomitamment d'un accord commercial²¹³. L'une des fonctions de ce schéma est de préparer, par la coopération en matière commerciale que prévoient ces accords-cadres, la négociation ultérieure d'un accord commercial préférentiel.

²⁰⁶ Accord économique commercial et global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp.23-1079

²⁰⁷ L'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon est entré en vigueur le 1^{er} février 2019. Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, JO L 330 du 27.12.2018, pp. 3–899

²⁰⁸ L'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour, a été signé le 19 octobre 2018. Il a été approuvé par le Parlement européen le 13 février 2019. Accord libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, COM(2018) 196 du 18.4.2018 [non publié]

²⁰⁹ L'accord commercial entre l'Union européenne et le Vietnam, ainsi que l'accord de protection de l'investissement, ont été signés le 30 juin 2019. Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam, COM(2018) 691, du 17.10.2018 [non publié]

²¹⁰ L'avis 2/15 de la CJUE, rendu en mai 2017, portait sur la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, en l'espèce concernant la conclusion de l'accord de libre-échange UE-Singapour. À la suite de cet Avis, ont été signés avec Singapour et le Vietnam, respectivement : un accord de libre-échange, qui comprend des domaines relevant de la compétence exclusive de l'UE et ne requiert donc que l'approbation du Conseil et du Parlement européen pour pouvoir entrer en vigueur ; et un accord de protection des investissements, qui, dans la mesure où il relève d'une compétence partagée, devra également être soumis aux procédures de ratification nationales applicables dans tous les États membres avant de pouvoir entrer en vigueur. Avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (assemblée plénière) du 16 mai 2017, Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, ECLI:EU:C:2017:376

²¹¹ V. par ex. : RAPOPORT C., « La négociation de l'Accord économique et commercial global eurocanadien, une négociation sous contrainte », *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 201-210 ; KLEIMANN D., KÜBEK G., « The signing, provisional application, and conclusion of trade and investment agreements in the EU : the case of CETA and Opinion 2/15 », *Working Paper* n°58, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), 2016 ; LIGNEUL N., « L'avis 1/17, un petit pas pour un grand projet », *blogdroiteuropéen*, article du 10 mai 2019, en ligne.

²¹² Un accord commercial « nouvelle génération » a été respectivement signé le 21 avril 2018 avec le Mexique et le 28 juin 2019 avec le MERCOSUR.

²¹³ Il peut s'agir d'un accord de libre-échange, accompagné le cas échéant d'un accord bilatéral d'investissement, ou d'un accord commercial « complet » qui comprendrait un volet « investissement ».

Tableau 4 : état des lieux des négociations d'accords « nouvelle génération » en Asie-pacifique :

Partenaire	Signature	Accord type « accord-cadre de coopération »	Accord type « ALE »
Indonésie	2009	Accord-cadre global de partenariat et de coopération ²¹⁴	En cours de négociation depuis 2016
Corée	2010	Accord-cadre ²¹⁵	En vigueur depuis 2015 ²¹⁶
Vietnam	2012	Accord-cadre global de partenariat et de coopération ²¹⁷	Négociations terminées – Signature le 30 juin 2019 ²¹⁸
Philippines	2012	Accord-cadre de partenariat et de coopération ²¹⁹	En cours de négociation depuis 2015
Singapour	2018 ²²⁰	Accord de partenariat et de coopération ²²¹	Signature le 19 octobre 2018 ²²² - En attente de la ratification singapourienne
Nouvelle-Zélande	2015	Accord de partenariat sur les relations et la coopération ²²³	En cours de négociation depuis 2018
Malaisie	2016	Accord-cadre de partenariat et de coopération ²²⁴	Négociations suspendues en 2012 à la demande de la Malaisie
Australie	2016	Accord-cadre ²²⁵	En cours de négociation depuis 2018
Japon	2018	Accord de partenariat stratégique ²²⁶	En vigueur depuis 2019 ²²⁷

²¹⁴ Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, JO L 125 du 26.4.2014, pp.17-43

²¹⁵ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (ensemble deux déclarations), JO L 20 du 23.1.2013, pp.2-24

²¹⁶ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-134

²¹⁷ Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2013, pp.8-42

²¹⁸ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Vietnam, COM(2018) 691, du 17.10.2018 [non publié]

²¹⁹ Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JO L 343 du 22.12.2017, pp.3-32

²²⁰ La conclusion de l'accord commercial initialement signé avec Singapour a été empêchée par le dépôt d'un recours au titre de l'article 218§11 TFUE, au sujet de la compétence de l'UE à conclure seule cet accord. À la suite de l'avis 2/15 rendu par la Cour en mai 2017, la Commission a décidé de proposer deux accords distincts, un ALE et un accord portant sur l'investissement, tous deux signés en octobre 2018.

²²¹ Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, non publié, annexé à la Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, COM (2014) 070 du 17.2.2014

²²² Une version de l'ALE a été signée en 2012, à l'exception des dispositions portant sur l'investissement. À la suite de l'avis 2/15 de la CJUE du 16 mai 2017, le résultat des négociations menées avec Singapour a été ajusté, afin de créer deux accords distincts : l'ALE et un accord de protection des investissements (API). Les deux accords ont été signés le 19 octobre 2018 et approuvés par le Parlement européen le 13 février 2019.

²²³ Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États Membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JO L 321 du 29.11.2016, pp.3-30

²²⁴ Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le gouvernement de la Malaisie [non publié], signé en 2016

²²⁵ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JO L 237 du 15.9.2017, pp. 7-35

²²⁶ Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JO L 216 du 24.8.2018, pp. 4-22

²²⁷ Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, JO L 330 du 27.12.2018, pp. 3-899

Canada	2014	Accord de partenariat stratégique ²²⁸	Signature le 30 octobre 2016 - Application provisoire depuis le 21 septembre 2017 – En attente de ratification par les Etats-membres ²²⁹
Thaïlande	/	Négociations suspendues à la suite du coup d'état en 2014	Négociations suspendues à la suite du coup d'état en 2014
Brunéi	/	Négociations suspendues suite à une réforme législative incompatible avec les droits de l'homme ²³⁰	/

Source : auteure, d'après le compte-rendu de la Commission européenne (consulté le 14/11/2019)²³¹

105. Le système du « double-accord » inauguré en Asie-pacifique trouve ses prémices dans le schéma conventionnel des relations UE-ACP. Il s'inspire de la coexistence d'un accord de coopération « politique » (la Convention de Cotonou) et de son pendant commercial, en l'occurrence les Accords de Partenariat Economique ou APE²³², et du lien établi entre eux. Au sein du système du « double-accord », en vertu du lien existant entre les accords-cadres et commerciaux conclus en Asie-pacifique, les parties sont fondées à agir sur tout accord sectoriel, y compris l'accord commercial, en cas de non-respect d'éléments essentiels de l'accord-cadre. Cela signifie concrètement qu'en cas de violation grave des valeurs de l'UE, il sera possible de suspendre ou dénoncer (partiellement ou en totalité) l'accord commercial correspondant.

106. Il s'agit ainsi de mettre la menace d'une sorte de « sanction commerciale » au service de la promotion des valeurs contenues dans l'accord-cadre. L'ALE devient en quelque sorte le bras armé de l'accord-cadre²³³. Bien que l'emprise de l'accord-cadre s'étende *a priori* au-delà du seul accord commercial à l'ensemble des accords sectoriels, on parlera de système de double-accord, dans la mesure où la menace d'une suspension ou dénonciation d'avantages commerciaux conférés par un accord de ce type peut être perçue comme étant la plus efficace.

²²⁸ Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2016, pp.45-65

²²⁹ Accord économique commercial et global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp.23-1079

²³⁰ La négociation d'un accord de partenariat et de coopération/APC couvrant l'ensemble de la relation bilatérale a été officiellement lancée en avril 2012. La dernière session de négociations s'est tenue en février 2014. Les négociations ont été interrompues en raison d'une réforme du code pénal de Brunei qui autorise notamment le recours à des châtimements corporels physiques prohibés par les traités internationaux de protection des droits de l'homme. V. le discours de la Federica MOGHERINI au Parlement européen sur le Brunei en date du 18/04/2019

²³¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

²³² En dépit de la reprise d'une appellation jusque-là réservée au cadre des relations commerciales avec les entités du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique, l'accord de partenariat économique entre l'Union et le Japon n'est pas un « APE » relevant de cette catégorie.

²³³ On le verra, la distinction entre accords purement « politique » et purement « commercial » ne tient plus vraiment, compte tenu de l'agrégation de clauses portant sur des considérations mixtes, entre commerce et politique, au sein des ALE.

La conclusion d'un accord-cadre est de fait conçue comme une condition *sine qua non* à la négociation ultérieure ou concomitante d'un accord commercial²³⁴. Ainsi, la création du système du double-accord prouve que la promotion des valeurs est au cœur de la nouvelle stratégie européenne vis-à-vis de l'Asie-pacifique.

Problématisation et cadrage

107. Si l'introduction du système du double-accord en Asie-pacifique est le symptôme le plus évident, à notre sens, de la volonté de l'UE de mettre son action extérieure, et notamment sa politique commerciale commune, au service des valeurs, il s'inscrit cependant dans un ensemble de mécanismes et d'instruments irrigués par la doctrine de l'article 21 TUE. Les accords-cadres visent à stimuler la coopération, soumise dans toutes ses activités aux principes de l'article 21 TUE. De même, tout en étant liés à un accord-cadre, les ALE ne sont pas dispensés de la promotion des valeurs non-commerciales. La « démocratisation » du processus de négociation de ces accords, la prise en compte croissante de leur impact prévisible sur les droits fondamentaux, l'environnement et les droits sociaux, et l'inclusion d'un chapitre « commerce et développement durable » en sont des signes évidents.

C'est pourquoi, si l'on entend évaluer la sincérité et l'efficacité des moyens mis en œuvre par l'UE pour assurer la promotion des valeurs non-commerciales auprès des pays d'Asie-pacifique, il faudra se pencher sur chacun des instruments pertinents.

108. Aux fins de cette étude, l'approche comparative s'impose comme la méthodologie pertinente. Il s'agira ainsi de mettre en perspective le contenu des différents accords conclus avec chacun des Etats d'Asie-pacifique, ainsi que des programmes de coopération, mais aussi des études d'impact menées en amont des négociations d'accords commerciaux.

109. Du point de vue temporel, l'étude se situera dans une perspective essentiellement post-Lisbonne, dans la mesure où l'entrée en vigueur des traités révisés coïncide avec la recherche

²³⁴ LEBULLENGER J., « Les accords de partenariat et de coopération : étape facultative ou obligatoire en vue de la conclusion ultérieure d'accords de libre-échange ? » présentation lors du *Colloque international Partenariat EU-ASEAN*, Octobre 2011, Hanoï, Vietnam ; LEBULLENGER J., « L'articulation entre les accords de partenariat et de coopération ACP et les accords de libre-échange ALE/FTA », in BERRAMDANE A., TROCHU M. (ed) *Le Partenariat UE-ASEAN*, 2013, Bruylant, Bruxelles, pp.39-79

d'un « nouveau souffle » pour les relations entre l'UE et l'Asie-pacifique, et la négociation des premiers accords-cadres « nouvelle génération » avec les Etats de la zone. Ceci ne nous privera pas d'évoquer les accords antérieurs à des fins de comparaison. En matière de coopération, les deux derniers exercices (2007-2013 et 2014-2020) seront évoqués, dans la mesure où l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la redynamisation du partenariat UE-Asie-pacifique chevauchent ces deux périodes. Les choix stratégiques actuellement faits par l'Union dans la zone, notamment en matière de négociations d'accords, devraient avoir un impact considérable sur l'avenir de l'action extérieure européenne, ce qui incitera à des réflexions prospectives.

110. Du point de vue géographique, l'étude se situera dans une zone qui intègre le rivage pacifique du continent asiatique, et les acteurs du Pacifique ne relevant pas du schéma d'association avec les ACP. L'analyse intéressera donc les relations de l'UE avec les membres de l'ASEAN, leurs voisins asiatiques développés (Corée du Sud et Japon), ainsi que les deux Etats industrialisés d'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande). Le Canada, dans la mesure où l'UE lui a appliqué le schéma du double-accord, et en raison de son influence sur la région Asie-pacifique, est également inclus dans le champ de l'étude. Seront en revanche exclus de l'analyse les trois grands émergents présents sur le continent eurasiatique (Chine, Inde, Russie), en dépit de leur littoral pacifique, en raison de la spécificité des enjeux les concernant, mais aussi dans la mesure où le cadre conventionnel les unissant à l'UE n'a pas (encore) été rénové depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

111. La première partie de cette étude porte essentiellement sur la promotion des valeurs assurée par les accords-cadres de coopération conclus par l'UE avec les pays d'Asie-pacifique, ainsi que les instruments de financement de la coopération appliqués à la zone. Par leur biais, l'Union entend établir des partenariats fondés sur le respect des « valeurs communes ».

112. La seconde partie de cette analyse se concentrera sur les moyens mis en œuvre par l'UE dans ses partenariats pour mettre sa politique commerciale commune, et ses principaux instruments, les accords commerciaux, au service de la défense des valeurs non-commerciales, au-delà de leur seule promotion. L'Union a en effet mis en place, par le biais des chapitres « commerce et développement durable », ainsi que par l'intégration au système du double-

accord des accords commerciaux, et par le recours à des études d'impact du commerce sur le développement durable, des mécanismes dont l'objectif est de garantir le respect des valeurs.

Première Partie Les accords-cadres « nouvelle génération » et la coopération de l'UE en Asie-pacifique : permettre de véritables partenariats non-associatifs

Seconde partie La promotion et la garantie perfectibles du respect des valeurs par les accords commerciaux au sein du système du double-accord en Asie-pacifique

PREMIERE PARTIE

Les accords-cadres « nouvelle génération » et la coopération de l'UE en Asie-pacifique : permettre de véritables partenariats non-associatifs

113. Les accords-cadres conclus en Asie-pacifique font la promotion d'un certain nombre de principes, afin de consacrer un socle de valeurs communes à l'UE et ses partenaires, et de respecter les prescriptions de 21§3 TUE quant à la promotion et la défense des valeurs européennes dans l'ensemble de l'action extérieure. Chacun de ces accords comporte ainsi des clauses constituant trois « blocs » de conditionnalité, qui correspondent de fait aux trois « piliers » de la doctrine de l'action extérieure européenne (gouvernance démocratique ; sécurité ; développement durable).

114. Or, sous-jacente à l'étude des clauses de la conditionnalité politique, se trouve la question de leur standardisation. En effet, lorsque l'UE et un partenaire tiers négocient un accord de coopération, le choix lui appartient entre l'inclusion de clauses « sur-mesure », adaptées autant que possible aux circonstances du partenaire en cause, ou *a contrario* l'insertion de clauses « standards », dont la rédaction ne varie que peu d'un accord à un autre.

115. L'examen de la pratique européenne en Asie-pacifique conduit à un constat en deux temps. D'abord, l'UE a globalement privilégié la voie de la standardisation. Néanmoins, on peut identifier deux types d'accords-cadres, qui se distinguent par l'économie générale de leur dispositions, plus que par la portée des différences. Ainsi, les accords conclus avec les pays de l'ASEAN, tous des PED à l'exception de Singapour, divergent sensiblement de ceux conclus avec les pays développés d'Asie (Japon, République de Corée) et d'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande) ou encore de celui conclu avec le Canada. Les accords conclus avec l'ASEAN sont en effet davantage tournés vers la promotion d'un meilleur respect des valeurs au sein des pays partenaires, et donc en faveur de réformes internes. Avec les partenaires industrialisés, les accords-cadres encouragent davantage la promotion des valeurs « vers

l'extérieur ». Cela signifie qu'ils encouragent une coopération au bénéfice d'autres Etats, ainsi que de la création ou du renforcement d'alliances « *like-minded* » au sein des foras multilatéraux et régionaux. Cette distinction pourra être nuancée, dans la mesure où les accords conclus avec certains pays industrialisés asiatiques (avec la Corée, Singapour, et même le Japon dans une moindre mesure) ne sont pas relevés par le même « souffle partenarial » que l'APS euro-canadien ou les accords-cadres conclus avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

116. Ceci étant, les différences s'avèrent *in fine* relativement mineures. La coopération proposée à chacun de ces partenaires ne diffère pas dans sa substance ou ses moyens de façon véritablement notable. La comparaison avec l'APS euro-canadien vient conforter cette idée. En effet, en dépit d'un langage nettement plus « partenarial » et ambitieux²³⁵, l'APS conclu avec le Canada ne diffère pas fondamentalement des accords-cadres conclus en Asie-pacifique²³⁶. La confrontation avec deux accords d'association pertinents²³⁷ confirme que le contenu des accords-cadres reste à un niveau inférieur, tant en termes de langage, d'ambition affichée, que de contenu contraignant.

Or, les avantages de l'approche de la standardisation des clauses sont multiples.

117. D'abord, la standardisation favorise la dépolitisation de clauses jugées sensibles, au premier rang desquelles la « clause droits de l'homme ». Le contenu et la portée en tant qu'élément essentiel²³⁸ de cette clause a pu décourager certains partenaires d'accepter son introduction²³⁹. Ceci étant, toute clause incitant à la coopération en matière de gouvernance démocratique, de droits économiques et sociaux, voire même d'environnement, peut rencontrer des résistances de la part du partenaire tiers. Ces dispositions peuvent être perçues comme une tentative d'ingérence dans leurs affaires internes, comme une forme de néo-impérialisme

²³⁵ Y compris concernant l'accord conclu avec le Japon, alors même qu'il bénéficie comme dans le cas du Canada de la dénomination d'« accord de partenariat stratégique », on le verra.

²³⁶ Et s'avère même sensiblement plus faible sur certains aspects, notamment dans sa dimension environnementale, voir *infra*.

²³⁷ Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats-membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, JO L 346 du 15.12.2012, pp. 1–2624, ci-après « Association AC » ; Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JO L 317 du 15.12.2000, p. 3-353 (dernière révision en 2017 par la Décision (UE) 2017/435 du Conseil du 28 février 2017, JO L 67 du 14.3.2017, p. 31–32). Ci-après « Cotonou ».

²³⁸ Pour un examen des tenants et aboutissants de la qualification d'élément essentiel, voir *infra*, première partie titre 1 chapitre 1, et seconde partie titre 2 chapitre 1

²³⁹ Pour rappel, en 1997, l'UE et l'Australie ont dû renoncer à la conclusion d'un accord de coopération en raison des réticences du gouvernement australien face à la clause droits de l'homme.

juridique, ou comme cherchant à nuire à leurs avantages comparatifs économiques et sociaux. Le risque est d'autant plus tangible concernant les partenaires asiatiques de l'ASEAN, traditionnellement attachés au respect de leur souveraineté nationale. Par conséquent, le fait que ces clauses ne visent pas ces pays en particulier, qu'elles soient « automatiquement » insérées dans les accords conclus par l'UE avec l'ensemble de ses partenaires, facilite *a priori* leur acceptation.

118. La standardisation permet également, en théorie, une négociation plus rapide des accords. Certes, les accords de coopération, en raison du caractère globalement consensuel de leur contenu, qui vise essentiellement à préparer ou approfondir la coopération bilatérale, font l'objet d'une négociation généralement plus aisée que les accords commerciaux. Ceci étant, compte tenu du nombre de négociations que mène parallèlement le Service européen d'action extérieure (SEAE), la perspective d'une négociation plus rapide demeure intéressante. De plus, comme précisé plus haut, le caractère « sensible » de certaines clauses peut parfois freiner la négociation²⁴⁰.

119. Enfin, la standardisation peut être perçue comme contribuant à la cohérence de l'action extérieure. Le fait d'encourager la coopération sur tous les sujets dans les mêmes termes ou presque avec l'ensemble des partenaires, favorise la lisibilité, prévisibilité et compréhension mutuelle, dans la mise en œuvre des accords, mais aussi dans la coopération menée ensuite, que ce soit au niveau bilatéral, régional ou multilatéral.

120. Néanmoins, la standardisation comporte également des risques intrinsèques. En effet, la nécessité de trouver un terrain d'entente pour tous, et qui corresponde à toutes les situations, conduit le plus souvent à se restreindre au plus petit dénominateur commun. Le premier risque tient donc à la faiblesse, tant en termes de champ d'application, d'ambition, que de force contraignante, des clauses standardisées. Ensuite, le fait de ne pas insister sur des sujets ayant davantage de pertinence dans certains pays plutôt que d'autres, peut conduire à ce qu'apparaissent des lacunes.

²⁴⁰ Ce fut notamment le cas dans le processus de négociation de l'APS euro-japonais, qui est resté paralysé assez longtemps quant à l'introduction de la « clause droits de l'homme », voir *infra*.

121. De fait, s'il n'existe aucun « vide juridique » dans les accords en Asie-pacifique, si l'ensemble des valeurs de l'UE y sont effectivement promues, aucun sujet ne paraît en revanche prioritaire par rapport aux autres, en dépit des circonstances ou besoins spécifiques des partenaires. De plus, lorsque des entorses sont faites à la standardisation, force est de constater qu'il s'agit le plus souvent de « lâcher la bride » au partenaire sur un sujet sensible, plutôt que d'insister sur un sujet important. C'est par exemple le cas concernant l'énergie et le changement climatique avec le Canada, on le verra.

122. L'Asie-pacifique est pourtant une zone caractérisée par l'hétérogénéité des situations politiques, économiques, sécuritaires et environnementales des pays qui la composent. L'UE navigue ainsi entre standardisation du contenu des accords, sur la base du « *one size fits all* », et adaptation de ces clauses aux besoins et situations spécifiques du partenaire. Si cette souplesse permet de s'adapter notamment aux différences de niveau de développement, elle n'est pas forcément suffisamment utilisée pour appuyer systématiquement les besoins objectifs du partenaire. Or, pour véritablement juger de la portée effective des dispositions globalement standardisées et « déclaratives » des accords-cadres, il convient de les replacer dans le contexte de la relation globale entre l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique. C'est pourquoi s'impose une étude de la cohérence et de la complémentarité dans la promotion des valeurs entre, d'un côté, les accords-cadres, et de l'autre, la coopération menée par l'UE avec ces mêmes partenaires.

123. La coopération européenne, entendue au sens large²⁴¹, est une vaste nébuleuse, complexe, plutôt opaque, dont l'examen n'est pas aisé. Une grande partie des activités de coopération sont menées de façon *ad hoc*, sans qu'il soit aisé d'accéder aux tenants et aboutissants des activités financées. C'est notamment le cas dès lors qu'il s'agit de Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), où règne une logique intergouvernementale peu encline à la transparence. Néanmoins, l'UE a procédé en 2014 à une refonte de ses Instruments de Financement de l'Action Extérieure (IFAE), les principaux biais de financement de ses activités de coopération. Cette refonte visait essentiellement à assurer davantage de cohérence, d'efficacité et de transparence dans la programmation et mise en œuvre des IFAE. Elle avait également pour

²⁴¹ La coopération est définie de façon générale comme « l'action de participer (avec une ou plusieurs personnes) à une œuvre ou à une action commune. » (Dictionnaire Larousse) Il s'agit de l'ensemble des activités et dialogues menés de façon formelle et informelle par l'Union européenne avec des entités tierces, Etats et organisations non-étatiques.

objectif de permettre à ces instruments de mieux servir la doctrine de l'action extérieure européenne.

124. Il ressort de l'examen de la programmation des IFAE au cours des deux derniers exercices (2007/2013 puis 2014/2020), que l'Asie-pacifique, jusque-là relativement en retrait dans la stratégie européenne, constitue désormais comme une zone prioritaire dans la programmation. Ensuite, la refonte opérée en 2014 a accru la pertinence et la complémentarité de la coopération menée par l'UE dans la zone, notamment par rapport aux accords-cadres. La cohérence est, qui plus est, renforcée dans toutes ses dimensions. L'adoption d'un règlement commun aux différents IFAE²⁴² a permis une plus grande cohérence du point de vue institutionnel et procédural. Du point de vue matériel, les règlements adoptés en 2014 cherchent à améliorer la cohérence horizontale (entre les IFAE eux-mêmes), ainsi que verticale, c'est-à-dire entre l'action menée par l'UE et celle de ses Etats-membres. L'ensemble des IFAE est désormais présumé être davantage coordonné et efficace dans la promotion globale et transversale des valeurs européennes.

125. De fait, les IFAE interviennent en prolongement du contenu des accords-cadres, et assurent effectivement la promotion de l'ensemble des valeurs. La coopération paraît même, dans la plupart des cas, agir en complément des éventuelles lacunes des accords-cadres. Les risques inhérents à la standardisation des clauses assurant la promotion des valeurs européennes sont ainsi globalement compensés, du moins si l'on s'en tient à la programmation des IFAE. Le bilan est particulièrement positif concernant la promotion des valeurs démocratiques, ainsi que des composantes du développement durable. Il est en revanche plus nuancé concernant les valeurs sécuritaires et la coopération sécuritaire en général.

126. Ainsi, au sein des accords-cadres conclus dans la région, le respect de la doctrine et la promotion des valeurs de l'UE est assuré par la reprise des différents « blocs » de conditionnalité : gouvernance démocratique²⁴³, sécurité, développement durable²⁴⁴. Si ces trois

²⁴² Règlement (UE) 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, JOUE L 77 du 15.03.2014, pp.95-108, voir *infra*, première partie, titre 2

²⁴³ Sont compris ici sous le « chapeau » de la gouvernance démocratique la protection des droits de l'homme, de l'Etat de droit, des principes démocratiques, et la promotion de la bonne gouvernance.

²⁴⁴ Notons que sont également promus de façon transversale l'attachement au droit international, au multilatéralisme, et à l'intégration régionale.

blocs sont bien présents dans tous les accords, force est de constater que les engagements et l'ambition de la coopération prévue varient, au détriment de la promotion de certaines des valeurs UE. En effet, le bloc de conditionnalité le plus ancien, la « conditionnalité démocratique », fait l'objet d'une promotion plutôt homogène et cohérente en Asie-pacifique. En revanche, il en va différemment pour les deux autres générations de conditionnalité. (Titre 1)

127. Si l'UE prend en compte le niveau de développement de son partenaire au sein de ses accords, le contenu n'en reste pas moins généralement standardisé. Les éventuelles lacunes au sein des accords peuvent être néanmoins compensées par une coopération taillée sur mesure. De façon générale, les instruments de la coopération appliqués à l'Asie-pacifique font l'objet d'une programmation et d'une application qui vient renforcer et compléter la promotion des valeurs effectuée par les accords-cadres. Ce constat doit être nuancé à deux égards, quant à la relative faiblesse de la coopération sécuritaire, et parce que la coopération paraît se focaliser essentiellement sur les PED de l'ASEAN, au détriment des partenaires développés et des émergents. (Titre 2)

Titre 1 Des accords fondés sur les valeurs communes et la doctrine de l'action extérieure européenne

Titre 2 La coopération entre l'Union européenne et l'Asie-pacifique, prolongement et complément des accords-cadres

Titre 1 Des accords fondés sur les valeurs communes et la doctrine de l'action extérieure européenne

128. La « charte »²⁴⁵ de l'article 21 TUE requiert de l'UE qu'elle assure la promotion de ses valeurs au sein des relations qu'elle noue avec les Etats tiers, y compris dans ses liens conventionnels. Les principes et objectifs de l'action extérieure européenne sont ainsi inscrits dans chacun des accords bilatéraux et bi-régionaux conclus par l'UE, et constituent le socle de valeurs partagées et d'intérêts communs sur lequel s'établissent et peuvent se développer les relations entre les parties. Pour mémoire, à chacun des grands principes de l'action extérieure européenne (qui peuvent se décliner en plusieurs valeurs ou objectifs connexes) correspond un « bloc » de conditionnalité : la gouvernance démocratique, entendue comme composée des droits fondamentaux, principes démocratiques et de l'Etat de droit²⁴⁶ ; la recherche de la paix et de la sécurité internationale ; le développement durable dans ses trois composantes.

129. Le respect du droit international et ses corollaires, à savoir le soutien au multilatéralisme et à l'intégration régionale, constituent un autre principe transversal, qu'on retrouve dans chacun des blocs de conditionnalité au sein des accords-cadres. La promotion de ce principe se manifeste de façon transversale et indirecte : elle ne saurait être limitée à un champ particulier de coopération, et « *l'influence sur la teneur du droit de l'action extérieure va être indirecte, puisqu'elle découlera du droit international par la suite adopté dans le cadre de cette coopération internationale*²⁴⁷ ». Dès lors, on peut considérer que dès que l'UE cherche, dans le cadre des accords, à encourager une action collective au sein des enceintes internationales, ou qu'elle promeut l'adoption et le respect à un traité ou un texte international, elle contribue au respect de cet objectif. Le même raisonnement s'applique au soutien aux intégrations régionales en tant que vecteurs de stabilité et de prospérité, ce qui dans le cadre de cette étude, se manifeste essentiellement dans le soutien de l'UE à l'ASEAN.

²⁴⁵ Terme emprunté à I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'UE sur la scène internationale », précité, p.265

²⁴⁶ Voir de la bonne gouvernance, voir *infra*, chapitre 1

²⁴⁷ BILLET C, Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne, thèse de doctorat sous la direction de FLAESCH-MOUGIN C et GUILD E, 2014, 719p., note de bas de page 1750, p.450.

130. La doctrine de l'action extérieure de l'UE²⁴⁸ présente deux autres traits caractéristiques. D'abord, la vision européenne repose sur la circularité, l'interdépendance des valeurs : il ne saurait y avoir de paix sans éradication de la pauvreté, ni développement économique durable sans protection sociale et environnementale, ni sécurité sans respect des principes démocratiques contribuant à la paix sociale, etc²⁴⁹. Parallèlement, l'UE insiste sur la transversalité de la prise en compte des valeurs, au sein de chacune des activités ainsi que de chacun des actes de l'action extérieure. Cette transversalité découle de l'interdépendance des valeurs. Puisque l'avènement de chacun des principes/objectifs dépend des autres, il convient de les envisager de façon systémique et systématique, et non cloisonnée, et d'en garantir la prise en compte dans tous les aspects de l'action extérieure.

131. Les principes/objectifs de la doctrine européenne ne sont ceci étant pas hiérarchisés. Pourtant, « *la conciliation de tous est irréaliste* »²⁵⁰. Dans la mesure où certains objectifs de l'action extérieure peuvent parfois se heurter l'un à l'autre, leur transversalité impliquerait d'établir lequel aurait la primauté. Pourtant, il n'existe pas de disposition prévoyant un tel arbitrage *a priori* au sein des Traités. Les arbitrages se font donc au cas par cas, en fonction, cela étant, des prescriptions que le droit secondaire, les communications de la Commission, les conclusions du Conseil de l'UE et du Conseil européen, peuvent parfois offrir. Les enjeux de tels choix sont fondamentaux puisqu'ils conditionnent la cohérence de la politique de l'Union et sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires. Cela justifie que l'identification de ces « intérêts et objectifs stratégiques » incombe au Conseil européen qui en décide à l'unanimité²⁵¹, la préparation des priorités étant assurée par le Haut Représentant, comme l'indiquent les conclusions du Conseil du 16 septembre 2010²⁵².

132. Or, au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique, certains sujets sont traités avec plus d'ambition que d'autres. Notamment, la contribution à la sécurité par la coopération judiciaire ou policière transnationale, ou la prise en compte des aspects positifs des migrations,

²⁴⁸ Que l'on pourra désigner ensuite, par souci de concision, par « la doctrine », ou « la doctrine de l'UE ».

²⁴⁹ Cette interdépendance des valeurs est également consacrée dans l'approche de l'Assemblée Générale des Nations-Unies (AGNU).

²⁵⁰ V. C. FLAESCH-MOUGIN, « Approche transversale des relations extérieures », ADE, 2004, 2006, vol. II, p. 629.

²⁵¹ Article 22§1 TFUE. Voir HILLION C., « Common strategies and the interface between E.C. External relations and the CFSP / Lessons of the partnership between the E.U. and Russia », in A. DASHWOOD and C. HILLION, *The general law of E.C. external relations*, Sweet and Maxwell, London, 2000, 287p.

²⁵² Conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010, précitées, annexe I.

sont traités au sein des accords de façon très superficielle, alors que la promotion des composantes de la gouvernance démocratique s'avère plus exhaustive et ambitieuse. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette apparente hiérarchie des valeurs dans les accords-cadres. La persistance d'une mainmise des Etats-membres sur les questions de PESC constitue la raison principale de la relative faiblesse des clauses « sécuritaires ». Quant à l'instabilité et la modestie relative des clauses relatives au développement durable et à la participation des acteurs privés, elle tient au caractère encore récent et donc expérimental de ces dispositions.

133. Ainsi, au regard des situations parfois très problématiques en Asie du Sud-Est, on se réjouit de constater que les accords assurent une promotion affirmée des valeurs liées à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'Etat de droit. Les accords négociés en Asie-pacifique bénéficient en cela de l'expérience conventionnelle antérieure de l'UE, et de la « standardisation » des clauses, qui ne souffrent désormais qu'à la marge des compromissions et des aléas de la négociation (Chapitre 1).

134. En revanche, il ne saurait en être dit autant au sujet de la conditionnalité « sécuritaire » et de ses composantes (sécurité, liberté, justice). La promotion des valeurs liées à la sécurité est contrainte par deux principaux facteurs. D'abord, la persistance de la mainmise des Etats-membres sur la politique étrangère et de sécurité commune limite de fait ce que l'UE peut inclure dans ses accords externes. Ensuite, de façon plus ou moins corollaire, l'UE n'est pas un acteur sécuritaire suffisamment affirmé en Asie-pacifique, et surtout en Asie. Il en découle une forme d'asymétrie dans la promotion des différentes composantes de la conditionnalité sécuritaire : si la dimension « sécurité » connaît la transcription la plus fidèle et ambitieuse, les aspects « liberté » et « justice » font l'objet d'une promotion plus modeste (Chapitre 2).

135. Quant la promotion du développement durable et inclusif, si elle s'enrichit et s'affirme à chaque nouvelle expérience conventionnelle dans la zone Asie-pacifique, le manque de cohérence globale, et la timidité de la coopération proposée sont en revanche à déplorer. C'est d'autant plus regrettable que l'UE dispose d'une valeur ajoutée certaine dans ces domaines, dont elle pourrait faire davantage profiter ses partenaires (Chapitre 3).

Chapitre 1 La promotion et la protection de la gouvernance démocratique au fondement des relations avec l'Asie-pacifique

Chapitre 2 La promotion asymétrique des valeurs de sécurité, de liberté et de justice avec l'Asie-pacifique

Chapitre 3 La promotion du développement durable par la régulation du libre-échange et la participation du public avec l'Asie-pacifique

Chapitre 1 La promotion et la protection de la gouvernance démocratique au fondement des relations avec l'Asie-pacifique

136. Il n'existe pas de base juridique spécifique à la politique des droits de l'homme dans les Traités européens. La capacité de l'UE à mener une politique externe portant sur les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie est de fait fondée sur différentes dispositions, et sur la construction jurisprudentielle de sa compétence en la matière.

137. Les Traités de Rome ne comportaient pas de référence aux droits de l'homme. Les changements relatifs à l'établissement d'une politique extérieure « *plus ou moins commune* »²⁵³, introduits par l'Acte unique européen de 1987 et surtout par le Traité de Maastricht de 1992, ont établi les fondements juridiques nécessaires au développement de ce type de conditionnalité. Ainsi, l'article 177§2 du Traité CE relatif à la politique de coopération au développement prévoyait comme objectifs le « *développement et [la] consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi [que le] respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* » Quant à l'article 11§1 TUE, spécifique à la PESC, il incluait dans les objectifs de celle-ci « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Le Traité de Nice de 2001 prévoyait quant à lui dans son article 181 A relatif à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers que la politique de la Communauté dans ce domaine « *contribue à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* »

138. Qui plus est, en juin 1991, le Conseil européen a adopté une *Déclaration sur les Droits de l'Homme* réaffirmant que le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit, et l'existence d'institutions politiques efficaces, responsables et bénéficiant d'une légitimité démocratique, étaient au fondement d'un « *développement équitable* »²⁵⁴. Puis, en 1996, la Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée de manière favorable au recours à l'article 177 TCE

²⁵³ CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, n°51, pp.875-900

²⁵⁴ Conseil européen de Luxembourg, « Déclaration sur les Droits de l'Homme, 28 et 29 juin 1991 », in DUAPRC C. (ed), *La Communauté européenne et les droits de l'Homme*, pp.48-51.

en tant que base juridique de la « clause droits de l'homme » incluse dans les accords entre l'Union européenne et les Etats tiers²⁵⁵.

139. De fait, il s'agit de la forme de conditionnalité la plus ancienne dans l'expérience européenne²⁵⁶. Au premier rang des principes fondateurs de l'identité européenne se trouve le « triptyque » droits de l'homme/principes démocratiques/Etat de droit, aux côtés du soutien au multilatéralisme, au droit international et à l'intégration régionale. Les accords-cadres constituent le support privilégié de cette conditionnalité « primaire » ou de « première génération » en Asie-pacifique, comme dans les relations européennes avec d'autres régions du monde, à quelques exceptions près²⁵⁷.

140. En vertu de l'arrêt *Portugal* de la Cour de 1996²⁵⁸, conjugué à la révision opérée par le traité de Lisbonne, qui inscrit au titre des valeurs fondatrices de l'identité de l'UE (article 2 TUE), sur lesquelles doivent se fonder les activités et politiques de l'UE hors de ses frontières (article 3§5 et 21§3 TUE), les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie entre autres éléments, l'Union est habilitée à négocier des accords comportant des clauses sur ces points.

141. Au sein de ce premier ensemble se trouve la fameuse « clause droits de l'homme ». Il s'agit de la première clause de conditionnalité élaborée par l'UE, qui bénéficie d'une protection spécifique, et dont l'inclusion dans les accords globaux²⁵⁹ s'est systématisée au fil des années. L'insertion de cette clause découle d'une obligation inscrite au sein des traités, et s'impose au regard de la situation démocratique de certains des pays considérés en Asie-pacifique (Section 1).

²⁵⁵ Affaire C-268/94 *Portugal c/Conseil*, CJCE, 3 décembre 1996, Rec. P. I-6177

²⁵⁶ Voir RIDEAU J., « Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », in CHRISTOPHE TCHAKALOFF M-F. (dir.) *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p.139 ; C. FLAESCH-MOUGIN, « Les formes de conditionnalité dans les relations de l'Union européenne avec les Etats et groupements d'Amérique latine ? » in FLAESCH-MOUGIN C. et LEBULLENGER J. (dir) *Regards croisés sur les intégrations régionales - Europe/ Amériques en lien avec l'Afrique*, Bruylant, 2010, pp. 379-408.

²⁵⁷ Par exemple, l'accord commercial tripartite par exemple, entre l'UE le Pérou et la Colombie, comporte une « clause droits de l'homme ».

²⁵⁸ Affaire C-268/94 *Portugal c/Conseil*, CJCE, 3 décembre 1996, précité.

²⁵⁹ On désigne par accord « global » un accord qui porte sur l'ensemble des domaines des relations extérieures, qu'il s'agisse d'un accord de coopération, d'un accord de partenariat stratégique, ou d'un accord d'association.

142. Par ailleurs, au fil des expériences conventionnelles européennes, de nouvelles clauses sont apparues, se focalisant sur tel ou tel aspect connexe ou complémentaire des éléments protégés par la clause droits de l'homme. C'est ainsi que sont introduites avec l'Asie-pacifique des clauses relatives à l'Etat de droit ou à la bonne gouvernance par exemple. Dans l'optique de renforcer le caractère indivisible et universel des droits fondamentaux, il arrive également que des clauses soient consacrées à la prise en compte de groupes de personnes dont les droits sont plus susceptibles de ne pas être respectés : les minorités ou personnes et groupes « *vulnérables* »²⁶⁰ (Section 2).

143. Enfin, afin de mesurer la portée de la promotion des valeurs démocratiques de l'UE au sein des accords-cadres, l'existence d'un dialogue politique formel portant sur les composantes de la gouvernance démocratique est un autre élément à rechercher (Section 3).

Section 1 L'insertion de clauses droits de l'homme dans les accords de l'UE avec l'Asie-pacifique : une obligation juridique et une nécessité politique

144. L'obligation pour l'UE de respecter et promouvoir dans sa politique étrangère les valeurs consubstantielles à son identité préexistait à sa consécration par la révision de Lisbonne. C'est ainsi qu'est apparue la « clause droits de l'homme », censée garantir le respect par l'UE et les partenaires tiers des éléments souvent perçus comme les plus fondamentaux de l'identité européenne : la démocratie, les droits de l'homme, et l'Etat de droit. Si les premiers accords conclus entre l'UE et des partenaires asiatiques ne comportaient pas d'engagement relatif aux droits de l'homme et à la démocratie, l'insertion automatique d'une « clause droits de l'homme » dans tout accord global est désormais établie comme une ligne politique ferme de l'UE, en Asie-pacifique comme dans le reste du monde²⁶¹. L'inclusion d'une telle clause

²⁶⁰ La définition des « groupes vulnérables » varie selon les pays, mais parmi les caractéristiques les plus importantes figurent l'âge, le sexe, l'origine ethnique et la localisation. Selon une définition générale, les groupes vulnérables sont les moins impliqués dans l'exercice du pouvoir public, ils ont le moins accès aux ressources publiques économiques, exercent une moindre influence sur la répartition de la richesse publique, et sont les moins capables de maintenir une subsistance et la recherche de l'auto-développement d'une manière digne.

²⁶¹ Dans ses conclusions du 29 mai 1995, le Conseil « affaires générales » reprend la Communication de la Commission européenne (COM(95)216) et établit un modèle de « clause droits de l'homme » à inclure dans les futurs accords conclus par

apparaît d'autant plus nécessaire que l'indivisibilité, l'universalité et l'inaliénabilité des droits de l'homme sont parfois remise en question en Asie-pacifique, sur la base de considérations théoriques (le « particularisme » des « valeurs asiatiques »), ou par le traitement parfois réservé aux droits économiques et sociaux (§1).

145. Rares sont les pays qui se positionnent expressément comme étant opposés au respect des trois éléments constitutifs de la clause droits de l'homme, mais nombreux sont ceux, y compris en Asie-pacifique, et surtout en ASEAN, dont le respect de ces valeurs pourrait être amélioré. Par ailleurs, la promotion des valeurs opérée par l'UE en conformité avec les prescriptions des traités s'impose d'autant plus dans la région, au regard de leur adhésion nuancée aux valeurs universelles consacrées au sein des grandes conventions internationales pertinentes (§2).

§1 L'inclusion obligatoire des clauses droits de l'homme au sein des accords globaux de l'UE en vertu des traités depuis la révision de Lisbonne

146. Le respect des droits de l'homme est un élément essentiel des relations que l'UE entretient avec les pays tiers et les institutions internationales. L'un des mécanismes visant à garantir que ni l'UE ni ses partenaires ne contreviennent à cette obligation prend forme dans la « clause droits de l'homme », souvent présentée comme au fondement des relations entre l'UE et les tiers, y compris en Asie-pacifique (A).

147. Concernant cette première génération de clauses, on parle volontiers de conditionnalité « démocratique », dans la mesure où il ne s'agit pas seulement des droits de l'homme et libertés fondamentales. En effet, conformément à la vision européenne, commune à celle des Nations-Unies, les droits fondamentaux sont universels, indivisibles et inaliénables, et sont indissociables du respect de la démocratie et de l'Etat de droit. Ces principes doivent donc être promus et défendus comme un ensemble cohérent (B).

la Communauté européenne avec les Etats tiers. Cette communication et cette décision du Conseil officialisent l'application universelle de la conditionnalité démocratique de l'Union européenne. V. Bulletin UE 05-1995, Droits de l'homme (3/12).

- A. La « clause droits de l'homme », élément essentiel des relations entre l'UE et l'Asie-pacifique

148. Les accords-cadres conclus dans la région par l'UE s'inscrivent dans la tendance conventionnelle globale : ils incluent tous une « clause droits de l'homme », au contenu globalement standardisé, assurant la promotion des éléments fondateurs de la gouvernance démocratique (1), bien que l'on puisse relever quelques variations, toutefois mineures, de sa rédaction (2).

1. Les accords-cadres « nouvelle génération » : une avancée en matière d'obligations liées aux droits de l'homme par rapport au cadre conventionnel antérieur

149. Les accords de coopération bilatéraux de « troisième génération » signés pendant les années 90 avec certains des pays de l'ASEAN²⁶² et plus largement d'Asie-pacifique²⁶³ comportent une référence aux droits dans leur préambule²⁶⁴, ainsi qu'une clause droits de l'homme²⁶⁵. Cette dernière n'est cependant accompagnée que d'une clause de non-exécution, et les accords n'organisent pas de dialogue politique formel qui aurait pu porter sur le sujet. Les accords-cadres « nouvelle génération » négociés depuis la révision de Lisbonne comportent de multiples améliorations de la promotion et de la défense des valeurs démocratiques. Ces innovations ne sont pas des créations inaugurées au bénéfice de l'Asie-pacifique, la plupart sont héritées d'expériences conventionnelles antérieures. Incidemment, la qualité de la coopération mise en place dans ces domaines avec l'Asie-pacifique ne détrône pas celle organisée par les accords d'association, et notamment par l'accord de Cotonou.

²⁶² Par exemple : avec le Vietnam, en 1995 ou le Laos, en 1997

²⁶³ Accord entre l'UE et la Corée du Sud de 1999, précité.

²⁶⁴ Ex : « Réaffirmant l'importance que la Communauté et le Vietnam attachent au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, et des principes de la Charte des Nations Unies et le respect à l'indépendance et à la souveraineté nationale », préambule de l'accord CE-Vietnam de 1995, JO L 136 du 07.06.96, p.28.

²⁶⁵ De plus, la clause droits de l'homme est rédigée dans une version minimale. Elle ne contient aucune précision sur le respect de l'Etat de droit, ni de référence à la bonne gouvernance. Les Etats asiatiques ne l'auraient pourtant pas démerité, en tant que régimes autoritaires et répressifs, ou entamant une fragile transition vers la démocratie. Il est vrai que le modèle européen en matière de promotion et de coopération sur les valeurs démocratiques, l'accord de Cotonou, n'est signé qu'en 2000.

150. La version contemporaine de la clause droits de l'homme comporte au moins quatre éléments :

- l'affirmation du respect des partenaires pour les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit, en relation avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948²⁶⁶, qui constitue un élément essentiel de l'accord ;
- le rappel de l'attachement des partenaires à la Charte des Nations-Unies (CNU) et aux principes communs qui y sont énoncés ;
- leur détermination à promouvoir le développement durable, avec mention du document international de référence pertinent au moment de la négociation de l'accord²⁶⁷ ;
- l'entente sur les principes qui gouverneront la mise en œuvre de l'accord, le plus souvent le dialogue, le respect mutuel, le partenariat d'égal à égal, le consensus et le respect du droit international.

151. Par rapport à sa version de la fin des années 1990, la clause insérée dans les accords avec l'Asie-pacifique fait désormais référence à « *d'autres instruments internationaux* », au-delà de la seule DUDH, sans pour autant préciser lesquels²⁶⁸. Il s'agit d'une innovation intéressante, qui n'apparaît ni dans l'Accord d'association avec l'Amérique centrale²⁶⁹, ni dans la dernière version de l'Accord de Cotonou²⁷⁰.

152. Or, la portée juridique de la DUDH est faible, puisqu'il s'agit en fait d'une déclaration adoptée par résolution de l'Assemblée générale des Nations unies. Elle n'a donc pas la dimension contraignante d'un traité international²⁷¹. Sa portée est avant tout politique, appuyée sur l'autorité que confère la signature de la majorité des États du monde²⁷². D'où découle l'importance d'ouvrir la formule aux « *autres instruments* », dont certains sont contraignants, comme les deux Pactes de New-York de 1966 : ils ont pour principal intérêt de reprendre, en

²⁶⁶ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies par la résolution du 10 décembre 1948, résolution 217 A (III).

²⁶⁷ Le programme 2030 dans les versions les plus récentes, ex. : Malaisie, article 1§3

²⁶⁸ L'accord-cadre signé avec l'Australie fait également référence aux deux pactes internationaux de New-York.

²⁶⁹ Accord d'Association entre l'UE et l'Amérique centrale, 2012, précité

²⁷⁰ Accord de Cotonou, article 9

²⁷¹ Ainsi, en France par exemple, le Conseil d'État a-t-il affirmé qu'elle était dépourvue de valeur normative en droit interne, dans la mesure où elle n'a pas été ratifiée. Conseil d'État, Assemblée, arrêt ROUJANSKY du 23 novembre 1984, n°60106

²⁷² On notera néanmoins que dans plusieurs systèmes juridiques nationaux ou régionaux, les tribunaux compétents ont intégré dans leur droit des dispositions de la DUDH qui consacrent selon eux des éléments appartenant au droit coutumier international.

détail, l'ensemble des libertés évoquées dans la Déclaration universelle de 1948, et de leur conférer une valeur juridique contraignante.

153. Dans les accords qui se réfèrent aux « *autres instruments* », en Asie-pacifique comme ailleurs, il est précisé généralement qu'il s'agit des instruments « *applicables* » aux partenaires, ou ceux auxquels ils ont adhéré²⁷³, ce que l'on peut interpréter de deux façons : soit comme désignant les traités internationaux auxquels ils sont parties au moment de la signature de l'accord ; soit comme tous les instruments auxquels les partenaires ont adhéré, ainsi que ceux auxquels ils deviendraient parties après la conclusion de l'accord. Occasionnellement, la formule varie et se réfère à « *tous les instruments pertinents*²⁷⁴ ». Cette formulation ouverte paraît préférable²⁷⁵, dans la mesure où elle favorise une interprétation permettant d'inclure les traités internationaux auxquels l'UE et ses partenaires adhéreraient après l'entrée en vigueur des accords-cadres, ainsi que les textes qui ne seraient pas contraignants (comme la Déclaration de l'OIT de 1998).

154. Dans sa formule enrichie, la clause droits de l'homme défend également le respect de l'Etat de droit, et parfois de la bonne gouvernance, conformément à la vision européenne de la « gouvernance démocratique ».

L'Etat de droit, « *dans lequel l'exercice du pouvoir par les organes de l'État est encadré par des règles de droit destinées à limiter au mieux l'arbitraire*²⁷⁶ », est une notion centrale du droit européen. Il est inscrit au sein de l'article 2 TUE en tant que « *valeur* » sur laquelle l'Union est fondée²⁷⁷. Au sein des accords-cadres, l'Etat de droit est considéré comme un des éléments essentiels de la clause droits de l'homme²⁷⁸, ce qui souligne son importance. Il est même qualifié de « *principe* » dans l'article 1 de l'accord de 2010 conclu avec la Corée.

²⁷³ Concernant l'Asie-pacifique, il s'agit des accords suivants : Indonésie article, Vietnam, Philippines, Singapour, Malaisie, Australie, Japon

²⁷⁴ Exemples en Asie-pacifique : Corée 2009 article 1 ; Nouvelle-Zélande article 2§1

²⁷⁵ BARTELS L., « A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements », German Institute for Human Rights et Misereor, 2014, 42p., en ligne.

²⁷⁶ Dictionnaire Larousse.

²⁷⁷ De fait, l'Etat de droit fait partie des principes généraux du droit de l'UE identifié par la Cour de Justice de l'UE (CJUE). Arrêt « Nold » de la CJUE : aff. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes, 14 mai 1974, Rec. 4/73, 1974, p.508 Il fait également partie des « *valeurs* » dont la violation par un Etat-membre peut entraîner la mise en œuvre de la procédure de suspension prévue à l'article 7 TUE.

²⁷⁸ Sauf dans le cas de l'Indonésie, l'accord le plus ancien de la zone, ainsi que du Vietnam.

L'intégration au rang de valeur ou de principe fondamental de la bonne gouvernance est en revanche plus incertaine. Si elle est parfois mentionnée au sein de la clause droits de l'homme²⁷⁹, elle ne fait jamais partie des « éléments essentiels »²⁸⁰. Ce point sera traité au moment de l'examen des clauses complémentaires à la clause droits de l'homme²⁸¹.

155. Le Parlement européen (PE) propose une définition encore plus large de ce qu'il désigne comme la « *gouvernance démocratique* », qui comprend selon lui non seulement la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais aussi « *l'accès à la justice, un rôle important des parlements et des autorités locales (...) ainsi qu'une gestion transparente des finances publiques* », mais encore « *l'obligation des dirigeants et des fonctionnaires publics de rendre des comptes aux citoyens* » en tant qu'« *élément essentiel de la démocratie* », tout comme « *la lutte contre la corruption* » et « *un contrôle civil sur le secteur de la sécurité* »²⁸². Cette définition englobe de fait les trois éléments du triptyque droits de l'homme-démocratie-Etat de droit. Dans la suite de cette étude, lorsqu'on voudra se référer à l'ensemble des valeurs liées aux droits de l'homme, à la démocratie, à la bonne gouvernance, soit au premier « bloc » de conditionnalité, on parlera de « gouvernance démocratique ».

156. La standardisation des composantes principales de la clause droits de l'homme n'empêche pas des variations plus ou moins importantes de son contenu d'apparaître selon les accords.

2. La standardisation relative de la « clause droits de l'homme » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique

157. Les quelques variations de la clause droits de l'homme qui existent d'un accord à un autre peuvent être le fruit du processus de négociation et de ses aléas, ou des concessions offertes ou

²⁷⁹ Exemples : Indonésie 1§5 ; Nouvelle-Zélande 2§1 ; Malaisie 1§4

²⁸⁰ La bonne gouvernance faisant partie de l'alinéa 1 du paragraphe 1 de la clause droits de l'homme présente dans l'accord-cadre signé avec la Nouvelle Zélande, on pourrait se demander si elle fait partie de l'élément essentiel ou non. Dans une interprétation stricte, seuls les éléments présents dans la phrase qui s'achève par « constitue un élément essentiel » devraient en faire partie, ce qui exclurait en l'espèce la bonne gouvernance.

²⁸¹ Au sein de la section suivante.

²⁸² Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation, JO C 33 E du 5.2.2013, p.165, considérant H

obtenues de la part des partenaires de l'UE. La chose n'est pas anodine, la clause pose l'économie générale de l'accord, les principes sur lesquels la relation repose. Elle s'intitule d'ailleurs parfois « *fondement de la coopération* »²⁸³. Les éléments présents dans la clause, y compris ceux qui ne seraient pas juridiquement des éléments essentiels, fondent l'esprit de la coopération et les relations entre les parties.

158. Dans certains cas, il a pu être délicat de trouver un terrain d'entente pour l'UE et ses partenaires.

La clause droits de l'homme de l'accord conclu avec le Vietnam en 2010 constitue un premier exemple approprié. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) y est qualifiée d'élément essentiel, au même titre que les composantes classiques, évoquées dans le §1 de l'article :

*« 2. Les parties confirment leur engagement à poursuivre leur coopération sur la voie de la réalisation intégrale des objectifs de développement adoptés au niveau international, dont les objectifs du millénaire pour le développement, dans le respect de leurs obligations mutuelles internationales actuelles, ce qui constitue un élément essentiel du présent accord*²⁸⁴. (...) »

Par ailleurs, la clause insiste sur « [l'engagement des parties] *en faveur des principes généraux du droit international, tels que définis dans les buts et principes de la Charte des Nations unies, réaffirmés dans la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies sur les principes du droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre États conformément à la Charte de l'Organisation des Nations unies, du 24 octobre 1970, et dans d'autres traités internationaux pertinents, énonçant, entre autres la notion d'État de droit et le principe "Pacta sunt servanda"* »²⁸⁵. L'accent est mis dans cette clause sur le respect du droit international, par la mention des « principes généraux du droit », et la référence inhabituelle à d'autres textes internationaux tels que la Charte des Nations Unies (CNU). Les négociations étant confidentielles, la raison d'être de cette variation est difficile à établir. Cela étant, cet article insiste sur le respect de l'Etat de droit international, mais ne fait par ailleurs nulle mention de l'Etat de droit dans une perspective nationale. Si le Vietnam a refusé la mention de l'Etat de

²⁸³ Ex : Corée 2009, article 1^{er} « fondement de la coopération » ; Australie, article 2 « fondement de la coopération

²⁸⁴ Nous soulignons.

²⁸⁵ AC Vietnam, 2010, article 1§1

droit, peut-être l'Union a-t-elle obtenu qu'en contrepartie l'accord insiste sur le respect des obligations et des principes du droit international.

Les négociations de l'accord de partenariat stratégique (APS) euro-japonais ont notamment peiné à surmonter les réticences du Japon liées à l'inclusion de la clause droits de l'homme. C'est pourquoi la clause présente au sein de l'accord diffère assez visiblement des autres accords. Elle proclame que « *les parties continueront à défendre les valeurs et les principes communs de démocratie, d'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui inspirent leurs politiques internes et internationales.* »²⁸⁶ L'accent est ici mis sur le fait que les « *valeurs et les principes* » démocratiques sont d'ores et déjà respectés. Si la formulation diffère de la clause droits de l'homme « standard », elle comporte néanmoins les mêmes composantes. Notons qu'il n'est pas précisé au sein-même de la clause droits de l'homme de l'APS euro-japonais qu'elle constitue un élément essentiel. Cette qualification est cependant reconnue au sein de la clause de non-exécution²⁸⁷.

159. A l'opposé, l'UE et d'autres partenaires ont pu souhaiter mettre l'accent sur la réalité et l'étendue de leurs valeurs partagées. Ainsi, la clause droits de l'homme négociée avec l'Australie intègre une référence aux deux Pactes internationaux de New-York, en sus de la mention de la CNU²⁸⁸. La clause droits de l'homme insérée dans l'APS euro-canadien est plus étoffée encore. Elle illustre également la différence principale entre les accords conclus par l'UE avec les PED de l'ASEAN d'un côté, et avec les pays industrialisés de l'autre : au-delà du rappel des obligations en matière de valeurs démocratiques, la clause a également vocation à encourager des efforts conjoint de promotion des valeurs auprès des tiers. En effet, l'UE et le Canada s'engagent à encourager « *les autres États à adhérer aux traités et instruments juridiquement contraignants internationaux en matière de droits de l'homme précités et à mettre en œuvre leurs propres obligations relatives aux droits de l'homme*²⁸⁹ », et à « *promouvoir la démocratie*²⁹⁰ ».

²⁸⁶ APS Japon, article 2§1

²⁸⁷ APS Japon, article 43§4 : « Les parties considèrent qu'une violation particulièrement grave et substantielle des obligations décrites à l'article 2, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 1, qui, en plus de constituer un élément essentiel du fondement de la coopération en vertu du présent accord est d'une gravité et d'un caractère exceptionnels »

²⁸⁸ Australie, article 2§2

²⁸⁹ APS Canada, article 2§2

²⁹⁰ APS Canada, article 2§3

160. Cette dimension visant à la « projection externe des valeurs démocratiques » est évidente au sein de l'APS euro-canadien, mais peut également être identifiée dans d'autres accords. Ainsi en est-il du second alinéa de la clause droits de l'homme de l'APS euro-japonais, en vertu duquel l'UE et le Japon « *coopèrent et coordonnent leur action, s'il y a lieu, en vue de promouvoir ces valeurs et principes et de les concrétiser, y compris avec les pays tiers ou en leur sein*²⁹¹. » Cette volonté d'œuvrer au respect des valeurs démocratiques par les tiers n'est en revanche pas nécessairement inscrite dans la clause droits de l'homme des autres partenariats établis avec des pays développés (Singapour, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande), mais peut apparaître dans d'autres clauses liées à la gouvernance démocratique²⁹².

161. Au sein des deux accords d'association utilisés comme référents de comparaison²⁹³, les valeurs défendues sont davantage définies. Quand bien même la longueur d'un article ne préjuge pas nécessairement de sa qualité et de l'importance de ce qu'il énonce, les clauses droits de l'homme de l'Association euro-centraméricaine et surtout de la convention de Cotonou s'avèrent plus longues, et surtout plus précises.

Dans les deux accords, il est précisé que les droits de l'homme et liberté fondamentales, y compris les « *droits sociaux fondamentaux*²⁹⁴ » sont « *universels, indivisibles et interdépendants* »²⁹⁵, ce qui implique pour les parties de « *promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels* »²⁹⁶. De plus, selon ces accords, « *la démocratie [est] basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques* »²⁹⁷. Il est également indiqué *inter alia* que l'attachement aux principes d'Etat de droit et de bonne gouvernance implique notamment la primauté du droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, la transparence et l'obligation de rendre des comptes des institutions, et la lutte contre la corruption²⁹⁸. De plus, il est rappelé que ces questions sont

²⁹¹ APS Japon, article 2§2

²⁹² V. *infra*, section suivante

²⁹³ Pour mémoire, il s'agit de la convention de Cotonou de 2010, et l'Association avec l'Amérique centrale de 2012.

²⁹⁴ Cotonou, article 9§1

²⁹⁵ Association AC article 29§1, Cotonou article 9§2

²⁹⁶ Cotonou, article 9§2

²⁹⁷ Cotonou, article 9§1

²⁹⁸ *Ibid.*, article 1§3

transversales et doivent être intégrées dans toutes les activités et échanges menés entre l'UE et ses partenaires²⁹⁹.

162. De fait, les accords d'association se font l'écho détaillé de l'approche de la gouvernance démocratique adoptée et promue par l'UE, caractérisée par l'universalité, l'indivisibilité des droits fondamentaux, ainsi que l'interdépendance de la défense des droits, de l'Etat de droit, des principes démocratiques et de la bonne gouvernance. Notons au passage que la clause droits de l'homme de l'accord de Cotonou va même jusqu'à illustrer la circularité des valeurs présente dans la doctrine de l'action extérieure européenne, en liant les valeurs démocratiques au « *développement* », voire « *développement durable* »³⁰⁰.

163. Si certaines clauses droits de l'homme comportent une définition de l'Etat de droit et/ou de la bonne gouvernance, ce n'est pas le cas pour la démocratie ou les droits de l'homme, spécialement en Asie-pacifique. Pourtant, un rappel *a minima* de l'universalité et l'indivisibilité des droits fondamentaux au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique aurait été souhaitable, dans la mesure où ce point est encore discuté, en Asie notamment.

B. L'approche européenne des valeurs démocratiques promues dans les accords-cadres :
interdépendance des principes, indivisibilité et universalité des droits fondamentaux

164. La définition défendue par l'UE (et l'ONU) de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit proclame l'interdépendance, le « cercle vertueux » de ces principes qui se renforcent mutuellement (1). L'une des raisons pour lesquelles ces définitions n'apparaissent pas au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique est que certains pays, notamment en Asie, continuent ponctuellement d'invoquer un particularisme régional, à l'opposé de l'universalisme revendiqué par les Nations-Unies et l'UE (2).

²⁹⁹ Cotonou, article 20, approche de la coopération

³⁰⁰ Cotonou, article 9, §2 « Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement » ; §3 : « la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable », nous soulignons.

1. La circularité de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'Etat de droit dans la doctrine européenne et internationale dominante

165. La définition de ce qu'est une démocratie n'est pas tâche si évidente qu'il y paraît. En effet, « *la démocratie est devenue une valeur universelle mais les systèmes démocratiques peuvent revêtir des formes variables*³⁰¹ ». L'Asie-pacifique est caractérisée par l'hétérogénéité des régimes politiques qui y coexistent : monarchies, républiques, et Etats qui se revendiquent « démocratiques ». Pour ne rien simplifier, plusieurs pays de la région (notamment la Malaisie et Singapour) sont ce que certains désignent comme des « *démocraties à tendance autoritaire* »³⁰².

166. Selon le Conseil de l'UE, « *il n'existe pas de modèle ni de schéma unique de démocratie, mais il existe un accord partagé sur les éléments essentiels de la démocratie*.³⁰³ » Ceux-ci sont définis dans deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies³⁰⁴, selon lesquelles une démocratie comporte :

- le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment de la liberté d'association, de réunion pacifique, d'expression et d'opinion ;
- le droit de participer à la conduite des affaires publiques, directement ou par le biais de représentants librement élus, de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, libres, au suffrage universel et égalitaire, et secret ;
- un système pluraliste de partis et d'organisations politiques ;
- le respect de l'Etat de droit, ce qui implique notamment la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la Justice ;
- la transparence et la responsabilité de l'administration publique ;
- des médias libres, indépendants et pluralistes.

³⁰¹ Conseil de l'UE, Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2015, 10255/16, 20.06.2016, 52p., p.28

³⁰² G. DORE, J. H. KU, K. JACKSON, « Incomplete Democracies in the Asia-Pacific : Evidence from Indonesia, Korea, the Philippines and Thailand », in *Critical studies of the Asia-Pacific*, 2014, Palgrave Macmillan UK, 281p.

³⁰³ Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation, JO C 33 E du 5.2.2013, p. 165, considérant C

³⁰⁴ A/RES/55/96 et A/RES/59/201

Dans la conception onusienne³⁰⁵, la démocratie est indissociable du respect des droits de l'homme, mais aussi de l'Etat de droit. Cette approche est reprise en droit européen³⁰⁶. Ainsi, pour le Parlement européen, le respect des droits de l'homme et un système démocratique de gouvernance sont nécessairement liés entre eux³⁰⁷, point de vue partagé par le Conseil de l'UE³⁰⁸.

167. En vertu de cette approche circulaire de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, on peut donc distinguer les « démocraties globalement respectueuses des droits » des autres. Ceci conduit à séparer les membres de l'ASEAN de leurs voisins que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud, ainsi que le Canada. Cependant, il ne s'agira pas d'ignorer les critiques qui peuvent être formulées à l'égard du respect des droits de l'homme dans ces pays.

168. Le second trait caractéristique de l'approche européenne des valeurs démocratiques tient à l'universalité, l'indivisibilité et l'inaliénabilité des droits de l'homme.

2. L'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme défendue au sein des accords-cadres, contre le relativisme et les « valeurs asiatiques »

169. Alors que la DUDH proclame que les droits humains sont inhérents à tous les êtres humains, certains rétorquent que ces droits sont relatifs à différents contextes culturels. Ils opposent ainsi à l'universalisme le « relativisme » ou « culturalisme » des droits humains. Ce

³⁰⁵ Voir la DUDH ; « Nous réaffirmons que les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et sont au nombre des valeurs et principes fondamentaux universels et indissociables de l'Organisation des Nations Unies », Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'Etat de droit aux niveaux national et international, adoptée le 24 septembre 2012, A/RES/67/1, point 6.

³⁰⁶ Ex : Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur le renforcement de la démocratie dans les relations extérieures de l'UE, considérant G

³⁰⁷ Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur les Droits de l'homme dans le monde 2006 et la politique de l'UE à cet égard, JO C 74 E du 20.3.2008, p.753, considérant D

³⁰⁸ « Si la démocratie se présente sous de nombreuses formes, elle a pour finalité essentielle de permettre aux citoyens d'exercer tous les droits de l'homme, qu'ils soient politiques et civils ou culturels, économiques et sociaux. » Conseil de l'UE, rapport annuel de 2016 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et sur la politique de l'Union européenne en la matière, p.28

débat s'est tenu avec différentes régions ou pays, et notamment en Asie, où certains ont revendiqué l'existence de « valeurs asiatiques ».

170. Ce débat a connu son apogée dans les années 90. « L'école singapourienne », formée par des universitaires et dirigeants politiques³⁰⁹, est à l'origine de la théorisation des « valeurs asiatiques ». Par la suite, des dirigeants autoritaires, comme Suharto en Indonésie ou Ferdinand Marcos aux Philippines, ont porté une série de discours relativistes qui recoupaient les principaux thèmes des « valeurs asiatiques ». Outre la dénonciation de la « décadence » morale de l'Occident, ils s'attaquaient à l'individualisme et aux libertés individuelles, décrits comme producteurs d'égoïsme, de contestation de l'autorité et donc d'instabilité. Etaient particulièrement visées la liberté d'expression (notamment la liberté de la presse) et à la liberté d'association et de réunion pacifique. Lors de la Conférence mondiale pour les droits de l'homme de Vienne en 1993, plusieurs pays asiatiques ont adopté la Déclaration de Bangkok sur les droits de l'homme. Tout en affirmant l'engagement des Etats signataires en faveur des droits de l'homme « universels », cette Déclaration souligne également l'importance des principes de souveraineté et de non-ingérence, et les « *particularités nationales* »³¹⁰ qui doivent être respectées³¹¹.

171. Plusieurs facteurs ont contribué à l'affaiblissement du mouvement des « valeurs asiatiques ». Il s'agit notamment de la crise financière de 1997 et la remise en cause des modèles de gouvernance et de développement économique adoptés jusque-là, du travail de déconstruction du lien de causalité entre autoritarisme et croissance économique entamé par des intellectuels asiatiques³¹², ou encore de la montée en puissance des Organisations non-gouvernementales (ONG) et des sociétés civiles asiatiques³¹³.

³⁰⁹ Par exemple : Kuan Yew LEE, Kishore MAHBUBANI, Bilahari KAUSIKAN ou Tommy KOH.

³¹⁰ Paragraphe 8 de la Déclaration de Bangkok : « *Reconnaissant que, bien que les droits humains soient universels par nature, ils doivent être considérés dans le contexte d'un processus dynamique et évolutif de fixation des normes internationales tout en gardant à l'esprit l'importance des particularités nationales et régionales et des divers contextes historiques, culturels et religieux.* »

³¹¹ En plus des particularismes régionaux, la Déclaration de Bangkok met l'accent sur la souveraineté nationale et la non-ingérence dans les affaires intérieures et rejette les tentatives de lier l'aide au développement et les droits humains (paragraphe 5). Elle insiste également sur la primauté des cadres juridiques nationaux par rapport aux mécanismes internationaux (paragraphe 9).

³¹² Au contraire, il est apparu avec les travaux de l'Indien Amartya Sen (prix Nobel d'Économie en 1998) que les pays les plus démocratiques sont en général les plus développés.

³¹³ GHAI Y., « Understanding Human Rights in Asia », in KRAUSE C. et SCHEININ M. (dir.), *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 2012

172. Si le discours sur les « valeurs asiatiques » n'est pas entièrement tombé en désuétude, il apparaît fortement affaibli. Il n'est plus déployé de façon coordonnée sur la scène internationale. De fait, ses réactivations ponctuelles, dans un cadre national, ne sont précisément que des occurrences en lien avec des objectifs circonscrits, qu'il s'agisse d'une stratégie électorale, de décrédibiliser des opposants, ou de disqualifier la société civile.

173. Néanmoins, force est de constater que l'ASEAN, en tant qu'entité interétatique unie³¹⁴, n'est pas encore prête à défendre l'universalité des droits de l'homme. C'est ce qu'il ressort de la Déclaration des droits de l'homme qu'elle a adoptée en 2012. Ce texte, dont la négociation s'est étalée sur plusieurs années, avec un très faible niveau de consultation de la société civile, n'est en effet pas conforme aux normes internationales. Il fait la part belle aux « obligations » des individus, à la « *sécurité nationale* » et à la « *moralité publique* » comme bases de nombreuses restrictions, ainsi qu'aux « *contextes nationaux et régionaux* », avatar des « particularismes » de la Déclaration de Bangkok de 1993.

Le « Principe général » n°7 de la Déclaration de 2012 est révélateur de ce jeu d'équilibrisme entre universalité et complaisance avec les discours relativistes subrégionaux :

« Tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Tous les droits humains et les droits fondamentaux contenus dans la présente Déclaration doivent être traités d'une manière équitable, sur un pied d'égalité et avec la même importance. Dans le même temps, la mise en œuvre effective des droits humains doit être replacée dans le contexte régional et national, en gardant à l'esprit les différentes expériences politiques, économiques, juridiques, sociales, culturelles, historiques et religieuses. »

174. Bien que non-contraignante, la Déclaration de 2012 pourrait être utilisée par les États asiatiques comme prétexte à un non-respect des normes internationales. Surtout, l'ASEAN est la première organisation régionale asiatique à se doter d'un tel texte, qui pourrait servir de modèle aux autres entités régionales (comme la SAARC) et aux pays voisins.

³¹⁴ Depuis l'adoption de la Charte de l'ASEAN lors du 13^{ème} sommet de l'organisation, à Singapour, en 2007, l'ASEAN dispose de la personnalité juridique.

175. Le risque de résurgence d'un relativisme des droits fondamentaux est un premier facteur renforçant la légitimité de la promotion par l'UE de droits « universels, indivisibles et inaliénables » en Asie du Sud-Est. Elle est d'autant plus nécessaire que le bilan du respect des droits de l'homme et des autres principes démocratiques est très contrasté en Asie-pacifique.

§2 L'inclusion nécessaire de clauses droits de l'homme au regard de la situation des valeurs démocratiques en Asie-pacifique

176. Le bilan du respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit ou des principes démocratiques est globalement médiocre en ASEAN³¹⁵. Bien qu'il soit délicat d'établir une hiérarchie de la gravité des violations, les problèmes identifiés chez les pays non-membres de l'ASEAN sont davantage des « tares » localisées. Elles ne doivent cependant pas être prises à la légère par les acteurs européens : il s'agit pour l'UE d'éviter les écueils du « deux poids deux mesures », de préserver sa crédibilité et son intégrité.

177. Les membres de l'ASEAN sont confrontés à des défis complexes parmi lesquels l'hétérogénéité ethnique et religieuse, l'héritage de l'histoire post-coloniale, ou une démocratisation récente et encore fragile. De plus, à l'exception de Singapour et du Brunei, ce sont des PED voire des PMA. Les Etats les plus autoritaires de l'ASEAN sont ceux où le bilan en termes de droits humains est le plus négatif³¹⁶. Cependant, les Philippines et l'Indonésie, deux états plutôt démocratiques, sont régulièrement critiquées pour des problèmes graves, tandis que les restrictions aux libertés maintenues par la Cité-Etat de Singapour choquent d'autant plus qu'il s'agit d'un pays développé.

Plutôt qu'un inventaire détaillé, on se concentrera sur les types d'abus les plus graves ou fréquents au sein de l'ASEAN d'un côté, et de leurs voisins de l'autre (A). Ensuite, on s'attachera à évaluer l'adhésion aux valeurs démocratiques européennes et internationales au

³¹⁵ Amnesty International peint le bilan en ces termes : « le paysage des droits de l'homme dans la région Asie-pacifique est principalement caractérisé par les échecs des gouvernements. Toutefois, ceux-ci contrastent fréquemment avec le mouvement croissant et inspirant des activistes et défenseurs des droits de l'homme ». Traduction libre, d'après Amnesty International, « Rapport annuel sur la zone Asie-pacifique 2017-2018 », en ligne

³¹⁶ Ce sont notamment la Birmanie, le Vietnam, le Laos, le Cambodge, et la Thaïlande post-2014.

moyen de plusieurs critères, dont l'adhésion aux principales conventions internationales et à leurs protocoles (B).

- A. Les enjeux de la promotion des valeurs démocratiques au regard de la situation des droits de l'homme et libertés fondamentales en Asie-pacifique

178. Il ne s'agit pas de faire un inventaire exhaustif des problèmes liés aux droits fondamentaux au sein des membres de l'ASEAN depuis 2007³¹⁷. Plusieurs ONG respectées, dont Human Rights Watch (HRW), Amnesty International, ou la FIDH³¹⁸, fournissent des rapports annuels détaillés. Leur lecture, ainsi que des documents préparés par les institutions européennes, au premier rang desquels le rapport annuel du Conseil sur les droits de l'homme dans le monde et l'action de l'UE en leur faveur, permet en revanche d'identifier des tendances.

179. Que ce soit en ASEAN ou sur le territoire des Etats développés du Pacifique et d'Asie du Sud-Est, certains sujets font l'objet de critiques régulières. La gravité des violations constatées varie selon le degré d'autoritarisme de l'Etat concerné, mais plusieurs sous-catégories de droits humains font l'objet d'un traitement délétère, notamment dès lors qu'il s'agit de minorités ou de groupes vulnérables (1). Les restrictions aux libertés civiles et politiques de base sont monnaie courante dans plusieurs des pays avec lesquelles l'UE a conclu ou négocie des accords-cadres, voire de libre-échange (2).

³¹⁷ On choisit cette date, car il s'agit du moment où l'UE a choisi la voie de négociations bilatérales avec les membres de l'ASEAN les plus disposés pour relancer le partenariat UE-ASEAN. C'est donc à partir de ce moment qu'il est pertinent d'observer l'état des droits de l'homme, et leur évolution, au sein des pays concernés par les négociations.

³¹⁸ Fédération Internationale des Droits de l'Homme

1. Les minorités et groupes vulnérables, premières victimes de discrimination et d'abus, en ASEAN comme au-delà

180. D'abord, la question des droits des femmes se pose aussi bien dans certains pays développés qu'en ASEAN, quoiqu'avec des enjeux divergant en intensité³¹⁹. Les femmes sont en effet très largement discriminées et vulnérables aux violences dans les Etats les moins développés d'Asie du Sud-Est. L'exemple le plus parlant est celui de la province indonésienne d'Aceh, où des lois inspirées de la charia sont régulièrement adoptées³²⁰.

181. Ensuite, l'un des sujets les plus sensibles, qu'il s'agisse des membres de l'ASEAN ou de leurs voisins, concerne les droits des immigrés, réfugiés et demandeurs d'asile. Les travailleurs étrangers font l'objet de discriminations, sur leurs conditions de travail ou de vie, comme en Indonésie, Malaisie ou au Japon³²¹. Le cas le plus représentatif est celui des domestiques : le traitement réservé aux millions de femmes qui émigrent vers Singapour³²² ou la Malaisie depuis l'Indonésie³²³ ou les Philippines³²⁴ s'apparente à de l'esclavage moderne.

Les critiques fustigent également la politique et la législation encadrant le statut et le traitement des réfugiés, et demandeurs d'asile. Le traitement des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile en ASEAN est globalement critiqué, et favorise les activités des trafiquants humains, comme à la frontière entre la Malaisie et la Birmanie³²⁵. Le traitement réservé aux Rohingyas est un exemple emblématique³²⁶. Lorsqu'ils ne sont pas déportés, les migrants, y compris des mineurs³²⁷, sont parqués dans des centres de détention et vivent dans des conditions

³¹⁹ HRW 2018, p.49. L'UE a régulièrement demandé à la Corée de faire davantage pour « l'amélioration de l'égalité entre les sexes et des mesures garantissant les droits des mères célibataires et de leurs enfants », Conseil de l'UE, Rapport DH 2013, p.305 ; Conseil, Rapport DH 2012, pp.199 ; Conseil, Rapport DH 2014, p.312

³²⁰ HRW 2013, p.327

³²¹ Au Japon, 230 000 travailleurs venus essentiellement de Chine et du Vietnam, dans le cadre de son « Programme de Stage de Formation Technique », ne disposent pas des mêmes droits et protection que les japonais, et font l'objet d'abus de tout type. HRW 2018, p.301

³²² 18 000 domestiques d'origine étrangère, dont les droits de base ne sont pas garantis. HRW 2009 p.306 ; HRW 2012, p.386

³²³ Plus de 4 millions d'Indonésiennes travaillent à l'étranger. (HRW 2013, p.328)

³²⁴ Environ 1.7 millions de Philippines, surtout des femmes.

³²⁵ HRW 2010 p.316, Des charniers ont été découverts à la frontière en 2015, victimes de la traite humaine, dans un camp de trafiquants humains abandonné, des Rohingyas birmans et bangladais essentiellement. (HRW 2016, p.568) Voir également la résolution du Parlement européen du 21 mai 2015 sur la détresse des réfugiés rohingyas, y compris les charniers en Thaïlande, JO C 353 du 27.9.2016, p. 52

³²⁶ Résolution du Parlement européen du 21 mai 2015 sur la détresse des réfugiés rohingyas, y compris les charniers en Thaïlande, JO C 353 du 27.9.2016, p. 52, considérant H

³²⁷ Indonésie HRW 2013, p.328

inhumaines³²⁸. Sous la pression de certains Etats voisins, les pays de l'ASEAN détiennent un nombre croissant de migrants en transit sur leur territoire, dans des conditions déplorables. Ainsi en est-il en Indonésie, en réponse aux pressions australiennes notamment³²⁹. L'Australie est également depuis 2013 sous le feu des critiques des ONG mais aussi des agences des Nations-Unies pour sa gestion politique des migrations, en raison du traitement des immigrés qu'elle sous-traite à Nauru et sur l'île de Manus³³⁰.

182. Il faut également mentionner le cas des peuples autochtones présents sur les territoires canadien, australien et néo-zélandais, qui vivent toujours dans des conditions de pauvreté généralisée, de difficultés d'accès au logement, aux soins médicaux, à l'éducation, voire à l'eau potable au Canada³³¹.

2. Les contraintes et restrictions généralisées des libertés civiles et politiques en ASEAN

183. Des restrictions concernant la majorité voire l'ensemble des libertés politiques et civiles essentielles au bon fonctionnement d'une société démocratique pluraliste, qu'il s'agisse de la liberté d'expression, de celle d'association et de rassemblement, ou de la liberté religieuse, persistent en ASEAN. Elles sont établies sur la base de motifs sécuritaires, d'ordre public, mais également dans certains pays pour des motifs d'ordre religieux ou culturels (par exemple concernant la « propagande homosexuelle » à Singapour et en Malaisie). Des objectifs *a priori* légitimes peuvent également servir de prétexte à un contrôle et une répression politique des critiques et opposants au pouvoir en place³³².

³²⁸ Indonésie : HRW 2015, p.293 ; Malaisie : HRW 2010 p.316 ;

³²⁹ En 2015, 13 110 réfugiés et demandeurs d'asile sur le territoire, y compris 1 095 mineurs détenus dans des centres d'immigration, y compris 461 mineurs non accompagnés. (HRW 2016, p.314 ; voir également HRW 2011, p.329)

³³⁰ La République de Nauru est un État insulaire d'Océanie situé en Micronésie, peuplé d'environ 11 000 habitants, ancienne colonie australienne.

³³¹ « Canada: dans la réserve de Curve Lake, les promesses non tenues de Justin Trudeau », dépêche AFP/Le Point du 17.10.2019, en ligne : https://www.lepoint.fr/monde/canada-dans-la-reserve-de-curve-lake-les-promesses-non-tenues-de-justin-trudeau-17-10-2019-2341972_24.php

³³² Les ONG et observateurs étrangers s'inquiètent des risques potentiels et des excès avérés auxquels ont pu conduire certaines lois adoptées dans le contexte de la lutte antiterroriste. En Malaisie et à Singapour respectivement, est en cause l'Internal Security Act ou ISA ; « Loi sur l'Intelligence d'Etat » en Indonésie ; voir Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2015 sur la Malaisie, JO C 399 du 24.11.2017, pp. 137–140, considérant B

La censure affectant la liberté d'expression est pratiquée à des degrés divers et sous des formes très variées par la plupart des Etats de l'ASEAN. Les médias sont sous contrôle du gouvernement au Vietnam³³³, en Thaïlande, en Malaisie, et à Singapour. Le crime de « lèse-majesté » est un autre outil de censure largement utilisé par la Thaïlande (400 cas portés devant la justice entre 2010 et 2011³³⁴), la Malaisie et le Brunéi.

La liberté d'association et d'assemblée est également restreinte dans plusieurs des pays de l'ASEAN, notamment dès lors qu'il s'agit des droits syndicaux ou des activités des ONG, associations et défenseurs des droits. Au Vietnam, il n'existe ni syndicats ni associations indépendantes, et le droit de grève est très encadré, voire interdit dans certains secteurs de l'économie³³⁵.

184. La liberté de religion et de conscience est également malmenée en Asie du Sud-Est. La région est caractérisée par la coexistence d'une multitude d'ethnies, aux confessions religieuses différentes, conjuguée à des inégalités socio-économiques et à des tensions héritées du passé, ce qui conduit à de vives tensions et des conflits. Le problème est accru par la tendance à la discrimination et à l'intolérance religieuse des autorités des pays de l'ASEAN. Le sort des Rohingyas en Birmanie est un exemple, mais il faut également citer le cas des Montagnards chrétiens au Vietnam, et de l'Indonésie, où l'on observe depuis quelques années une escalade de la violence religieuse³³⁶.

185. Les violations des droits fondamentaux sont d'autant plus préjudiciables en Asie que s'y associent généralement l'inefficacité et la corruption³³⁷ du système policier et judiciaire. L'absence d'une véritable indépendance des juges, et l'inféodation du Parquet au gouvernement ou aux intérêts privés conduit à en faire bien souvent le bras armé de la répression politique.

³³³ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur la démocratie, les droits de l'homme et le nouvel accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Viêt Nam, JO C 15 E du 21.10.2010, p. 58 ; Résolution du Parlement européen du 18 avril 2013 sur le Viêt Nam, en particulier la liberté d'expression, P7TA(2013)0189

³³⁴ HRW 2012, p.396

³³⁵ De plus, les participants à des rassemblements, mêmes autorisés, s'exposent parfois à une répression violente. Ainsi, en 2013, des « pique-niques des droits de l'homme » ont été violemment interrompus par les forces de sécurité vietnamienne. HRW 2017, p.670

³³⁶ Comme dénoncé dans les résolutions du PE de 2011 ; selon l'Institut Setara d'Indonésie, qui surveille la liberté religieuse, les attaques de motivation religieuse sont passées de 216 en 2010 à 244 en 2011. Au cours des dix premiers mois de 2012, 214 cas relevés. (HRW 2013, p.325)

³³⁷ En Indonésie notamment, comme le relève le PE en 2014, « la corruption reste un grave problème et un obstacle important au développement », en dépit des efforts qu'il salue, et des « travaux de la commission pour l'éradication de la corruption (KPK) », Résolution sur l'AGPC de 2014, précitée, point j)

Aux Philippines, « *la corruption rampante de la police nuit sérieusement au système de justice criminelle du pays et exacerbe le problème de l'impunité* »³³⁸. De fait, alors qu'elle est considérée comme une démocratie plutôt libérale, avec un président élu, une société civile « *florissante* », et des médias « *dynamiques* », la lutte contre l'impunité demeure un grave problème aux Philippines³³⁹. Des centaines de militants politiques, de syndicalistes, de journalistes et de chefs religieux ont été tués ou enlevés aux Philippines depuis 2001³⁴⁰, sans parler des victimes de la « guerre contre la drogue ». Le « massacre de Maguindanao » dont les 58 victimes ont été retrouvées en novembre 2009 en est une parlante illustration³⁴¹. Le Parlement européen déplore à ce sujet « *une implication des forces armées dans les assassinats politiques en question et que les agressions aboutissent rarement à l'inculpation des assassins, à leur arrestation ou à des poursuites à leur encontre* »³⁴².

186. Au-delà de ces constatations factuelles, ces Etats ont également des progrès à faire en termes d'adhésion aux principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme, et surtout aux protocoles assurant le contrôle de leur respect.

B. L'évaluation de la situation à l'aune de l'adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux valeurs universelles et au droit international des droits de l'homme

187. L'évaluation de l'adhésion des partenaires européens d'Asie-pacifique aux valeurs démocratiques universelles peut être effectuée au moyen de deux critères cumulatifs. Il s'agit d'abord de l'examen de l'adhésion aux principaux traités sur les droits fondamentaux (1). La ratification des protocoles à ces traités, qui les complètent ou mettent en place des mécanismes de suivi ou de sanction de leur respect, constitue un autre critère (2).

³³⁸ Traduction libre, d'après HRW 2015, p.438

³³⁹ HRW 2009 p.298 ; HRW 2016, p.457

³⁴⁰ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur les Philippines, JO C 87 E du 1.4.2010 p.181, considérant G ; Résolution du Parlement européen du 14 juin 2012 sur les cas d'impunité aux Philippines, JO C 332 E du 15.11.2013, p.100

³⁴¹ Le « Comité pour la protection des journalistes » a décrit ce massacre comme l'événement le plus meurtrier dans l'histoire du journalisme, puisqu'au moins 34 journalistes sont morts dans le massacre (HRW 2009 p.299) ; Résolution du parlement européen du 21 janvier 2010 sur la situation aux Philippines, JO C 305 E du 11.11.2010, p. 11

³⁴² Résolution du Parlement européen du 26 avril 2007 sur la situation des Droits de l'homme aux Philippines, point E ; Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur les Philippines, JO C 87 E/181 du 1.4.2010 ; Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur les Philippines, précitée, considérant L

Ces développements, relatifs au droit international, se justifient dans la mesure où ce même droit est transposé au sein de la doctrine européenne. De plus, au sein des accords, l'UE et les partenaires d'Asie-pacifique se fondent sur les instruments de droit international pertinents pour réitérer leur engagement en faveur des valeurs « communes ».

1. Premier critère : l'adhésion aux principaux traités internationaux sur les droits de l'homme des pays d'Asie-pacifique

188. Sans parler du respect effectif de ces conventions, on peut juger de la volonté affichée des pays d'Asie-pacifique d'adhérer aux valeurs démocratiques en fonction de leur adhésion, ou non, aux principaux traités portant sur les libertés fondamentales.

Tableau 5 : adhésion aux principaux traités sur les droits de l'homme des pays d'Asie-pacifique et du Canada :

	PIDCP ³⁴³	PIDESC ³⁴⁴	ICERD ³⁴⁵	CEDAW ³⁴⁶	CRC ³⁴⁷	CAT ³⁴⁸	CR ³⁴⁹	CMW ³⁵⁰	CPRCG ³⁵¹	CED ³⁵²	% ³⁵³
Australie	x	x	x	x	x	x	x		x		80%
Birmanie		x		x	x				x		40%
Brunei				x	x	s					20%
Cambodge	x	x	x	x	x	x	x	s	x	x	90%
Canada	x	x	x	x	x	x	x		x		80%
Corée	x	x		x	x	x	x		x		70%
Indonésie	x	x	x	x	x	x		x		s	70%
Japon	x	x	x	x	x	x	x			x	80%
Laos	x	x	x	x	x	x			x	s	70%
Malaisie				x	x				x		30%
Nouvelle-Zélande	x	x	x	x	x	x	x		x		80%
Philippines	x	x	x	x	x	x	x	x	x		90%
Singapour			x	x	x				x		40%
Thaïlande	x	x	x	x	x	x				s	60%
Vietnam	x	x	x	x	x	x					60%
TOTAL	73%	80%	73%	100%	100%	80%	7%	13%	66%	13%	64%

Légende : x : ratifiée s : signée mais non ratifiée

Source : auteure, d'après la base de données des traités de l'ONU³⁵⁴

³⁴³ Pacte International relatif aux droits civils et politiques, New-York, 1966

³⁴⁴ Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New-York, 1966

³⁴⁵ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1966

³⁴⁶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979

³⁴⁷ Convention relative aux droits de l'enfant, 1989

³⁴⁸ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984

³⁴⁹ Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 1951

³⁵⁰ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990

³⁵¹ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 1948

³⁵² Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New-York, 2006

³⁵³ Pourcentage des principales conventions ratifiées.

³⁵⁴ <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang= fr> ; consultée le 31/05/2018

Quelques observations découlent de ce premier panorama.

189. Les pays développés adhèrent le plus volontiers aux normes internationales. Le Brunei est indéniablement le pire élève en termes de ratifications, et il semble donc que ses autorités ne cherchent pas même à « sauver les apparences » par une adhésion de façade aux valeurs universelles. La Malaisie montre également des réticences à adhérer à davantage de conventions multilatérales. En revanche, d'autres pays dont le respect des droits laisse largement à désirer dans les faits (Vietnam ou Cambodge) sont pourtant parties à plusieurs traités.

190. Deux conventions ont été adoptées par tous les pays étudiés : la convention sur l'élimination de la discrimination envers les femmes (CEDAW), et celle sur les droits des enfants. Pourtant, des progrès sont encore à faire sur ces deux sujets dans certains des Etats étudiés, comme on l'a vu.

191. Sans surprise, certains Etats ont refusé de ratifier des traités qui touchent à des « points sensibles » de leur bilan en matière de droits de l'homme et de leur politique à cet égard :

- le Japon n'a pas adhéré à la Convention sur la répression du crime de génocide³⁵⁵ ;
- les Philippines n'ont pas ratifié la convention contre les disparitions forcées ;
- la Malaisie, Singapour, et le Brunei, pays qui pratiquent encore le châtimement corporel judiciaire, ont refusé de ratifier la Convention contre la torture³⁵⁶.

192. Par ailleurs, très peu d'Etats ont ratifié la Convention protégeant les droits des travailleurs migrants et de leur famille. C'est regrettable, compte tenu de la situation précaire de ces populations dans les pays de l'ASEAN qui accueillent de nombreuses femmes employées comme domestiques (Singapour, Malaisie...). C'est également problématique concernant les pays développés qui n'y ont pas adhéré (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon...) alors qu'eux-mêmes accueillent des travailleurs étrangers. De plus, les pays industrialisés et démocratiques ont une certaine responsabilité à montrer l'exemple, à encourager les PED à adhérer eux aussi à ces textes³⁵⁷. *A contrario*, les trois pays qui voient le plus grand nombre de

³⁵⁵ La question de l'occupation japonaise de plusieurs pays asiatiques, et des crimes qui y ont été commis, est très sensible au Japon.

³⁵⁶ Voir *infra*, C)

³⁵⁷ Ce raisonnement s'applique également au cas de la Convention contre les disparitions forcées.

leurs citoyens travailler à l'étranger (Cambodge, Indonésie et Philippines) ont signé ou ratifié ce traité.

193. De façon corollaire, on déplore que parmi les membres de l'ASEAN, seules les Philippines ont adhéré à la Convention sur le statut des réfugiés³⁵⁸.

194. Les tableaux suivants complètent ce premier aperçu de l'adhésion de l'Asie-pacifique aux valeurs démocratiques, en offrant une comparaison à l'échelle mondiale. La vigilance du lecteur est appelée sur un point : l'Asie est ici traitée dans son ensemble, et non limitée à son rivage pacifique.

Tableau 6 : nombre de parties et taux de ratification des traités internationaux des droits de l'homme en Asie et dans le monde :

	Asie (25)		Monde (196)	
ICCPR	19	76%	168	86%
ICESCR	20	80%	163	83%
CAT	15	60%	157	80%
CEDAW	24	96%	188	96%
CED	3	12%	45	23%
CRC	25	100%	194	99%
CMW	5	20%	47	24%

Source : FIDH « Démystifier la protection des droits de l'homme en Asie », 2015, p.45

Tableau 7 : nombre de partie et taux de ratification des traités internationaux des droits de l'homme :

	PIDCP	PIDESC	CAT	CEDAW	CED	CRC	CMW
Asie- pacifique	11	12	12	15	13	15	13
(15 pays)	73%	80%	80%	100%	13%	100%	13%

Source : auteure, d'après les données de la base des traités de l'ONU³⁵⁹

195. Globalement, la zone étudiée n'est pas en retard sur la moyenne mondiale, ni sur l'Asie en tant que continent. Cela étant, les Etats ayant ratifié le plus de traités tirent la moyenne régionale vers le haut. Le manque d'adhésion à la Convention contre les disparitions forcées,

³⁵⁸ Voir *supra*, A)

³⁵⁹ <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=fr> ; consultée le 31/05/2018

très visible en Asie-pacifique, fait écho à la faiblesse de ce texte en Asie en général, et dans le monde.

196. Concernant l'adhésion aux conventions internationales, un critère complémentaire d'évaluation de la sincérité des engagements tient au nombre et à l'étendue des réserves et des déclarations interprétatives éventuelles. S'il n'est pas ici question d'examiner l'ensemble des réserves formulées par les États d'Asie-pacifique sous toutes les conventions internationales auxquelles ils sont parties, quelques remarques s'imposent. Certaines des réserves et déclarations interprétatives les plus problématiques sous le PIDCP et le PIDESC concernent les questions d'intégrité territoriale. Ainsi, certains États ratifient ou accèdent aux Pactes tout en déposant des déclarations visant à restreindre le droit à l'autodétermination de leurs citoyens. L'Indonésie est l'un d'entre eux.

Les Etats asiatiques ont par contre déposé moins de réserves et de déclarations interprétatives en ce qui concerne la Convention CEDAW ou la CRC que d'autres régions du monde (au Moyen-Orient notamment). Cependant, les États musulmans de l'ASEAN (Brunei, Malaisie) l'ont fait – de façon largement incompatible avec l'objet et le but de la convention. Ceci tempère le constat initialement optimiste quant au taux de ratification de ce texte.

2. Deuxième critère : l'adhésion aux principaux protocoles aux conventions internationales sur les droits fondamentaux des pays d'Asie-pacifique

197. La plupart de ces protocoles ajoutent des dispositions complémentaires aux traités de référence³⁶⁰, ainsi que des obligations de suivi. Le plus souvent, il s'agit pour l'Etat partie de fournir régulièrement un rapport au Comité compétent (Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'enfant) sur leur respect des engagements pris, et les mesures envisagées pour l'améliorer. Certains protocoles prévoient des « visites régulières » *in situ* par des organismes indépendants, comme celui de la Convention sur la torture. Le protocole de la Convention pour

³⁶⁰ Le second protocole facultatif au PIDCP porte sur l'interdiction de la peine de mort, et prohibe les réserves à cet engagement. Les deux protocoles facultatifs à la convention sur les droits des enfants, respectivement sur les enfants dans les conflits armés, et sur la vente, prostitution et pédopornographie, renforcent les obligations des Etats pour prévenir, poursuivre et sanctionner les crimes liés aux enfants et leur présence dans les conflits armés.

l'élimination de la discrimination contre les femmes permet au Comité de recevoir des « communications », autrement dit des plaintes, de la part de particuliers ou groupes de particuliers. Le Comité peut se voir reconnaître des pouvoirs d'enquête, à moins que les Etats n'émettent une réserve contraire³⁶¹.

198. Le premier protocole au PIDCP met pour sa part en place un mécanisme de saisine individuelle du Comité des droits de l'homme de l'ONU³⁶². Le protocole facultatif au PIDESC porte l'établissement d'un mécanisme identique, au bénéfice du Comité des droits économiques, sociaux et culturels³⁶³. Ce sont donc deux protocoles très importants, compte tenu de la protection qu'ils offrent ainsi aux individus issus des Etats dont le système national de garantie des droits laisse à désirer, comme dans beaucoup d'Etats de l'ASEAN. En revanche, les Comités ne disposent pas de pouvoir de sanction, et ne peuvent que compter sur leur influence, le « *name and shame* », et assister les Etats de bonne volonté dans leur recherche d'un meilleur respect des droits violés.

³⁶¹ Protocole facultatif à la CEDAW, articles 8, 9 et 10§1

³⁶² Premier protocole facultatif au PIDCP, article 2

³⁶³ Protocole facultatif au PIDESC, article 2

Tableau 8 : protocoles aux principaux traités sur les droits de l'homme ratifiés par les pays d'Asie-pacifique :

	OP- PIDCP ³⁶⁴	OP- PIDESC ³⁶⁵	OP- CEDAW ³⁶⁶	OP- CAT ³⁶⁷	OP2- PIDCP ³⁶⁸	OP-AC- CRC ³⁶⁹	OP-SC- CRC ³⁷⁰	Score /7
Australie	x		x	x	x	x	x	6
Birmanie						x	x	2
Brunei						x	x	2
Cambodge	s		x	x		x	x	4
Canada	x				x	x	x	4
Corée	x		x			x	x	4
Indonésie			s			x	x	2
Japon						x	x	2
Laos						x	x	2
Malaisie						x	x	2
Nouvelle- Zélande	x		x	x	x	x	x	6
Philippines	x		x	x	x	x	x	6
Singapour						x		1
Thaïlande			x			x	x	3
Vietnam						x	x	2
	33%	0%	40%	26%	26%	100%	93%	

Source : auteure, d'après la base de données des traités de l'ONU³⁷¹

199. Ce que l'on remarque d'emblée, c'est qu'aucun des Etats étudiés n'a ratifié le protocole au PIDESC. Si certains ont accepté que des particuliers ou groupes de particuliers puissent saisir le Comité des droits de l'homme de violations présumées du PIDCP, aucun n'a souhaité en faire de même pour le PIDESC. Cela conforte l'analyse du manque de sincérité de la promotion des droits économiques et sociaux, et de l'hypocrisie de la doctrine des « valeurs asiatiques »³⁷².

200. Les pays de l'Asie-pacifique n'ont en revanche pas hésité à signer les deux protocoles renforçant la protection des enfants. Pourtant ces deux protocoles touchent à un domaine bien sensible de la souveraineté des Etats : le droit pénal, et la procédure pénale. Certes, ils

³⁶⁴ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New-York, 1966

³⁶⁵ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New-York, 2008

³⁶⁶ Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New-York, 1999

³⁶⁷ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New-York, 2002

³⁶⁸ Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, New-York, 1989

³⁶⁹ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New-York, 2000

³⁷⁰ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, New-York, 2000

³⁷¹ <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=fr> (consulté le 4/06/2018)

³⁷² Selon les tenants des « valeurs asiatiques », les droits civils et politiques sont décrits comme individualistes et producteurs d'instabilité et de désordre, et donc comme des obstacles sur la route d'un développement ordonné, où sont au contraire respectés les droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Voir *infra*.

n'émettent que des recommandations, et ne confèrent pas de pouvoirs d'enquête au Comité sur les droits de l'enfant.

201. Au final, le taux de ratification des protocoles facultatifs, notamment par les pays asiatiques et de l'ASEAN, est plutôt maigre. La tendance se confirme si l'on compare le niveau des ratifications en Asie-pacifique à la situation au niveau mondial. En revanche, une fois encore, traîné vers le haut par les « bons élèves », l'Asie-pacifique apparaît comme meilleure que l'Asie continentale. Mais si l'on se penche sur les Etats ayant le meilleur bilan, ce sont les deux Etats développés d'Océanie, ainsi que les Philippines et la Corée dans une moindre mesure.

Tableau 9 : taux de ratification des protocoles aux principaux traités internationaux des droits de l'homme en Asie et dans le monde :

	Asie (25)		Monde (196)	
OP-ICCPR	6	24%	115	59%
OP-ICESCR	1	4%	19	10%
OP-CAT	4	16%	77	39%
OP2-ICCPR	4	16%	81	41%
OP-AC-CRC	20	80%	159	81%
OP-SC-CRC	24	96%	169	86%

Source : FIDH « Démystifier la protection des droits de l'homme en Asie », 2015, p.45

Tableau 10 : nombre et taux de ratifications des protocoles facultatifs aux principaux traités internationaux des droits de l'homme en Asie-pacifique :

	OP-PIDCP	OP-PIDESC	OP-CAT	OP2-PIDCP	OP-AC-CRC	OP-SC-CRC
Asie-pacifique (15 pays)	5	0	4	4	15	14
	33%	0%	26%	26%	100%	93%

Source : auteure, d'après la base des traités de l'ONU

202. L'ensemble de ces sujets peut être relié d'une façon ou d'une autre aux droits protégés par la clause droits de l'homme. Cependant, cette dernière ne faisant ni liste, ni n'offrant une description précise des libertés concernées, ce manque de précision pourrait la priver en partie d'effectivité. Surtout, la clause droits de l'homme est une clause « guillotine », qui exige le

respect de certains éléments, sans quoi l'accord pourrait être suspendu ou dénoncé. Au regard des progrès nécessaires dans le respect effectif de l'ensemble des libertés fondamentales au sein des pays d'Asie-pacifique, une coopération « positive » est nécessaire. C'est pourquoi l'UE s'est attachée à élaborer et introduire dans ses accords des clauses complémentaires à la clause droits de l'homme.

Section 2 Les clauses complémentaires en matière de promotion de la « gouvernance démocratique » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique

203. Deux types principaux de dispositions complémentaires, visant à préciser les valeurs défendues au sein de la « clause droits de l'homme », sont identifiables au sein des accords-cadres en Asie-pacifique : celles qui visent à renforcer la promotion et la coopération en faveur de l'Etat de droit, voire de la bonne gouvernance (§1) ; et celles qui ont trait aux droits des minorités et groupes vulnérables d'une part, ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels d'autre part (§2).

§1 Les clauses de coopération en matière d'Etat de droit et de bonne gouvernance

204. Conformément à l'approche de la « gouvernance démocratique » promue par l'UE, les accords-cadres comportent des clauses qui viennent compléter la clause droits de l'homme. Il s'agit d'abord d'insister sur l'interdépendance de la protection des droits fondamentaux avec le respect de l'Etat de droit (A), mais aussi d'assurer la promotion des principes du concept protéiforme de « bonne gouvernance » (B).

- A. La promotion de l'Etat de droit dans les accords-cadres : établir un dialogue constructif avec les pays de l'ASEAN, coordonner une action internationale avec les autres

205. Au début du XXe siècle, le juriste autrichien Hans KELSEN a défini l'Etat de droit comme un « *Etat dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée* ». L'Etat de droit est d'abord un modèle théorique d'organisation des systèmes politiques, et est considéré comme une des principales caractéristiques des régimes démocratiques. Il s'oppose au despotisme ou au régime de police où règne l'arbitraire, sans possibilité de recours.

Pour illustration, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite Commission de Venise, a élaboré une « liste des critères de l'Etat de droit », publiée en 2016. Y sont listés 5 critères principaux :

- la légalité : caractérisée entre autres par la primauté du droit, le respect du droit, la hiérarchie des normes dans l'ordre interne et les interactions avec le droit international ;
- la sécurité juridique : caractérisée notamment par l'accessibilité de la loi, des décisions de justice, la prévisibilité de la loi ;
- la prévention de l'abus de pouvoir ;
- l'égalité devant la loi et la non-discrimination ;
- l'accès à la justice, qui comporte deux composantes, d'un côté l'indépendance et l'impartialité de la justice, et de l'autre les critères liés au procès équitable. C'est également dans ce cadre qu'est évaluée l'existence d'une justice « constitutionnelle », essentielle à la hiérarchie des normes et à son respect³⁷³.

Ce paradigme stato-centré peut-être transposé au contexte international³⁷⁴ et aux obligations supranationales des Etats, issues des traités internationaux en matière de droits de l'homme notamment, ou des normes de *jus cogens*.

³⁷³ « Liste des critères de l'Etat de droit », adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit à sa 106^e session plénière le 12 mars 2016, Conseil de l'Europe, 88p. (Etude n°711/2013, CDL-AD(2016)007)

³⁷⁴ Voir notamment : Société Française de Droit International, L'Etat de droit en droit international, Actes de Colloque, 2009, Pédone, Bruxelles, 448p. ; MOINE A., « L'Etat de droit, un instrument international au service de la paix », Civitas Europa, vol. 37, n° 2, 2016, pp. 65-93.

206. Les accords conclus avec les pays de l'ASEAN³⁷⁵ reconnaissent pour leur part « *l'importance particulière* » de l'Etat de droit dans le contexte de la coopération judiciaire. Il s'agit d'une coopération de niveau très modeste, qui prévoit seulement des échanges d'informations sur les meilleures pratiques en matière de justice et de législation³⁷⁶. Les clauses insistent ainsi sur l'un des aspects les plus problématiques des régimes des membres de l'ASEAN, à savoir le manque d'indépendance de la justice, ainsi que le besoin de formation des juges. L'établissement par ce biais d'échanges, même informels, au sujet de la nécessité d'œuvrer contre l'impunité, la corruption et la violence au sein des forces de l'ordre de certains des PED de l'ASEAN, est bienvenu. La portée limitée de cette clause peut sembler dérisoire au regard des violations évoquées, mais il s'agit d'un point hautement sensible pour des Etats très attachés à leur souveraineté, et en l'espèce plutôt hostiles à toute ingérence, réelle ou perçue comme telle, dans leurs affaires internes.

207. La promotion de l'Etat de droit est menée avec davantage d'emphasis dans le cadre du partenariat avec les ACP. Au sein de l'accord de Cotonou, l'Etat de droit suppose « *en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.* »³⁷⁷ La Convention de Cotonou fait cependant figure d'exception, puisque l'Etat de droit est traité au sein de l'accord d'association avec l'Amérique centrale dans les mêmes termes qu'avec les PED d'Asie-pacifique³⁷⁸.

208. Ceci étant, dans certains accords-cadres conclus en Asie-pacifique avec des partenaires développés, le concept d'Etat de droit est explicité : il est ainsi précisé que l'Etat de droit implique plus particulièrement « *l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'accès à la justice et au droit à un procès équitable*³⁷⁹ », ou encore « *l'égalité devant la loi*³⁸⁰ ». Dans le cadre des partenariats avec la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Japon, ainsi que le Canada, l'UE met en place une coopération consacrée à la promotion de l'Etat de droit aux côtés des droits de l'homme et de la démocratie, au sein des enceintes internationales notamment³⁸¹. Le lien entre

³⁷⁵ L'accord avec l'Indonésie, le plus ancien des accords négociés, ne comporte pas de telle clause.

³⁷⁶ Vietnam article 11, Philippines article 20, Malaisie article 18, Singapour article 17.

³⁷⁷ Cotonou, article 9§2, nous soulignons.

³⁷⁸ Association Amérique centrale, article 33

³⁷⁹ Corée, article 30

³⁸⁰ Canada, article 2§4

³⁸¹ Voir *infra*, au sein de la section 3 sur le dialogue politique.

l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques est souligné au sein de l'APS Canada qui réaffirme « *l'importance de la primauté du droit pour la protection des droits de l'homme et pour le fonctionnement efficace des institutions de gouvernance d'un État démocratique*³⁸² ». Il aurait été souhaitable que ces précisions apparaissent également dans les partenariats conventionnels noués avec les pays de l'ASEAN. Elles permettent ici à tout le moins à l'UE et ses partenaires « *like-minded* » de s'entendre sur les valeurs à « projeter » à l'extérieur de leurs frontières.

209. La bonne gouvernance constitue la dernière notion corollaire de la « gouvernance démocratique » promue en Asie-pacifique.

B. La promotion d'une bonne gouvernance aux contours incertains au sein des accords-cadres en Asie-pacifique

210. Si l'on se réfère à l'étymologie, « gouvernance » vient du latin « *gubernare* », qui signifie gouverner, piloter un navire. Le terme de « gouvernance » est polysémique³⁸³, et désormais employé dans des contextes très variés. Cette polysémie et la transdisciplinarité de la notion rendent difficile l'émergence d'une définition unique, stabilisée, de la « bonne gouvernance ». De plus, l'adjonction du qualificatif « bonne » teinte immédiatement la notion et son contenu de subjectivité³⁸⁴. Il convient donc d'abord de délimiter les contours de ce que l'UE considère comme la « bonne gouvernance » (1), afin d'identifier dans quelle mesure et par quelles clauses elle en fait la promotion dans les accords-cadres conclus en Asie-pacifique (2).

³⁸² Canada, article 2§4

³⁸³ BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, 2003, vol 2, n°54, pp. 329-349, voir notamment p.330

³⁸⁴ DIARRA G., PLANE P., « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012, vol 2, n°158, pp. 51-70, p.51

1. La difficulté de définir la notion de « bonne gouvernance »

211. S'il n'existe pas de définition de la bonne gouvernance au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique, il est néanmoins possible d'en trouver une au sein des accords d'association utilisés comme référents.

212. Au sein de la Convention de Cotonou, il n'existe pas de clause dédiée à la « bonne gouvernance », l'expression n'apparaît nulle part dans l'accord. En revanche, la « bonne gestion des affaires publiques » y est définie comme « *la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable*³⁸⁵. » Toujours selon l'accord de Cotonou, elle implique :

- des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics,
- des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte,
- la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources,
- et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

213. Au moment de la négociation de Cotonou, l'Union voulait effectivement introduire la bonne gouvernance parmi les « éléments essentiels » de l'accord, dont la violation pouvait éventuellement conduire à une suspension de l'aide. Les pays ACP s'y sont opposés car ils refusaient un alourdissement de la conditionnalité, et un risque d'ingérence supplémentaire dans leurs affaires internes. Le compromis final implique ainsi que seuls le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit demeurent des « éléments essentiels » de l'accord dont la violation peut entraîner des sanctions³⁸⁶. La bonne gouvernance quant à elle n'est pas mentionnée en tant que telle, mais sous la forme de « la bonne gestion des affaires publiques », qui constitue un « élément fondamental » de l'accord³⁸⁷. Cette qualification n'est pas assortie des mêmes procédures de sanctions que les « éléments essentiels »³⁸⁸.

³⁸⁵ Cotonou, article 9§3

³⁸⁶ Cotonou, article 9§2

³⁸⁷ Les parties ont convenu que le partenariat UE-ACP est « fondé » sur la bonne gestion des affaires publiques, qui constitue un « élément fondamental » de l'accord. Cette sorte de qualification de sous-élément essentiel autorise un certain type de réaction en cas de violation, étant donné que « les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément ». Cotonou, article 9§3

³⁸⁸ Pour une analyse du mécanisme de la clause « élément essentiel », de ses limites, variations et perspectives, voir *infra*, seconde partie titre 2.

214. L'accord d'association avec l'Amérique centrale, postérieur à la dernière révision de l'accord de Cotonou, est plus explicite : l'article 30, intitulé « bonne gouvernance », annonce que la coopération vise à garantir le respect d'un certain nombre de composantes dont la liste est maintenant familière :

- garantir l'État de droit, par la séparation des pouvoirs et l'existence d'un système judiciaire indépendant et efficace ;
- promouvoir la transparence, au niveau national, régional et local, par des institutions transparentes, responsables, efficaces, stables et démocratiques ;
- lutter contre la corruption ;
- établir et maintenir des procédures de prise de décision claires par les autorités publiques à tous les niveaux ;
- encourager la participation de la société civile³⁸⁹.

215. Ainsi, l'UE semble favoriser dans ses relations avec les tiers la définition d'une bonne gouvernance très étendue, qui exige le respect de l'État de droit et des principes démocratiques, et donc, des droits de l'homme, en vertu de son approche de l'interdépendance de ces éléments. Il semblerait qu'elle ait de fait adopté la définition de la « gouvernance démocratique » telle que proposée par le Parlement européen.

2. Le champ d'application relativement restreint des clauses « bonne gouvernance » dans les accords en Asie-pacifique

216. Bien que l'expression « bonne gouvernance » n'y figure pas expressément, en dehors du Préambule et de la clause droits de l'homme le cas échéant, on peut identifier au sein des accords-cadres conclus avec l'Asie-pacifique plusieurs clauses qui s'y rapportent.

217. L'accord avec l'Indonésie comprend une clause traitant de la « *coopération en matière de modernisation de l'Etat et de l'administration publique* »³⁹⁰. La coopération est censée porter sur différents domaines : l'amélioration de l'efficacité des institutions, la gestion transparente

³⁸⁹ Article 30 a) b) c) g) d) f) h) i), accord d'association avec l'Amérique centrale

³⁹⁰ Indonésie, article 39

des finances publiques et leur responsabilisation, l'amélioration du cadre juridique et institutionnel, le renforcement des capacités nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de politiques (services publics, élaboration et exécution du budget, lutte contre la corruption), le renforcement des systèmes judiciaires, et l'amélioration des mécanismes et des services de contrôle de l'application de la loi. Certains de ces éléments ont également trait à l'Etat de droit, comme le renforcement des systèmes judiciaires ou la lutte contre la corruption. Incidemment, au sein de cet accord, la lutte contre la corruption a été exceptionnellement qualifiée d'élément essentiel³⁹¹.

218. Cette clause a été reprise presque à l'identique dans l'accord avec la Corée du Sud³⁹² ainsi qu'avec le Vietnam³⁹³. En revanche, l'accord avec les Philippines comporte une disposition de facture allégée, reprise dans l'accord avec la Malaisie³⁹⁴ :

Article 11 Administration publique

*Les parties conviennent de coopérer en vue de renforcer les capacités dans le domaine de l'administration publique. La coopération en la matière comprend l'échange de vues sur les meilleures pratiques relatives aux méthodes de gestion, à la fourniture de services, au renforcement des capacités institutionnelles et aux questions de transparence.*³⁹⁵

219. Cette clause n'existe pas dans les accords conclus avec les pays développés, à l'exception de la Corée. Ceci s'explique peut-être par le fait que la corruption, visée par cette clause de manière implicite, est un problème plus important en Corée du Sud qu'au sein des autres pays développés de la zone³⁹⁶.

³⁹¹ Voir *infra*, seconde partie titre 2, l'analyse de la qualification d'élément essentiel par l'UE.

³⁹² Article 41 « administration publique », Corée 1999

³⁹³ Article 36, Vietnam

³⁹⁴ Article 45, Malaisie

³⁹⁵ Article 11, Philippines

³⁹⁶ Depuis 1995, l'ONG Transparency International publie chaque année un indice de perception de la corruption classant les pays selon le degré de corruption perçu dans un pays. Si l'on se réfère à l'année 2014, la Corée était à la 43^e place sur 175 Etats évalués (les pays les moins corrompus étant en tête de liste), les Philippines à la 85^e, comme la Thaïlande, l'Indonésie à la 107^e, et le Vietnam à la 119^e. Pour comparaison, la Nouvelle-Zélande était à la 2^e place, Singapour à la 7^e, le Canada à la 10^e, et le Japon à la 15^e.

220. A titre de comparaison, dans l'Accord de dialogue politique et de coopération³⁹⁷ conclu en 2003 avec l'Amérique centrale, l'article consacré à la coopération sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et la bonne gouvernance³⁹⁸ met en place une coopération concentrée sur les réformes intérieures, comme avec les PED d'Asie-pacifique, mais plus explicite sur les problèmes visés : il propose de soutenir les actions du gouvernement et de la société civile en faveur de la promotion et protection des droits de l'homme, et de la consolidation de la démocratie, y compris dans la gestion des élections ; de renforcer l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, y compris la lutte contre la corruption au niveau local, régional et national ; enfin, de renforcer l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires.

221. Par ailleurs, une clause consacrée à la bonne gouvernance en matière de fiscalité est introduite aussi bien dans les partenariats établis avec les PED qu'avec des pays industrialisés³⁹⁹. Selon cette clause, « *en vue de renforcer et de développer les activités économiques tout en tenant compte de la nécessité d'élaborer un cadre réglementaire et administratif approprié* », les partenaires « *s'engagent à respecter les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal* », et appliquent les principes de transparence et d'échanges d'informations posés par les conventions fiscales bilatérales préexistantes. De plus, les partenaires envisagent de renforcer leur dialogue et coopération dans la lutte contre l'évasion fiscale et les autres pratiques fiscales dommageables. Ces malversations ayant lieu aussi bien au sein de pays développés qu'en développement, l'UE a effectivement intérêt à obtenir l'inclusion de cette clause avec l'ensemble de ses partenaires. La coopération peut prendre la forme d'échanges d'expériences, d'informations, et d'une assistance technique concernant les PED.

222. En somme, pour la bonne gouvernance comme pour l'Etat de droit, l'UE peine à introduire au sein des accords conclus avec les PED d'Asie-pacifique des clauses « riches » qui

³⁹⁷ Accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les Républiques du Costa-Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part, signé en 2003, JO L 111 du 15.4.2014, p. 6–28, ci-après « ADPC Amérique centrale »

³⁹⁸ ADPC Amérique centrale, article 8

³⁹⁹ A l'exception de l'Indonésie. Voir : Vietnam article 46, Philippines article 44, Malaisie article 28, Corée article 12, Singapour article 26, APS Canada article 11, Nouvelle-Zélande article 23, Australie article 25.

complètent les définitions et les valeurs défendues, contrairement à ce qu'elle a pu faire avec les PED et PMA d'Amérique centrale et du groupe ACP. Les concepts ne sont précisés que dans le cadre des partenariats avec les pays développés, dont l'objet est davantage d'aboutir à une action coordonnée, en faveur de réformes chez d'autres pays tiers. Ces clauses complémentaires ont néanmoins le mérite d'insister sur les autres composantes de la « clause droits de l'homme », et de permettre d'engager éventuellement des échanges et une coopération sur chacun des sujets connexes. On ne peut hélas pas en dire autant au sujet de sujets connexes qui auraient mérité un traitement similaire au regard des enjeux en Asie-pacifique : les droits des minorités, et les droits économiques et sociaux.

§2 Le traitement limité des droits des minorités et des droits économiques et sociaux au sein des accords-cadres en Asie-pacifique

223. Alors qu'une promotion spécifique des droits des minorités et individus vulnérables aurait été légitime, au regard de la situation en ASEAN notamment, le contenu des accords-cadres s'avère fort maigre (A). Par ailleurs, les droits économiques et sociaux (DES) ne font pas non plus l'objet d'une protection particulière. Les crispations souverainistes des Etats asiatiques ont pu le dissuader. L'insertion d'une « clause sociale », réclamée par certains, est qui plus est perçue comme un risque à l'égard de l'indivisibilité des droits de l'homme par d'autres (B).

- A. La faiblesse relative de la protection spécifique des droits des minorités et groupes vulnérables dans les accords avec l'Asie-pacifique

224. La nécessité de protéger et promouvoir les droits de l'homme comme un ensemble universel, indivisible et inaliénable n'empêche pas l'UE de reconnaître que certains types de droits, ou certaines catégories d'individus, méritent une attention particulière. C'est ainsi qu'on trouve de nombreuses mentions de la nécessité de garantir la prise en compte dans toute l'action extérieure de l'UE des enjeux relatifs aux droits des femmes, et à leur participation à la vie politique et économique, ainsi que des droits des enfants, ou des minorités (ethnico-religieuses, sexuelles, ...). Les communications et autres documents relatifs à la stratégie concernant l'Asie-

pacifique ne font pas exception. Cependant, contrairement à l'approche suivie par l'UE dans le cadre de sa coopération bilatérale ou birégionale⁴⁰⁰, le sujet reste abordé de façon très discrète au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique. La chose est regrettable, dans la mesure où des clauses spécifiques ont été introduites dans le cadre d'autres partenariats, avec l'Amérique centrale notamment.

225. En effet, en dépit de la pertinence de la question concernant l'ASEAN⁴⁰¹, seul l'accord négocié avec le Vietnam comporte une clause spécialement consacrée à l'égalité hommes-femmes⁴⁰². L'UE et le Vietnam s'engagent à coopérer afin de garantir une participation équitable des femmes et des hommes dans tous les secteurs de la vie économique, culturelle, politique et sociale. La coopération vise qui plus est expressément à établir les conditions nécessaires au plein exercice de leurs droits fondamentaux. Pour y parvenir, la création d'un « *cadre adéquat* » est encouragée : les questions liées à l'égalité homme-femme doivent être prises en compte « *dans l'ensemble des stratégies, politiques et programmes de développement* », et l'adoption de « *mesures positives* » en faveur des femmes sera promue. Si la coopération proposée s'avère *in fine* modeste, il faut néanmoins saluer qu'elle ne se limite pas à la seule participation des femmes à la vie économique, mais aussi à la promotion et à la défense de leurs droits en général.

226. Au sein des accords respectivement conclus avec la Corée⁴⁰³, l'Australie⁴⁰⁴ et la Nouvelle-Zélande⁴⁰⁵, l'égalité homme-femme est simplement mentionnée au sein de l'article consacré à la coopération sur l'emploi et les affaires sociales, au même titre que la non-discrimination en matière d'emploi. Dans la mesure où, au sein de ces pays, c'est essentiellement au sujet de leur place dans l'activité économique que des progrès peuvent être réalisés, c'est pertinent. Le sujet n'apparaît en revanche nulle part dans les accords avec le Japon, la Malaisie, le Canada, l'Indonésie et les Philippines⁴⁰⁶.

⁴⁰⁰ Voir *supra*, titre 2, la prise en compte des questions transversales au sein de la programmation des instruments de financement de la coopération européenne est a priori satisfaisante pour la plupart d'entre eux.

⁴⁰¹ Voir Section précédente, §2

⁴⁰² Vietnam, article 33

⁴⁰³ Corée 2009, article 22§1

⁴⁰⁴ Australie, article 53§1

⁴⁰⁵ APCR article 51§1

⁴⁰⁶ On verra cependant que la coopération menée par l'UE avec les PED de l'ASEAN comble cette lacune, *infra*, titre 2.

227. A titre de comparaison, l'accord d'association avec l'Amérique centrale comporte plusieurs mentions de l'égalité homme-femme, en tant qu'objectif et domaine de coopération⁴⁰⁷. Surtout, la question des violences contre les femmes est incluse⁴⁰⁸, ce qui aurait été souhaitable dans le cadre des partenariats en Asie-pacifique.

228. Par ailleurs, au sein de l'accord conclu avec l'Amérique centrale, les populations autochtones et autres groupes ethniques⁴⁰⁹, les groupes vulnérables⁴¹⁰ et les jeunes⁴¹¹ font l'objet d'une proposition de coopération spécifique, dans la perspective d'enrayer la reproduction de la pauvreté et de la marginalité dans ces populations. Or, en dépit de la pertinence de la question, compte tenu des problèmes ethnico-religieux en Indonésie et au Vietnam notamment, et de la situation précaire de ces populations, il n'existe aucune mention de l'interdiction de la discrimination ou de la nécessité de mieux respecter les droits des minorités dans ces accords.

229. Certes, l'Association avec l'Amérique centrale est postérieure à plusieurs des accords conclus avec les pays de l'ASEAN. Seulement, l'Accord de Dialogue Politique et de Coopération (ADPC) conclu en 2003 avec l'Amérique centrale⁴¹² était également plus complet en la matière. Différents articles étaient consacrés à la promotion des droits de plusieurs types de groupes vulnérables. Comme dans l'accord avec le Vietnam, il incluait un article sur l'égalité femme-homme⁴¹³, au contenu similaire.

230. L'ADPC comportait également un article consacré à la protection des populations autochtones⁴¹⁴, qui encourageait les parties à coopérer en vue de l'éradication de la pauvreté, et à promouvoir le développement durable des ressources naturelles ainsi que le respect des droits de l'homme et de la démocratie. La transversalité de la question y était soulignée, afin qu'elle fût prise en compte dans toutes les activités de coopération. La question de la pauvreté, du partage des ressources naturelles, et des droits des populations autochtones est pourtant

⁴⁰⁷ Association AC articles 24 et 25

⁴⁰⁸ Association AC article 47 Egalité entre les sexes, Cotonou article 31, et mention des violences sexuelles dans l'article 31A consacré à la lutte contre le SIDA

⁴⁰⁹ Association AC article 45

⁴¹⁰ Association AC article 46

⁴¹¹ Association AC article 48, Cotonou article 26

⁴¹² ADPC Amérique centrale, précité.

⁴¹³ *Ibid.*, article 44

⁴¹⁴ *Ibid.*, Amérique centrale, article 45

pertinente tant en Asie-pacifique, qu'il s'agisse de l'ASEAN, ou du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qu'en Amérique centrale.

231. L'ADPC abordait par ailleurs la délicate question des populations déplacées ou déracinées, et des anciens membres de groupes armés illégaux⁴¹⁵. Il s'agissait, en encourageant une meilleure prise en compte de leur situation, et en œuvrant à leur inclusion ou ré-inclusion, de favoriser la paix sociale, mais aussi d'aider au règlement des cas de violation des droits de l'homme perpétrés contre ou par ces individus. Un tel dialogue aurait été utile avec les pays de l'ASEAN, confrontés à des enjeux similaires quant à la gestion des anciens membres des différentes factions dissidentes, et aux déplacements de population causés par les affrontements entre factions ou avec les forces de sécurité, par les catastrophes naturelles, ou par des conflits à l'étranger⁴¹⁶.

232. Certes, les droits de l'ensemble de ces groupes vulnérables sont théoriquement couverts par la clause droits de l'homme, en vertu de l'indivisibilité des droits fondamentaux. Ceci étant, cette clause n'encourage pas à la coopération. Elle proclame le respect de valeurs, et la clause de non-exécution qui la prolonge permet la suspension ou dénonciation de l'accord en cas de non-respect des éléments essentiels. Des clauses complémentaires auraient été l'occasion de mettre en place une conditionnalité incitative sur les sujets pertinents. Lorsque les accords ne prévoient pas non plus la mise en place d'un dialogue politique qui pourrait porter sur ce sujet, comme on le verra, l'absence de clauses spécifiques est doublement dommageable.

233. Il faut à ce stade faire un lien avec le risque perçu par certains de voir, par la multiplication de la reconnaissance de droits de l'homme « spécifiques », se fragmenter la protection des droits de l'homme, au niveau national comme international⁴¹⁷. Or, avant de porter sur les droits des minorités, ce débat a porté sur la question des droits économiques sociaux et culturels (DESC) et la mise en place d'une protection spécifique de ces derniers au sein des accords.

⁴¹⁵ ADPC Amérique centrale, article 46

⁴¹⁶ Une fois encore, la coopération menée par le biais des instruments de financement de la coopération tels que l'Instrument de coopération au développement et l'Instrument contribuant à la stabilité et la paix, compense largement cette faille, voir *infra* titre 2.

⁴¹⁷ Sur ce point, voir notamment : AJEVSKI M., « Fragmentation in International Human Rights Law – Beyond Conflict of Laws », *Nordic Journal of Human Rights*, 2014, vol. 32, n°2, pp.87-98 ; GARCIN T., « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité », *Relations internationales*, 2007, vol. 132, n°4, pp. 41-50 ; REDOR-FICHOT M.-J., « L'indivisibilité des Droits de l'homme », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux* (CRDF), 2009, n°7, pp. 75-86.

- B. L'absence d'une clause « sociale » : indivisibilité ou invisibilité des droits économiques et sociaux ?

234. Si les juristes sont nombreux à relever l'artificialité de la distinction entre droits politiques et droits économiques⁴¹⁸, ou le risque de fragmentation qu'elle comporte, et à insister sur l'interdépendance entre les droits de l'homme, et donc leur indivisibilité, il n'en reste pas moins que le recours à cette typologie persiste dans le discours et la pratique.

235. Les deux Pactes de New-York ont entrepris de consacrer la distinction entre les droits « civils et politiques » et « économiques, sociaux et culturels », avec à l'époque en toile de fond les tensions entre Etats communistes et libéraux. En revanche, la DUDH, la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE (CDFUE) et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) du Conseil de l'Europe, recensent les différents droits en choisissant soit de ne pas les catégoriser (tout comme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen française)⁴¹⁹.

Si l'on se réfère aux droits auxquels fait référence le PIDESC, entrent dans la catégorie des DESC :

- le droit à une sécurité sociale (article 9) ;
- le droit au travail, et les prescriptions portant sur les conditions de travail (salaire minimum, horaires, santé et sécurité au travail) (articles 6 et 7) ;
- le droit à fonder des syndicats, et les droits de ces syndicats (article 8) ;
- le droit de se marier et de fonder une famille (article 10) ;
- le droit à un niveau de vie « satisfaisant » (article 11) ;
- le droit à la santé (article 12), défini comme « *le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* » ;

⁴¹⁸ Les droits syndicaux sont un exemple idéal pour la compréhension de l'interdépendance des droits humains, et du caractère artificiel de la distinction politique/économique. Ils sont reconnus à la fois par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, article 8) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politique (PIDCP), au titre de la liberté d'association (article 22). Le droit de former un syndicat appartient donc aux droits classiquement décrits comme « civils et politiques », mais il a pour objet la protection des conditions de travail, classée dans le domaine des DES. V. par ex. : GOZLER CAMUR E., « Civil and Political Rights vs. Social and Economic Rights: A Brief Overview », *Journal of Bitlis Eren University, Institute of Social Sciences*, juin 2017, vol. 6, n°1, pp.205-214

⁴¹⁹ Dans le cas de la CDFUE, les droits sont rangés par « thème », ou valeur dominante (Dignité, Libertés, Egalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice).

- le droit à l'éducation (article 13) ;
- le droit de participer à la vie culturelle, scientifique et artistique, et la protection des droits de propriété intellectuelle (article 15) ;
- les droits des enfants (article 10).

D'emblée, il faut remarquer que certains de ces droits sont également affirmés dans le PIDCP⁴²⁰, ce qui conforte l'idée que la distinction en deux catégories hermétiques relève d'un artifice discutable. A cet égard, on remarquera que la Convention protégée par la Cour de Strasbourg s'aventure peu sur le terrain des DESC, à la différence de la CDFUE, qui en plus d'enrichir les garanties apportées aux droits déjà évoqués (notamment les droits du travail⁴²¹) comporte des clauses reconnaissant des droits supplémentaires :

- droits des personnes âgées (article 25) ;
- droits des personnes handicapées (article 26) ;
- protection de l'environnement (article 37) ;
- protection des consommateurs (article 38) ;
- liberté d'entreprise (article 16) ;
- accès aux « services d'intérêt économique général »⁴²² (article 36)⁴²³.

236. Au sein des accords conclus par l'UE en Asie-pacifique, il n'existe pas de clause consacrée à la protection et promotion des DESC. Pourtant, les tenants des « valeurs asiatiques » prétendent vouloir favoriser les droits sociaux et économiques, y compris au détriment de leurs pendants politiques. Ils s'appuient sur le postulat de base, qui est que la pauvreté prive tout individu de la jouissance de ses droits⁴²⁴ afin d'affirmer qu'il faut donc « *du pain avant la*

⁴²⁰ Les droits syndicaux (article 22 du PIDCP) ; le droit de se marier et de fonder une famille (article 23) ; les droits des enfants (article 24) ; et à la charnière entre « social » et « politique », si une telle distinction devait être faite, un article porte sur le droit de mener leur propre vie culturelle des minorités ethniques notamment (article 27). Cet article n'existe en revanche pas dans le PIDESC.

⁴²¹ Au sein des articles 15, 30, 31, et 33

⁴²² Il n'existe pas d'exacte équivalence des concepts de « service public » au sens du droit français et des « services d'intérêt économique général » présents dans le droit de l'UE. Voir notamment : SAUVE J.-M., « La notion de service d'intérêt économique général : cadre européen et régimes nationaux », allocution d'ouverture du 14 octobre 2011, colloque de la Société de législation comparée « les services d'intérêt économique général et le marché intérieur : régimes nationaux et cadre juridique européen. » ; BOTTINI F., « Le service public français face au service d'intérêt général communautaire : la compatibilité des conceptions française et communautaire du service d'utilité publique en question », 2017, disponible à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01615956/document>

⁴²³ Pour un recensement visuel des différents droits protégés par la DUDH, les deux Pactes de New-York, la CDFUE et la CESDH, on se référera au tableau en Annexe 4.

⁴²⁴ On le retrouve ainsi dans la Déclaration de Bangkok de 1993, article 19 : « Affirmant que la pauvreté est l'un des principaux obstacles à la pleine jouissance des droits humains »

liberté »⁴²⁵. Seulement, la promotion des DESC des pays asiatiques en développement s'opère essentiellement en trompe l'œil. La rhétorique de la primauté des DES sur les droits civils et politiques, lorsqu'elle est encore pratiquée, n'empêche en effet aucunement la plupart des gouvernements qui y recourent de ne pas respecter ces DESC, ou de ne leur accorder qu'une protection juridique insuffisante. L'exemple des droits syndicaux, sévèrement restreints au Vietnam, en dépit de son régime prétendument « socialiste » est parlant. Notons ceci étant que les Etats autoritaires de l'ASEAN ne sont pas les seuls à se montrer plus réticents à l'égard des droits économiques et sociaux que des libertés politiques : la Corée est un bon exemple, à l'égard des droits syndicaux notamment⁴²⁶.

237. Les droits économiques et sociaux, et surtout les droits du travail, sont plus aisément traités en lien avec le développement durable⁴²⁷, qu'au sein du « bloc » des droits de l'homme et valeurs démocratiques⁴²⁸. En effet, l'UE cherche à présenter le respect des normes sociales comme étant générateur de bénéfices tangibles, et non pas source de contraintes, comme peuvent être perçus les droits civils et politiques. Il s'agit ainsi de faire rentrer les « droits » dans le champ du « développement » et du « commerce ». Si la promotion des libertés fondamentales universelles appartient au champ du « politique », et peut être perçue comme étant une ingérence dans les affaires internes et la tradition culturelle d'une région ou d'un pays, les exigences liées à l'établissement d'une concurrence libre et non faussée sur le marché international sont d'un autre ordre. Ainsi, l'UE cherche à présenter les normes sociales et environnementales comme des facteurs de compétitivité, et insiste sur l'illégalité au sein du droit commercial international, perçu comme apolitique, du *dumping* social et environnemental.

⁴²⁵ Cette phrase, attribuée à F. MARCOC, dirigeant des Philippines, résume cette approche où la légitimité du pouvoir, y compris autoritaire, est fondée sur la « performance » économique, et les bénéfices qu'en retireront la population (du moins une partie d'elle) en termes de niveau de vie. La question de la légitimité basée sur la « responsabilité politique » est ainsi évacuée ainsi que son corollaire, l'amélioration des droits civils et politiques et de la participation des citoyens aux affaires de l'Etat. Certains Etats se sont également armés de l'argument du développement économique comme garant de l'unité (au contraire de libertés comme la liberté d'expression, facteur de différends et de désunion) pour légitimer leur approche (ex : Laos, Birmanie).

⁴²⁶ V. *infra*, Seconde partie titre 1 chapitre 3, notamment les développements au sujet du groupe consultatif interne de l'ALE euro-coréen, et de la requête déposée par la Commission.

⁴²⁷ L'examen des clauses qui peuvent donc être reliées aux DESC, comme la clause « santé » ou « éducation », sera donc effectué au sein du Chapitre 3 de ce Titre.

⁴²⁸ Cela n'empêche pas certains observateurs (et institutions européennes) de réclamer, l'élaboration et l'inclusion d'une « clause sociale » au sein des accords, en réponse aux violations des droits sociaux constatées à l'étranger, et à la réticence de l'UE d'avoir recours au mécanisme de la clause droits de l'homme pour y répondre. V. par ex. : ORBIE J., « EU trade policy and a social clause : a question of competences ? », *Politique européenne*, 2005, vol.3, n°17, pp. 159-187

238. Cependant, cette approche se heurte également à des résistances. Certains PED craignent notamment qu'il ne s'agisse d'un prétexte visant à remettre en cause leur « avantage comparatif », et constitue en réalité du protectionnisme déguisé des pays industrialisés⁴²⁹.

239. L'absence de clauses complémentaires portant sur des droits et libertés spécifiques n'est pas en soi rédhibitoire pour la protection de ces droits, compte tenu de l'étendue de la protection théoriquement accordée par la clause droits de l'homme. En revanche, en l'absence de telles clauses, la dimension incitative de promotion de ces droits repose essentiellement sur l'existence d'un dialogue politique entre l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique.

Section 3 Le dialogue politique

240. Dans une acception large, toute activité de coopération mise en place par un accord, dans la mesure où elle implique des contacts entre des acteurs de chacun des Etats partenaires, relève du dialogue politique. Sont généralement désignés par cette expression les contacts qui s'opèrent entre acteurs étatiques et/ou non-étatiques, au sein d'un cadre institutionnalisé ou de manière informelle, ponctuellement ou de façon récurrente, et qui peuvent porter sur un ou plusieurs domaines. Le dialogue politique peut prendre de multiples formes et porter sur un nombre limité comme très large de sujets.

241. A l'heure actuelle, l'UE a établi des dialogues officiels portant sur les droits de l'homme avec une quarantaine de pays tiers dans le monde. Certains sont des dialogues à vocation générale, fondés sur des traités, accords ou conventions ; d'autres portent exclusivement sur les droits de l'homme⁴³⁰. En Asie-pacifique, des dialogues structurés se tiennent avec

⁴²⁹ Ce point sera davantage développé au moment de l'examen du contenu des accords de libre-échange, *infra*, Partie 2 Titre 1

⁴³⁰ Les lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue sur les droits de l'homme de 2008 soulignent d'ailleurs le problème lié à la multiplication de ces dialogues et, le fait qu'ils se déroulent à des niveaux et dans des cadres fort divers. Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière de droits de l'Homme avec les pays tiers – Mise à jour », 2008, disponible sur www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.fr08.pdf

l'organisation ASEAN, ainsi qu'au niveau bilatéral avec l'Indonésie, le Vietnam, la Malaisie, mais aussi le Canada, le Japon, et la Nouvelle-Zélande⁴³¹.

242. Les objectifs du dialogue politique prévu par les accords-cadres en matière de gouvernance démocratique diffèrent selon que le pays partenaire est un Etat démocratique ou non (§1). En l'absence de mise en place par les accords-cadres d'un dialogue politique portant spécifiquement sur les droits de l'homme, l'existence d'un dialogue politique général institutionnalisé peut constituer un palliatif partiel (§2).

§1 Les objectifs différenciés de la coopération dédiée aux droits de l'homme au sein des accords en Asie-pacifique

243. L'une des plus importantes clauses complémentaires à la clause droits de l'homme est celle qui porte sur la coopération propre aux droits de l'homme. Il s'agit d'associer à la clause « bâton », une clause « carotte », qui mettrait en place une coopération constructive. La vaste majorité des accords-cadres de la zone Asie-pacifique en contiennent une. Deux exceptions doivent être relevées : l'accord avec la Corée du Sud, qui appelle simplement à un renforcement du dialogue et de la coopération sur le sujet « droits de l'homme » ; et l'APS euro-canadien, où, en dépit de l'institutionnalisation d'un dialogue, le sujet n'est pas évoqué comme domaine potentiel de discussions⁴³². Concernant les autres accords considérés, qui prévoient donc une coopération spécifique sur les droits de l'homme, le contenu et la portée des échanges envisagés varient en fonction du type de partenaire.

244. Comme pour les autres clauses relatives à la conditionnalité démocratique, le dialogue et la coopération mis en place avec les membres de l'ASEAN sont orientés en faveur de réformes internes (A). Au sein des accords conclus avec les partenaires démocratiques, le dialogue a pour objectif de permettre aux partenaires de coordonner plus efficacement leur action à l'international, en matière de droits de l'homme ainsi que de démocratie et d'Etat de droit (B).

⁴³¹ Ainsi qu'avec la Chine, les Etats-Unis et la Russie.

⁴³² Cependant, il existe un dialogue sur les droits de l'homme euro-canadien en dehors de l'APS.

A. La coopération avec les membres de l'ASEAN centrée sur les réformes internes

245. Les accords passés avec les pays de l'ASEAN comportent tous une clause consacrant la mise en place d'une coopération spécifique sur les droits de l'homme. Elles suivent à peu près le même modèle :

Article X Coopération en matière de droits de l'homme

1. Les parties conviennent de coopérer à la promotion et à la protection efficace de tous les droits de l'homme, y compris dans le cadre des instruments internationaux de défense des droits de l'homme auxquels elles sont parties.

2. Cette coopération peut s'effectuer par l'intermédiaire d'activités convenues par les parties, dont, entre autres :

a) l'appui au développement et à la mise en œuvre de plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme ;

b) la promotion de la sensibilisation aux droits de l'homme et de l'éducation en la matière ;

c) le renforcement des institutions nationales en faveur des droits de l'homme ;

d) l'instauration d'un dialogue utile entre les parties en matière de droits de l'homme ;

e) la coopération au sein des institutions des Nations unies en faveur des droits de l'homme.

En sus de l'instauration d'un dialogue sur le sujet, différentes activités sont envisagées. La coopération suggérée s'articule autour de deux éléments importants. D'un côté, il s'agit de favoriser « l'appropriation » des concepts et valeurs relatifs aux droits de l'homme, à leur intégration dans le corpus juridique et politique national (1).

De l'autre, les partenaires apportent leur soutien à la création d'institutions nationales des droits de l'homme, ainsi que d'un mécanisme régional de protection des droits fondamentaux (2).

1. L'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux en matière de droits fondamentaux en vertu du principe d'appropriation

246. L'UE propose à ses partenaires de l'ASEAN de les aider à élaborer et mettre en œuvre par eux-mêmes des stratégies et mesures visant à améliorer le respect des droits fondamentaux sur leur territoire. Cette approche s'inscrit donc dans la logique de promotion de « l'appropriation », principe dynamique construit et promu dans le cadre de la coopération au développement⁴³³. En vertu de cette approche, les pays bénéficiaires de l'aide exercent une réelle maîtrise de leurs politiques de développement, et assurent la coordination de l'action internationale à l'appui de leur développement.

247. C'est pourquoi les accords-cadres proposent un « *appui au développement et à la mise en œuvre de plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme* ». Les chances de voir advenir un changement sur un sujet donné sont accrues, si les partenaires étrangers soutiennent les réformes que mènent les autorités de ce pays, selon des modalités et une feuille de route établies par elles. En effet, il s'agit de s'assurer de l'adhésion des élites (mais aussi des citoyens) aux projets ou aux programmes de réformes, et de leur engagement dans leur mise en œuvre. De plus, lorsqu'elles sont de bonne volonté, les autorités nationales sont souvent plus au fait des spécificités locales, et peuvent ainsi élaborer des plans d'action et mesures plus adaptés⁴³⁴.

248. L'appropriation des valeurs démocratiques est de plus facilitée par l'existence d'une « culture » favorable aux valeurs et principes qu'elle vise à développer. Les accords-cadres proposent par conséquent d'aider à « *la promotion de la sensibilisation aux droits de l'homme et de l'éducation en la matière* ». On le verra plus en détails au moment de l'examen des clauses relatives au développement durable⁴³⁵, ainsi que de la coopération en la matière⁴³⁶, l'appui apporté à l'émergence et à la participation de la société civile, sensible aux questions de

⁴³³ Pour une analyse de l'origine et de la signification de cette stratégie : voir RAFFINOT M., « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 2010/1, n°149, p. 87-104. V. *infra*, titre 2, l'analyse de l'instrument de coopération au développement.

⁴³⁴ Des critiques viennent néanmoins nuancer cet optimisme, voir RAFFINOT M., précité. Pour une analyse de la contribution des autorités locales, v. *infra*, titre 2, l'analyse du programme thématique « Organisations de la Société Civile et Autorités Locales » (OSC-AL).

⁴³⁵ Voir *infra*, Chapitre 3, ainsi que le Titre 2, puisque l'appui à la société civile est une priorité transversale de la coopération européenne.

⁴³⁶ Voir *infra*, titre 2, l'analyse de l'IEDDH, et des programmes thématiques de l'ICD.

gouvernance démocratique, favorise également l'adoption de ces valeurs par l'Etat dans son ensemble.

249. L'UE ne se contente pas d'encourager ses partenaires de l'ASEAN à effectuer des réformes en faveur des droits fondamentaux, elle s'assure également que ces réformes soient *in fine* efficaces. Or, l'un des moyens d'y parvenir, c'est d'accorder suffisamment de compétences et de moyens aux entités chargées de garantir le respect des règles protégeant les droits fondamentaux.

2. Le soutien à la mise en place d'institutions nationales en charges des droits de l'homme et d'un mécanisme régional

250. Dans le cas des Philippines et de la Malaisie, l'UE a choisi d'évoquer la question des institutions nationales ou régionales en charge des droits de l'homme (INDH/IRDH). Les partenaires conviennent ainsi de coopérer au sujet du « *renforcement des institutions nationales en faveur des droits de l'homme* »⁴³⁷. L'UE a choisi de ne pas aborder ce point avec ses partenaires globalement démocratiques. Compte tenu de l'absence d'INDH au Japon, et de la réduction de l'indépendance de l'institution sud-coréenne au cours des dernières années⁴³⁸, ce choix est critiquable.

251. Les institutions nationales des droits de l'homme, entités dont l'émergence est récente, peuvent être définies comme des « *organes officiels/créés par la loi, indépendants, avec pour mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme* »⁴³⁹. Il en existe un grand nombre en Asie-pacifique⁴⁴⁰, mais rares sont celles qui disposent de réels pouvoirs au sein des pays de

⁴³⁷ Philippines, article 6§2 c) et d) ; voir également Malaisie, article 25 2 a)

⁴³⁸ Le président de la Commission nationale des droits de l'homme sud-coréenne (NHRCK) a démissionné en 2009, en protestation contre les interférences croissantes du gouvernement. La chose est d'autant plus regrettable que l'INDH coréenne jouait un rôle de modèle pour la région. Les observateurs craignent donc un effet de précédent. ANNI, rapport annuel sur les INDH, 2010, p.14. Le manque d'indépendance de l'INDH a été déploré par le Représentant spécial des Nations-unies pour la liberté d'expression et d'opinion lors de sa mission en Corée du Sud en 2010, et confirmé par une visite de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits des Nations-unies en 2013.

⁴³⁹ Traduction libre, d'après C. PETERSEN, « Bridging the Gap? : The Role of Regional and National Human Rights Institutions in the Asia Pacific », *Asian Pacific Law and Policy Journal*, 2011, vol 13, n°1, pp.174-209, p.175

⁴⁴⁰ Il n'existe pas d'INDH au Japon, à Singapour et au Vietnam. La Birmanie s'est dotée d'une INDH en septembre 2011, bien que ses fonctions et son fonctionnement soit encore très perfectible, la chose est à remarquer. ANNI, rapport annuel sur les INDH, 2012, pp.7-8 L'ONG « ANNI » (Asian NGO Network on National Human Rights Institutions) publie des rapports annuels sur l'état des INDH en Asie.

l'ASEAN⁴⁴¹. La tâche des INDH est par nature complexe, et elles ont besoin d'un soutien substantiel à la fois de leur gouvernement, de la société civile, mais également de la communauté internationale, c'est-à-dire des Etats tiers et des organisations internationales et régionales.

252. La tendance en Asie du Sud-Est, au cours des dernières années, peut se résumer ainsi : les INDH s'évertuent à faire progresser leurs prérogatives, et militent activement à l'émergence d'un mécanisme régional, malgré de très fortes réticences des gouvernements et une détérioration générale de la situation des droits de l'homme sur la même période. Elles sont critiquées pour leur manque d'indépendance⁴⁴², mais surtout pour le peu d'impact de leurs travaux et recommandations, qui conduit à les qualifier de « *toothless tigers* »⁴⁴³.

253. En dépit de tares dans leur fonctionnement, et des pressions de la part des autorités de leur pays respectif, elles ont progressé dans la définition et la compréhension de leur rôle. C'est ainsi qu'elles ont eu une attitude très proactive dans l'émergence de la CIDHA, comme dans la participation aux réseaux d'INDH régionaux, comme à l'*Asia Pacific Forum of Human Rights Institutions*⁴⁴⁴ et à l'Alliance Globale pour les Institutions des Droits de l'Homme⁴⁴⁵.

254. Bien que les Nations-Unies encouragent de longue date le développement de mécanismes régionaux de garantie/protection des droits de l'homme, il n'existe toujours pas de Commission régionale ou de Tribunal régional des droits de l'homme en Asie-pacifique⁴⁴⁶. Il existe en revanche désormais un organe consultatif pour l'ASEAN.

⁴⁴¹ GOMEZ J., RAMCHANRA R., « The 'protection' capacity of national human rights institutions in Southeast Asia », février 2016, *Working Paper Series*, Southeast Asia Research Centre, College of Liberal Arts and Social Sciences, City University, Hong Kong, 32 p.

⁴⁴² En effet, dans la plupart des pays asiatiques, les membres des INDH sont soit choisis par le chef de l'Etat, soit sélectionnés par un groupe de personnes lui-même désigné par le gouvernement. Aux Philippines, par exemple, seul le Président de la république est habilité à sélectionner et nommer les membres de la Commission nationale, et il ne procède à aucune consultation de la société civile.

⁴⁴³ Soit « tigres sans dents ».

⁴⁴⁴ L'appui de l'APF (Asia Pacific Forum of Human Rights Institutions), qui est une sorte de « fédération » régionale des INDH, est crucial.

⁴⁴⁵ L'AGINDH est une fédération internationale d'INDH, qui assure la coordination entre ces entités et les Nations-Unies. Elle-même n'étant pas un organe des Nations-Unies, elle dispose cependant d'une procédure d'accréditation qui permet aux INDH d'accéder à différents comités de l'ONU.

⁴⁴⁶ C. PETERSEN, « Bridging the Gap? : The Role of Regional and National Human Rights Institutions in the Asia Pacific », 2011, pp.174-196

255. La création en 2009 de la Commission interétatique des droits de l'homme de l'ASEAN (CIDHA) constitue un signe encourageant pour la protection des droits fondamentaux. La Charte de l'ASEAN de 2008 encourageait ses membres à créer un organe régional consacré aux droits de l'homme. Cependant, il n'est pas mis en place de mécanisme de sanction effectif du respect des droits fondamentaux⁴⁴⁷. La CIDHA est essentiellement un organe à vocation de promotion et de conseil. Elle ne peut recevoir aucune plainte individuelle, et ne dispose pas de pouvoirs effectifs de mise en œuvre des textes législatifs pertinents. Son mandat se limite pour l'essentiel à la « sensibilisation » aux droits humains. Comme le résume la Fédération Internationale des droits de l'homme (FIDH) : la CIDHA « *est en définitive un simple espace formel de dialogue. Mais c'est à ce jour le seul en Asie.* »⁴⁴⁸ »

256. C'est pourquoi l'UE se doit de soutenir le travail de cet organe⁴⁴⁹, et de pousser l'ASEAN à l'améliorer, tout en encourageant chacun de ses membres à se doter d'institutions nationales des droits de l'homme indépendante et efficaces. La possibilité offerte par les accords-cadres de dialoguer sur ce sujet est donc à saluer, d'autant plus que certains observateurs nourrissent davantage d'espoir de voir la CIDHA renforcée qu'ils n'en ont à l'égard des INDH pour chacun des membres de l'ASEAN.

B. La promotion à l'externe des trois principes fondamentaux de la gouvernance démocratique consacrée avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande

257. Le modèle de clause consacrée à la coopération en matière de droits de l'homme appliqué aux pays développés du Pacifique⁴⁵⁰ diffère de celui existant avec les pays de l'ASEAN. La coopération est élargie aux autres composantes fondamentales de la clause droits de l'homme. Elle est ainsi intitulée « *attachement aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à l'état de droit* » au sein des accords conclus respectivement avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

⁴⁴⁷ Charte ASEAN, article 1§7, et article 14.

⁴⁴⁸ FIDH, « Démystifier... » précité, p.34

⁴⁴⁹ L'existence d'un dialogue UE-CIDHA sur les droits de l'homme est un élément intéressant à cet égard, qui sera traité plus loin (§2).

⁴⁵⁰ Pour rappel, il n'existe pas de clause consacrée à la coopération en matière de droits de l'homme au sein de l'accord euro-coréen de 2009, ni dans l'APS euro-canadien.

258. Concernant ces accords, l'introduction de la clause vise à marquer « *le souci de faire progresser l'engagement partagé des parties*⁴⁵¹ » en faveur des droits fondamentaux et des autres principes cardinaux. La coopération n'a pas de perspective de réforme interne, et se concentre sur la coordination internationale. Il s'agit pour l'UE et ces deux partenaires « *de coopérer et coordonner leur action pour faire progresser dans la pratique les principes démocratiques, les droits de l'homme et l'état de droit* » dans le monde. L'accord avec la Nouvelle-Zélande précise « *chez les tiers* », alors que celui signé avec l'Australie stipule « *avec les tiers*⁴⁵² ». L'UE et l'Australie entendent donc favoriser l'appropriation. L'APS euro-japonais opère une fusion de ces approches, puisque les partenaires souhaitent « *promouvoir ces valeurs et principes et de les concrétiser, y compris avec les pays tiers ou en leur sein*⁴⁵³ ». Cette dimension « projection » des valeurs chez les tiers est absente du partenariat UE-ASEAN. Elle existe en revanche également au sein de l'APS euro-canadien⁴⁵⁴.

259. Il est précisé dans le cas de l'Australie que cette coopération peut aussi prendre la forme d'une participation aux missions d'observation électorale⁴⁵⁵, qui est également encouragée au sein de l'APS euro-canadien⁴⁵⁶. Un arrangement à cette fin préexistait à la négociation de l'accord conclu avec la Nouvelle-Zélande, ce qui explique l'absence d'une telle mention dans cet accord.

260. Que ce soit avec l'Océanie ou l'Asie du Sud-Est, le dialogue en matière de droits de l'homme n'est pas institutionnalisé. En effet pour les pays de l'ASEAN, « *l'établissement d'un dialogue large et utile sur les droits de l'homme* »⁴⁵⁷ n'est que facultatif, les partenaires se contentent de reconnaître « *le caractère bénéfique d'un dialogue sur ce sujet* »⁴⁵⁸. Si la chose est regrettable concernant les partenaires respectueux des droits fondamentaux, dans la mesure où chaque occasion de conjuguer leurs efforts de promotion des valeurs démocratiques est importante, elle est très gênante concernant les pays de l'ASEAN dont on a peint les

⁴⁵¹ Nouvelle-Zélande, article 6, chapeau

⁴⁵² Dans leur version anglaise, ces formules correspondent respectivement à « *including in third countries* » (Nouvelle-Zélande) et « *with third countries* » (Australie), ce qui confirme la nuance.

⁴⁵³ APS Japon, article 2§2, nous soulignons.

⁴⁵⁴ APS Canada, article 2§2 et §3, précités.

⁴⁵⁵ Australie, article 4 c)

⁴⁵⁶ APS Canada, article 2§3

⁴⁵⁷ Singapour, article 23, c)

⁴⁵⁸ Indonésie, article 26§3

manquements en la matière. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure l'existence au sein des accords-cadres d'un dialogue institutionnalisé à vocation générale peut permettre de compenser cette faiblesse.

§2 Le dialogue politique général comme palliatif incertain à l'absence de dialogue spécifique sur les droits fondamentaux

261. L'existence d'un dialogue politique global, institutionnalisé, pourrait compenser l'absence d'un dialogue politique spécifiquement consacré aux droits de l'homme, dans la mesure où la question relèverait de son mandat, et où il serait encouragé à la traiter. Le fait que la promotion des droits de l'homme (ainsi que de l'Etat de droit et de la démocratie) soit inscrite comme objectif de coopération dans la plupart des accords, de façon expresse⁴⁵⁹ ou implicite⁴⁶⁰, est un signe encourageant⁴⁶¹.

262. Néanmoins, dans la mesure où la plupart des accords-cadres conclus avec l'ASEAN n'institutionnalisent pas de dialogue politique, tout repose sur l'organe conjoint mis en place par les accords, dont les pouvoirs sont limités (A). En revanche, les accords-cadres conclus avec la plupart des pays développés institutionnalisent un dialogue à vocation générale, qui permet en théorie aux partenaires d'évoquer les questions démocratiques (B).

A. L'absence de dialogue institutionnalisé au sein des accords conclus avec les pays de l'ASEAN et le Japon

263. Les accords passés avec les pays de l'ASEAN⁴⁶² et avec le Japon ne mettent pas en place de dialogue politique institutionnalisé.

⁴⁵⁹ Indonésie, article 2 d), Vietnam, article 2 f) ; Philippines, article 2 c) ; Corée, article 2§2 a)

⁴⁶⁰ Concernant les accords plus récents conclus avec les pays développés, le dialogue prévu peut porter sur les valeurs communes et les questions d'intérêt commun, qui incluent implicitement les valeurs démocratiques et les droits de l'homme.

⁴⁶¹ En revanche, la coopération ou le dialogue sur les droits de l'homme n'apparaît tout simplement pas dans les objectifs de la coopération avec Singapour.

⁴⁶² A l'heure actuelle : l'Indonésie, le Vietnam, les Philippines, Singapour et la Malaisie

264. Le constat est étonnant concernant le Japon. Non seulement l'APS euro-japonais est plus récent que ceux conclus avec l'ASEAN, mais il s'agit d'un « accord de partenariat stratégique », ce qui implique en théorie que la relation est d'une importance particulière. De plus, le Japon est un pays développé dont la base de « valeurs communes » avec l'UE est *a priori* solide. L'APS euro-japonais mentionne simplement que « *les parties renforcent leur partenariat à travers le dialogue et la coopération sur des sujets présentant un intérêt mutuel (...). À cette fin, les parties se réuniront à tous les niveaux, (...) et encourageront des échanges élargis entre leurs citoyens et les échanges parlementaires.*⁴⁶³ » Il serait excessif de considérer que cette disposition institutionnalise un quelconque dialogue. Or l'autre APS étudié, l'APS euro-canadien, institutionnalise un dialogue de haut-niveau⁴⁶⁴. Au regard des relations plutôt distendues entre l'UE et le Japon, la mise en place d'un dialogue au sein de l'APS, encadrant ou se substituant aux autres dialogues sectoriels en place, aurait constitué un apport indéniable au renforcement du partenariat euro-nippon.

265. Le dialogue s'opère donc au sein de l'organe conjoint instauré par chacun de ces accords, comme pour tous les accords de coopération globaux⁴⁶⁵. Il s'agit d'un « comité mixte » composé de représentants des partenaires⁴⁶⁶, qui se réunit alternativement sur le territoire de l'une ou l'autre des parties, et dont les fonctions sont en règle générale les suivantes :

- veiller au bon fonctionnement et à la bonne application de l'accord ;
- suivre l'évolution des relations entre les parties et définir les priorités au regard des objectifs de l'accord ;
- résoudre les différends liés à l'application ou l'interprétation de l'accord ;
- faire des recommandations aux parties signataires de l'accord pour promouvoir ses objectifs et, le cas échéant, résoudre les éventuels différends liés à son application ou interprétation.

Certains se voient accorder davantage de pouvoirs, comme par exemple la possibilité d'ajouter de nouveaux domaines de coopération⁴⁶⁷ ; ou encore de « *coordonner le partenariat*

⁴⁶³ APS Japon, article 1^{er}§3

⁴⁶⁴ Ce dialogue a même vocation à remplacer les autres instances de dialogue, on le verra

⁴⁶⁵ Indonésie, article 41 ; Philippines article 48 ; Vietnam article 52 ; Singapour, article 41 ; Malaisie article 50 ; Japon, article 42

⁴⁶⁶ La partie européenne est généralement représentée par des représentants de la Commission européenne. Dans le cas de la Corée, l'UE est représentée à la fois par le Conseil et la Commission.

⁴⁶⁷ Ex : APS Japon, article 42§2 c)

global reposant sur le présent accord »⁴⁶⁸ ; ou « de servir d'enceinte pour expliquer toute modification utile de politiques, programmes ou compétences concernant »⁴⁶⁹.

266. Le niveau des représentants varient selon les prescriptions des accords. Il est parfois précisé qu'il s'agira de « *hauts fonctionnaires*⁴⁷⁰ », ou de représentants « *au niveau le plus élevé possible*⁴⁷¹ » ou au « *haut niveau approprié*⁴⁷² ». Lorsque la fréquence des rencontres, hors sessions extraordinaires, est prévue, elle varie également, annuellement⁴⁷³ ou tous les deux ans⁴⁷⁴.

267. En tout état de cause, il ne s'agit que d'une forme minimale de dialogue politique. De surcroît, si théoriquement il est possible que les questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie, à l'Etat de droit soient évoquées dans ce cadre, rien ne l'assure ni ne l'encourage véritablement. De plus, le comité mixte ne dispose que d'un pouvoir de recommandation. Enfin, la transparence laisse à désirer concernant les activités de ces organes dérivés. Reste la possibilité d'y voir associé la société civile et ses représentants, ce qui n'est prévu et mis en œuvre que de façon marginale.

268. D'autres accords disposent non seulement de ces organes mixtes pour assurer le bon fonctionnement de l'accord, mais également d'un dialogue politique institutionnalisé, dont la portée et la contribution à la protection des valeurs fondamentales de l'UE s'avère supérieure.

⁴⁶⁸ Ex : APS Japon, article 42§2 a), Malaisie article 50§1 f) ; Singapour, article 41§5 ; Philippines article 48§4 ; pour davantage de précisions sur les implications de cette compétence, notamment en termes de liens et d'interactions avec les accords « sectoriels », voir *infra*, Partie 2

⁴⁶⁹ Ex : APS Japon, article 42§2 f)

⁴⁷⁰ Philippines article 48, Corée article 44§4, APRC article 53§5 ; Australie article 56§5

⁴⁷¹ Indonésie, article 41, Vietnam article 52§1, Australie article 56§5

⁴⁷² Singapour article 41

⁴⁷³ Vietnam article 52§2 ; APRC article 53§5

⁴⁷⁴ Indonésie, article 41 ; Philippines article 48§2 ; Malaisie article 50§2

- B. L'institutionnalisation du dialogue au sein des accords avec les autres pays développés : les accords-cadres au service du renforcement des partenariats

269. Chacun des accords-cadres conclus avec les pays développés d'Asie-pacifique intègre des clauses organisant le dialogue politique, au sein du titre consacré à la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité⁴⁷⁵.

270. L'accord avec la Corée est le premier conclu par l'UE avec un partenaire asiatique qui ait institutionnalisé un dialogue politique. Il met en place des contacts, échanges et consultations, au travers notamment de réunions au sommet au niveau des dirigeants, dont la fréquence n'est pas précisée, mais qui auront lieu « *chaque fois que les parties le jugeront nécessaire*⁴⁷⁶ ». Plusieurs niveaux de rencontres sont prévus, au niveau des ministres⁴⁷⁷, des hauts-fonctionnaires⁴⁷⁸. Sont également prévus des « *dialogues sectoriels sur des questions d'intérêt commun* »⁴⁷⁹, ainsi que des échanges de délégations entre le Parlement européen et l'Assemblée nationale de la République de Corée⁴⁸⁰. Les accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande poursuivent dans cette lignée.

271. L'article 3 de l'accord euro-coréen stipule que le dialogue régulier « *fondé sur des valeurs et des aspirations communes* » vise plusieurs objectifs. D'abord bien sûr, il vise à souligner l'attachement des parties aux valeurs communes qui sont au fondement de leur partenariat⁴⁸¹. Mais ce dialogue vise également à « *renforcer les consultations stratégiques* », qui peuvent porter sur tout sujet d'intérêt commun⁴⁸², et notamment en matière sécuritaire⁴⁸³, afin de « *promouvoir la paix, la stabilité et la prospérité dans les deux régions* »⁴⁸⁴. Le dialogue politique porte ici expressément sur les droits de l'homme. L'accent est mis non seulement sur les valeurs démocratiques, mais aussi sur les questions de sécurité.

⁴⁷⁵ Australie, article 3 ; Nouvelle-Zélande, article 3 et article 5 ; Corée, article 3

⁴⁷⁶ Corée, article 3§3a)

⁴⁷⁷ Corée, article 3§3b)

⁴⁷⁸ Corée, article 3§3c)

⁴⁷⁹ Corée, article 3§3d)

⁴⁸⁰ Corée, article 3§3e)

⁴⁸¹ Parmi lesquelles on trouve également la promotion du règlement pacifique des différends et du multilatéralisme, Corée, article 3§2a) et b)

⁴⁸² Corée, article 3§2d)

⁴⁸³ Telles que la limitation des armements et le désarmement, la non-prolifération des armes de destruction massive et le transfert international d'armes conventionnelles, Corée, article 3§2c)

⁴⁸⁴ Corée, article 3§2e)

272. L'accord conclu avec les néo-Zélandais annonce que les parties renforceront leur dialogue « régulier » dans « tous les domaines couverts par le présent accord », ce qui inclue donc la question des droits de l'homme⁴⁸⁵. Un article consacré au dialogue politique dans le cadre de la coopération sur la politique étrangère et la sécurité⁴⁸⁶, confirme que le dialogue porte sur les « questions d'intérêt commun visées au présent titre », dont la promotion et la défense des droits fondamentaux fait partie. Un constat similaire s'opère concernant l'accord avec l'Australie. Le dialogue politique est introduit par un article unique, qui précise qu'il vise à promouvoir le développement de leurs relations bilatérales, et à renforcer leurs capacités de coordination et d'approche commune des défis et enjeux régionaux et mondiaux⁴⁸⁷.

273. L'APS conclu avec le Canada offre une perspective de comparaison intéressante, une fois encore. Au sein de cet accord, les formes de dialogue politique institutionnalisées ne diffèrent pas des trois accords précités⁴⁸⁸, quoiqu'un peu plus ambitieuses. En revanche, la structure institutionnelle de l'accord est bien plus élaborée. En effet, la supervision de l'accord et des relations bilatérales est confiée à un organe dont les fonctions et pouvoirs sont proches de la structure institutionnelle classique d'un accord d'association. Un « comité ministériel conjoint⁴⁸⁹ » (CMC), assisté d'un « Comité de coopération conjoint⁴⁹⁰ » (CCC), et de ses groupes de travail, sont chargés d'œuvrer au bon fonctionnement de l'APS, et au rapprochement et à la coordination stratégique des relations entre les deux partenaires en général. Ces organes sont compétents, entre autres choses, pour traiter des questions relatives aux droits fondamentaux.

274. De plus, l'APS précise que le CMC a vocation à remplacer « le dialogue transatlantique »⁴⁹¹. Le CMC, et le dialogue institutionnalisé au sein de l'APS, auraient donc pour objet de se substituer à l'ensemble des dialogues sectoriels menés entre l'UE et le Canada.

⁴⁸⁵ APRC Nouvelle-Zélande, article 3

⁴⁸⁶ APRC Nouvelle-Zélande, article 5

⁴⁸⁷ Australie, article 3§2 a) et b)

⁴⁸⁸ Le dialogue est également institutionnalisé hors des organes mis en place par l'accord, au travers de différents mécanismes de consultations (APS Canada, article 27§1) : le dialogue s'opère au moyen de « contacts, d'échanges et de consultations continus », sous la forme de réunions au sommet au niveau des dirigeants, annuelles, alternativement sur le territoire de l'Union et du Canada ; de réunions au niveau des ministres des affaires étrangères ; de consultations au niveau ministériel selon la question d'intérêt mutuel évoquée ; de consultations au niveau des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires, ou des réunions d'information et une coopération sur les événements importants de l'actualité nationale ou internationale ; par la promotion des échanges de délégations du Parlement européen et du Parlement du Canada.

⁴⁸⁹ APS Canada, article 27§2

⁴⁹⁰ APS Canada, article 27§3

⁴⁹¹ APS Canada, article 27§1

La multiplication des dialogues procède d'une relation certes fragmentée, mais les échanges entre l'UE et le Canada étaient d'ores et déjà solides. Encore une fois, on s'étonne qu'un tel schéma n'ait pas été mis en place au sein de l'accord de partenariat stratégique avec le Japon. La chose aurait peut-être été plus bénéfique dans le cas des relations euro-japonaises peu formalisées, que dans le cas des relations transatlantiques.

275. Pour compléter cette analyse, il est intéressant de relever que tous les accords⁴⁹², qu'il s'agisse des Etats de l'ASEAN, de la Corée, de l'Océanie ou du Canada, comportent une clause consacrée au « *dialogue sur la politique économique* »⁴⁹³.

276. Ce dialogue spécifique n'est pas institutionnalisé non plus avec les pays de l'ASEAN, ni avec la Corée. Les parties conviennent de renforcer le dialogue entre les autorités compétentes et de promouvoir le partage d'expériences, l'échange d'informations sur les politiques et les tendances macroéconomiques, « *dans le contexte de la coopération et de l'intégration économiques régionales* » concernant l'ASEAN. Certains sujets peuvent être soulignés en fonction des questions pertinentes concernant ce partenaire précis. Par exemple, est évoqué le processus de réforme et de privatisation des entreprises publiques au Vietnam, ou la supervision de la réglementation dans le secteur de la banque et de l'assurance en Corée.

277. Avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ce dialogue est approfondi sur la question du commerce et des investissements, et est institutionnalisé⁴⁹⁴ : il prend notamment la forme d'un dialogue annuel sur la politique commerciale, au niveau des hauts-fonctionnaires, complété par des réunions ministérielles⁴⁹⁵. Il est accompagné d'un dialogue annuel sur les échanges de produits agricoles⁴⁹⁶ et sur les questions sanitaires et phytosanitaires⁴⁹⁷ ainsi que d'autres échanges sectoriels⁴⁹⁸. Il s'agit pour les parties, d'une part, de coopérer à l'accroissement des échanges et investissements bilatéraux, en réduisant ou supprimant les obstacles non-tarifaires notamment. Surtout, il est prévu qu'elles « *échanget des informations sur leurs stratégies en*

⁴⁹² A l'exception notable de l'APS Japon.

⁴⁹³ Indonésie article 19 ; Corée article 10 ; Vietnam article 45 ; Philippines article 30 ; Nouvelle-Zélande article 14 ; Canada article 9 ; Australie article 14 ; Malaisie article 27

⁴⁹⁴ APMC article 14, Australie article 15

⁴⁹⁵ APMC, article 14§7a), Australie article 15§3a)

⁴⁹⁶ APMC, article 14§7b), Australie article 15§3b)

⁴⁹⁷ Australie, article 15§3b)

⁴⁹⁸ APMC, article 14§7c), Australie, article 15§3c)

*matière d'accords de libre-échange et sur leurs calendriers respectifs*⁴⁹⁹ ». D'autre part, afin de renforcer leur soutien commun au multilatéralisme, ce dialogue spécifique a pour engagement de contribuer à « *la libéralisation commerciale en tant que moteur de la croissance économique mondiale* », sous l'égide de l'OMC.

278. Il apparaît que l'UE cherche à agréger une coalition d'amis (développés) favorables au multilatéralisme et au libre-échange, en réponse au protectionnisme, notamment américain, et à l'enlisement des négociations commerciales multilatérales à l'OMC. Le contenu des échanges tenus dans ces différents dialogues n'est cependant pas transmis au public, ce qui ne permet pas d'en évaluer la teneur et la portée.

279. On peut néanmoins regretter que les partenaires insistent pour tenir des consultations sur la politique économique, parfois dans un cadre institutionnalisé, mais que l'UE n'ait pas obtenu (ou exigé) que ce dialogue se tienne également systématiquement au sujet des valeurs démocratiques.

280. Il est à ce stade également intéressant de s'arrêter un temps sur la question du dialogue politique entre l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique *en dehors* des accords. En effet, il existe en Asie-pacifique un enchevêtrement de multiples formes et niveaux de dialogue politique sur les droits de l'homme, menés par l'UE et différents acteurs étatiques et non-étatiques. Plusieurs dialogues portant spécifiquement sur les droits de l'homme, (les « dialogues droits de l'homme » de l'UE), se tiennent entre des représentants de l'UE et de certains pays de l'ASEAN⁵⁰⁰, hors du cadre des accords de coopération. Il existe depuis 2015 également un dialogue UE-CIDHA. L'UE entretient également toutes sortes de dialogues différents, la plupart mis à en place par les instruments juridiques non-contraignants tels que les Déclarations et Plans d'action conjoints adoptés dans les années 90 avec les pays d'Asie-pacifique.

281. Comme pour la plupart des actions « diplomatiques » de l'UE, il est malaisé de mesurer l'impact concret de ces échanges formels ou *ad hoc*. Cependant, lorsque les progrès des partenaires demeurent inexistantes ou presque, il est possible d'en inférer l'inefficacité des

⁴⁹⁹ Australie article 15§5, Nouvelle-Zélande article 14§6

⁵⁰⁰ Ces échanges ont lieu régulièrement avec l'Indonésie, le Vietnam, ainsi que le Laos et le Myanmar.

dialogues tenus⁵⁰¹. De fait, les dialogues ne peuvent être constructifs et avoir un réel effet sur le terrain que s'ils sont suivis d'initiatives concrètes⁵⁰². Etant donné que le dialogue ne fournit pas de soutien direct (sous forme de financement ou d'assistance technique) aux autorités du partenaire (ou à sa société civile), il n'existe aucune « preuve » que ce dialogue ait un impact quelconque⁵⁰³.

282. Qu'il s'agisse des formats de dialogue consacrés aux droits de l'homme, ou du dialogue politique général, plusieurs critiques sont à formuler. D'abord, il s'avère difficile de retrouver trace des différentes rencontres et réunions, y compris lorsqu'il s'agit des dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme qui se tiennent régulièrement entre l'UE et des pays tiers. Ensuite, l'instauration d'un dialogue politique spécifique sur les droits de l'homme peut avoir pour effet pervers d'offrir un prétexte pour éviter de débattre ces questions aux niveaux politiques les plus élevés, « *y compris lors des sommets entre les partenaires*⁵⁰⁴ ». De plus, les consultations de l'Union relatives aux droits de l'homme sont également parfois « *instrumentalisées* » au service d'une stratégie des apparences, au bénéfice et de l'UE et de son partenaire, et au détriment de toute action concrète⁵⁰⁵. Enfin, il n'existe pas de véritable mécanisme de suivi et d'évaluation de ces dialogues, ni d'indicateurs de progrès⁵⁰⁶.

283. Il ne faudrait cependant pas s'empresse de conclure à l'inutilité du dialogue sur les droits de l'homme. Il conserve une utilité pour faire passer des messages sur des « cas individuels » notamment. Pour être efficace, il doit également être couplé aux actions menées au travers de l'IEDDH⁵⁰⁷ et des autres instruments de coopération⁵⁰⁸.

⁵⁰¹ Voir ainsi l'analyse du dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et la Chine faite par SAUTENET A., précité.

⁵⁰² Résolution du Parlement européen du 12 mars 2015 concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, P8_TA(2015)0076, point 48

⁵⁰³ SAUTENET, précité, pt. 647

⁵⁰⁴ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2015 concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, P8_TA(2015)0076, point 45

⁵⁰⁵ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2015 concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, P8_TA(2015)0076, point 46

⁵⁰⁶ *Ibid.*, point 47

⁵⁰⁷ Voir *infra*, Titre 2.

⁵⁰⁸ Comme par le biais de l'IcSP, ou des programmes financés par l'ICD au sein des pays en développement.

Conclusion du chapitre 1

284. L'UE assure la promotion des valeurs constituant la gouvernance démocratique par l'entremise de la fameuse « clause droits de l'homme », associée à différentes dispositions complémentaires. Les objectifs sont néanmoins différenciés selon qu'il s'agit de promouvoir un meilleur respect des principes démocratiques, de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance chez le partenaire considéré (notamment les pays de l'ASEAN), ou de mieux coordonner l'action des pays globalement démocratiques en faveur de ces valeurs. Bien que la plupart des accords-cadres proposent de mener coopération dédiée à la promotion des valeurs démocratiques, la mise en place d'un dialogue portant sur les droits de l'homme est optionnelle au sein des accords conclus avec les membres de l'ASEAN, ce qui est regrettable. Qui plus est, seuls les accords-cadres conclus récemment avec des pays développés de la zone prévoient la création d'un dialogue politique institutionnalisé compétent en matière de droits de l'homme.

285. La conditionnalité de « première génération », au service de la promotion des valeurs de la gouvernance démocratique, constitue néanmoins à ce jour l'ensemble plus cohérent et stabilisé dans son contenu de clauses assurant la promotion de la doctrine de l'UE, ce qui se vérifie en Asie-pacifique. La comparaison avec la conditionnalité de « deuxième génération », portant sur les enjeux sécuritaires, l'illustre aisément.

Chapitre 2 La promotion asymétrique des valeurs de sécurité, de liberté et de justice avec l'Asie-pacifique

286. Comme l'a mis en évidence la Stratégie Européenne de Sécurité (SSE) de 2003, « *aucun pays n'est en mesure de faire face, seul, aux problèmes complexes de notre temps*⁵⁰⁹ ». La poursuite de l'intégration européenne en faveur de l'avènement d'une PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) s'est imposée comme une réponse nécessaire à l'apparition de nouveaux défis sécuritaires et de nouvelles formes de menaces dans les années 2000. La distinction autrefois opérée entre sécurité « intérieure » et « extérieure » n'a plus grand sens face aux défis du 21^{ème} siècle.

287. Or, dans les accords conclus à la fin des années 90, les enjeux sécuritaires n'étaient abordés que de façon très marginale. Au sein des accords conclus avec le Cambodge et la Corée par exemple, on ne trouvait qu'une clause relative à la lutte contre les drogues⁵¹⁰ et une mention de la protection des données personnelles⁵¹¹. Les objectifs de sécurité internationale ou régionale n'étaient pas même évoqués dans le préambule de ces accords, ce qui surprend concernant la Corée, compte tenu de la question nord-coréenne.

288. Le traité de Lisbonne a fait progresser l'institutionnalisation de la coopération en matière de sécurité (mais aussi des domaines corollaires de « liberté » et de « justice »), en procédant à l'achèvement de la « communautarisation » de ces domaines. Le « troisième pilier », l'ex-titre VI TUE relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, a en effet été supprimé, et ses domaines de coopération intégrés au TFUE. Cependant, au sujet de l'approbation et de la conclusion des accords qui comportent des clauses sécuritaires, force est de constater que le TFUE ne fait pas disparaître les logiques inhérentes au fonctionnement des piliers. En réalité, il peut même sembler que la révision de Lisbonne renforce et sanctuarise les spécificités de la PESC.

⁵⁰⁹ « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité », document proposé par Javier Solana et adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen, le 12 décembre 2003, Publication de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2003, 26 p., p.1.

⁵¹⁰ Cambodge, article 11 ; Corée 1999 article 13

⁵¹¹ Cambodge article 4 ; Corée 1999 article 12§2

289. Par la suite, dans la lignée des expériences conventionnelles menées par l'UE dans d'autres régions, les accords-cadres conclus avec l'Asie et le Pacifique se sont considérablement enrichis. Ils comportent désormais tous des clauses relatives à tous les aspects de la sécurité internationale. Ce phénomène est consubstantiel à l'affirmation progressive et encore largement perfectible d'une véritable politique de sécurité commune, et au développement de la dimension externe de l'ELSJ⁵¹².

290. Au fil des années, s'est imposée « *une certaine généralisation des clauses [sécuritaires] dans les accords externes* », qui semble indiquer « *une forme de réorientation de l'action extérieure de l'Union européenne* »⁵¹³. L'accord-cadre type en Asie-pacifique comprend l'arsenal des clauses « standards » de la conditionnalité « de deuxième génération »⁵¹⁴ : lutte contre la prolifération nucléaire et les armes de destruction massive ; lutte contre le terrorisme ; non-prolifération des armes légères et de petit calibre ; coopération dans la lutte contre les différentes formes de criminalité transfrontalière, le blanchiment d'argent, ainsi que le financement du terrorisme... L'éventail des clauses de coopération sécuritaire dans les accords de l'UE dépasse donc le cadre de la sécurité « traditionnelle » (conflits armés interétatiques, maintien de la paix, non-prolifération nucléaire) pour s'attaquer aux défis de la sécurité « non-traditionnelle » (terrorisme, criminalité organisée, catastrophes naturelles...). A ces clauses s'ajoutent celles qui tentent d'organiser une coopération entre les forces de sécurité des partenaires, leurs services répressifs, leurs appareils judiciaires, et qui promeuvent le respect du droit international et le règne des accords multilatéraux.

291. La promotion des valeurs sécuritaires de l'UE au sein des accords-cadres s'opère en lien avec le concept d'« approche globale »⁵¹⁵ de la sécurité. Ce concept était déjà au centre de la SSE de 2003, et est devenu un cadre de référence de la politique étrangère et de défense européenne⁵¹⁶. L'objectif affiché est d'améliorer la capacité de « gestion de crises » de l'UE,

⁵¹² Pour une brillante analyse de la construction et des enjeux de la dimension externe de l'ELSJ, voir BILLET C., « La dimension externe de l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice de l'Union européenne », thèse de doctorat sous la direction de FLAESCH-MOUGIN C. et GUILD E., 2014, 719 p.

⁵¹³ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.2

⁵¹⁴ FLAESCH-MOUGIN C., « Les formes de conditionnalité dans les relations de l'Union européenne avec les Etats et groupements d'Amérique latine ? » in FLAESCH-MOUGIN C. et LEBULLENGER J. (dir) *Regards croisés sur les intégrations régionales - Europe/ Amériques en lien avec l'Afrique*, éditions Bruylant 2010, pp. 379-408.

⁵¹⁵ LAVALLEE C., POUPONNEAU F., « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, 2016, vol 1, n°51, pp. 8-29.

⁵¹⁶ Il est ainsi au cœur de la « Stratégie globale sur la politique étrangère et de sécurité pour l'Union européenne » élaborée par la HRVP pour préparer le Conseil européen de juin 2016.

en combinant et en coordonnant les pratiques, les ressources, les instruments civils et militaires à disposition. L'approche globale de l'UE peut être considérée comme « *une déclinaison politique de l'élargissement du concept de sécurité*⁵¹⁷ » qui traduit le passage d'une définition de la sécurité focalisée sur la défense militaire du territoire national, à une approche en termes de « *menaces diffuses*⁵¹⁸ », incluant le terrorisme, le crime organisé, ou les « Etats défaillants ».

292. Cette approche globale de la sécurité découle de l'approche globale des valeurs consacrée à l'article 21§3. Or, en vertu de cette approche globale et de l'interdépendance des valeurs, la promotion des objectifs « sécuritaires » au sein des accords implique de prendre en compte tous les aspects relatifs à la sécurité. L'UE s'emploie donc à traiter de sécurité traditionnelle comme non-traditionnelle, mais aussi à appréhender la sécurité sous ses trois dimensions : sécurité, justice et liberté.

293. Cela étant, qu'il s'agisse des accords d'association que l'on use comme référents de comparaison, ou des accords-cadres conclus en Asie-pacifique, la coopération mise en place dans le champ sécuritaire demeure de niveau très minimal. Ceci s'explique par le fait que les Etats-membres conservent, en dépit des changements apportés par Lisbonne, la mainmise sur la politique étrangère en la matière.

294. De plus, si l'on se fie au nombre de clauses et à l'ambition relative de chacune, il apparaît que la promotion des différentes composantes du bloc « sécuritaire » est plutôt asymétrique. En effet, la priorité est donnée à la dimension « sécuritaire » du partenariat entre l'UE et l'Asie-pacifique, à la lutte contre les différentes formes de criminalités et les menaces globales et régionales (Section 1). La coopération proposée est beaucoup plus lacunaire, et varie d'un partenaire à l'autre, dès lors qu'il s'agit de la dimension « liberté », essentiellement présente dans le traitement des enjeux relatifs aux migrations, ou de la dimension « justice », au service de laquelle s'établit la coopération judiciaire et policière (Section 2).

⁵¹⁷ LAVALLEE, POUPONNEAU, précité, p.10

⁵¹⁸ *Ibid.*

Section 1 L'intégration dominante de l'objectif de sécurité internationale dans les accords avec l'Asie-pacifique

295. Si les accords de coopération de « troisième génération » conclus avec l'Asie à la fin des années 1990 dépassaient le cadre de la coopération purement commerciale, ils se limitaient à aborder timidement les questions sécuritaires. Il faudra attendre les accords conclus au début des années 2000 avec l'Amérique latine, pour que soient davantage prises en compte au sein des accords externes de l'UE les préoccupations de sécurité internationale. C'est l'Accord d'association avec l'Amérique centrale qui contient la « *panoplie complète des clauses en matière de sécurité*⁵¹⁹ ». Cet accord aborde ainsi le désarmement (article 14), la non-prolifération des armes de destruction massive (article 15), la lutte contre le terrorisme (article 16), ou encore contre les crimes graves de portée internationale (article 17). Ainsi, « *la conditionnalité sécuritaire devient un élément majeur, quoique d'intensité variable, des relations que l'Union entend tisser avec ses partenaires*⁵²⁰ ».

296. Les accords-cadres récemment conclus avec les pays d'Asie-pacifique⁵²¹ contiennent des dispositions similaires. Les clauses relatives à la coopération en matière sécuritaire présentent des caractéristiques communes, qui s'articulent autour de deux points essentiels :

- elles démontrent une volonté de s'appuyer, tant en termes de légitimité que d'efficacité, sur les structures, organisations et textes internationaux, et de les renforcer ;
- elles mettent en place une coopération de niveau modeste, essentiellement centrée sur l'échange d'informations, de meilleures pratiques, et parfois l'octroi d'une assistance technique au bénéfice des PED.

297. L'ensemble des questions sécuritaires est pertinent aussi bien concernant l'UE que l'Asie-pacifique. Cependant, à l'exception des menaces véritablement « globales » (risque nucléaire, terrorisme international), il existe une « déconnexion » concernant les acteurs et activités

⁵¹⁹ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.5

⁵²⁰ *Ibid.*, p.3

⁵²¹ Voir LEBULLENGER J., « L'articulation entre les accords de partenariat et de coopération (APC) et les accords de libre-échange (ALE/FTA) », in BERRAMDANE A., TROCHU M. (dir.), *Le Partenariat UE-ASEAN*, 2013, Bruylant, Bruxelles, pp.39-79.

criminelles impliqués dans les deux régions. Par exemple, si l'UE et l'Asie-pacifique sont toutes deux confrontées au trafic de drogue, il ne s'agit pas forcément des mêmes types de stupéfiants, et les flux (approvisionnement/distribution/transit) diffèrent. De la même façon, en raison de l'éloignement géographique, les réseaux de passeurs ou de trafiquants d'êtres humains actifs sur le territoire de l'ASEAN ou à direction de l'Australie ne sont pas « connectés » à ceux qui agissent en Europe. Il s'agit d'un autre facteur expliquant le manque d'intensité de la coopération proposée au sein des accords-cadres sur ces sujets.

298. De plus, alors que la lutte contre les menaces globales s'opère essentiellement dans un cadre multilatéral, le combat contre les autres formes de criminalité dépend davantage de la coopération bilatérale ou plurilatérale, au travers des échanges d'informations, de meilleures pratiques, ainsi que d'assistance technique. Or, l'architecture sécuritaire asiatique est encore très faiblement développée⁵²². La promotion de l'adhésion universelle aux principaux traités en la matière constitue ainsi un levier important pour aider au démantèlement global des différents réseaux criminels, et permettre aux partenaires de joindre leurs forces au sein d'opérations, lorsqu'approprié.

299. Il existe ainsi deux types de menaces sécuritaires, qui appellent des réponses transnationales différentes, quoique cohérentes.

D'un côté, il s'agit des menaces dites « globales », de par l'étendue potentielle ou avérée de leurs effets, à savoir la prolifération des armes de destruction massive, notamment nucléaire, et le terrorisme dans sa version mondialisée, inaugurée par Al-Qaida et perfectionnée par l'OEI. Or, en Asie-pacifique comme ailleurs, la promotion de la lutte contre l'insécurité en la matière est au final peu ambitieuse, et s'appuie essentiellement sur le cadre multilatéral (§1).

De l'autre côté, en matière de lutte contre les menaces « locales », et notamment les formes variées de criminalité transfrontalières, l'ambition des accords-cadres conclus en Asie-pacifique est cette fois non seulement limitée par les contraintes propres à la PESC, mais aussi par la « déconnexion » des réseaux et acteurs impliqués (§2).

⁵²² Sur les origines contrariées de la Communauté de sécurité de l'ASEAN, v. BOISSEAU DU ROCHER S. « La Communauté de sécurité de l'ASEAN... », précité.

§1 La lutte contre les menaces « globales » : la relativisation de l'engagement fort de principe par une coopération peu opérationnelle

300. En termes d'enjeux sécuritaires internationaux, deux thèmes se dégagent des autres, tant la menace s'avère globale et tangible : les risques présentés par les armes de destruction massive (ADM) d'un côté, et le terrorisme, de l'autre. Ces deux menaces sont au cœur des préoccupations internationales, en Europe comme en Asie et dans le Pacifique.

La lutte contre les ADM est abordée au sein des accords-cadres de l'UE dans une clause standardisée, qui est qualifiée d'élément essentiel, aux côtés de la clause droits de l'homme⁵²³. Elle est quasi-systématiquement insérée dans les accords de coopération politique ou d'association. Son contenu a somme toute peu évolué depuis son introduction initiale en Asie-pacifique avec l'Indonésie (A).

Les Etats membres de l'UE comme les pays de la zone Asie-pacifique sont affectés par des phénomènes terroristes, quoique de nature et d'intensité variable. Ceci justifie la mise en place d'une coopération en la matière au sein des accords-cadres. Toutefois, l'action de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme reste limitée, en raison notamment de la volonté des États de garder la main sur les questions régaliennes de sécurité⁵²⁴. Ceci s'en ressent très nettement dans le contenu des accords-cadres, en Asie-pacifique notamment (B).

- A. La menace nucléaire en Asie-pacifique et la clause de non-prolifération des armes de destruction massive

301. La clause relative à la non-prolifération des armes de destruction massive (ci-après « clause ADM ») fait partie de celles dont l'insertion au sein des accords de coopération et d'association a été rendue obligatoire par le Conseil de l'UE⁵²⁵. Il s'agit d'un sujet dont la nature

⁵²³ Deux exceptions doivent être rappelées : la lutte contre la corruption, au sein de l'accord euro-indonésien (article 35), et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement au sein de l'accord euro-vietnamien (article 2), sont également qualifiés d'éléments essentiels.

⁵²⁴ WERNERT S., « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2018, vol 2, pp. 133-144

⁵²⁵ Conclusions du Conseil relatives à la Politique de l'Union concernant l'élément « non-prolifération » dans les relations de l'Union avec les pays tiers, doc. 14997/03, 19 novembre 2003, 4 p.

sécuritaire est directement liée à la dimension « défense » de la politique étrangère⁵²⁶. La question du fondement juridique de cette clause ADM est délicate, et n'a *a priori* pas encore été directement tranchée par le juge de l'UE⁵²⁷. Son contenu est largement standardisé, et axé sur la mise en œuvre des engagements internationaux en la matière (1). Elle fait néanmoins l'objet de quelques variations dans les accords négociés avec les partenaires d'Asie-pacifique (2).

1. La clause ADM « standard », élément essentiel de la promotion de la sécurité internationale

302. L'insertion de telles clauses avec les pays asiatiques se révèle particulièrement nécessaire dans la mesure où plusieurs Etats du continent asiatique et du pacifique sont des puissances nucléaires⁵²⁸. De plus, depuis que le Traité de Non-Prolifération (TNP)⁵²⁹ est entré en vigueur en 1970, trois États non-signataires ont effectué des essais d'armes nucléaires : l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord, qui est l'Etat le plus « à risques » dans la région⁵³⁰.

303. L'insertion de la clause ADM est systématique au sein des accords de coopération et d'association depuis les conclusions du Conseil en ce sens du 17 novembre 2003⁵³¹. Elle comporte quatre éléments classiques. D'abord, les partenaires rappellent que la prolifération des ADM et de leurs vecteurs constituent « *l'une des menaces les plus graves pour la stabilité et la sécurité internationales* ». Puis, ils réaffirment leur engagement à respecter leurs obligations internationales en la matière. Cet élément est qualifié d'essentiel. La clause prévoit ensuite la mise en place d'une coopération, qui visera à améliorer la mise en œuvre des instruments internationaux sur le désarmement et la non-prolifération des armes de destruction

⁵²⁶ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.6

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ Dans le monde, cinq États sont considérés comme des « États dotés d'armes nucléaires » selon les termes du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Ce sont, dans l'ordre d'acquisition : les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la République populaire de Chine. Le Traité sur la non-prolifération nucléaire a été conclu en 1968. Il vise à réduire le risque que l'arme nucléaire se répande à travers le monde, et son application est garantie par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

⁵²⁹ Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, entré en vigueur le 5 mars 1970.

⁵³⁰ La Corée du Nord a fait partie du traité, mais s'en est retirée en 2003. Pour une analyse mettant en évidence la contribution modeste, mais positive, de l'approche européenne de la question nord-coréenne, par opposition à la stratégie américaine notamment, voir CASARINI N., « Europe's comprehensive approach to Northeast Asia's security », *Monde chinois*, 2018, vol 1, n°53, pp. 94-102, précité.

⁵³¹ Conclusions du Conseil relatives à la Politique de l'Union concernant l'élément « non-prolifération » dans les relations de l'Union avec les pays tiers, doc. 14997/03, 19 novembre 2003, 4 p.

massive, notamment par l'adhésion et l'application de tous les autres instruments internationaux pertinents, le cas échéant. Enfin, au-delà du respect des obligations internationales, les parties conviennent d'établir ou de maintenir un système national efficace de contrôle des exportations, qui consiste en un contrôle des exportations et du transit des marchandises liées aux ADM, ainsi qu'un contrôle de l'utilisation finale des technologies à double usage⁵³², et comportant des sanctions efficaces en cas d'infraction aux contrôles des exportations. Un dialogue politique régulier est systématiquement prévu pour accompagner et renforcer ces éléments⁵³³.

304. Etonnamment, aucun des « instruments internationaux » concernés n'est expressément cité dans les clauses : il s'agit sans doute, comme pour les « *autres instruments pertinents* » en matière de protection des droits de l'homme, d'assurer la pertinence de la clause à travers le temps. Il n'en demeure pas moins que « *cette référence constante et systématique* » aux conventions pertinentes, même implicitement, est essentielle. Elle inscrit l'insertion de ces clauses dans le cadre normatif international et ce faisant, constitue pour l'Union « *un moyen de légitimation de sa politique de conditionnalité incitative* »⁵³⁴.

305. En Asie-pacifique, quelques nuances au contenu de la clause ont pu être apportées selon les partenaires, sans que cela ne change fondamentalement ni son esprit ni sa portée. Ces variations peuvent être motivées par des considérations légitimes, comme par des facteurs plus incertains.

⁵³² Selon la définition usuelle, relèvent de cette catégorie les « *biens, les équipements - y compris les technologies, logiciels, le savoir-faire immatériel ou intangible – susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ou pouvant - entièrement ou en partie - contribuer au développement, à la production, au maniement, au fonctionnement, à l'entretien, au stockage, à la détection, à l'identification, à la dissémination d'armes de destruction massive* », Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 (modifié) instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens et technologies à double usage, entré en vigueur le 27 août 2009, JOCE L 134, du 29.5.2009, p. 1–269.

⁵³³ Il est précisé pour les membres de l'ASEAN qu'il peut « *se dérouler sur une base régionale* », ex. : Indonésie, article 386

⁵³⁴ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.11

2. Les variations de la clause de non-prolifération des armes de destruction massive

306. La première variation tient à une certaine mesure de différenciation parfois introduite dans les accords. Ainsi, le statut de PED du Vietnam est mis en avant dans la clause qui a été négociée avec ses représentants. L'accord rappelle que la mise en place du système de contrôle des exportations doit se faire « *dans le respect des capacités de chaque partie* », et qu'une assistance technique pourra être fournie⁵³⁵. Cette version a été reprise avec les Philippines deux ans plus tard⁵³⁶. L'UE est appelée à coopérer en ce sens avec ces partenaires, afin d'assurer la cohérence de son action⁵³⁷.

D'autres aménagements interrogent davantage.

307. Par exemple, les partenaires ont pu dans certains accords-cadres souligner qu'il ne s'agissait pas d'interdire les activités civiles liées aux technologies nucléaires. Cette distinction est également appuyée sur les prescriptions du TNP lui-même⁵³⁸. Il en va ainsi au sein de l'accord euro-vietnamien : d'abord, l'affirmation classique est nuancée, en ce qu'est rappelé « *le droit légitime des parties en matière de recherche, de développement, d'utilisation, de commercialisation et de transfert de technologie biologique, chimique et nucléaire et de matériels apparentés à des fins pacifiques*⁵³⁹ ». Plus loin, les parties ont tenu à indiquer que le système de contrôle national des exportations ne devait pas « *porter atteinte aux activités d'importation et d'exportation ou aux opérations financières normales et licites*⁵⁴⁰ ». Cette nuance existe également dans l'accord conclu avec la Malaisie⁵⁴¹.

308. Si l'on rapproche ceci du constat que l'Asie constitue pour les entreprises spécialisées dans la construction et l'exploitation de centrales nucléaires, y compris européennes, une « *terre*

⁵³⁵ Vietnam, article 8§2

⁵³⁶ Philippines, article 8

⁵³⁷ Ce qu'elle fait, modestement, au moyen de l'Instrument de Coopération en matière de Sécurité Nucléaire, concernant le développement de programmes nucléaires civils, voir *infra*, titre 2.

⁵³⁸ Ce traité n'est pas conçu pour porter atteinte aux recherches et à l'exploitation du nucléaire dans une optique pacifique, puisqu'il incite au contraire à la coopération technologique et scientifique dans ce domaine (art. IV). L'article V fait mention de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire en engageant les États dotés de l'arme nucléaire (EDAN, le « club nucléaire ») à rendre accessibles, sur une base non discriminatoire, aux États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) des dispositifs explosifs dont ils n'auraient pas à payer la recherche et la mise au point.

⁵³⁹ Vietnam, article 8§1

⁵⁴⁰ Vietnam, article 8§2

⁵⁴¹ Malaisie, article 7§3

d'avenir pour le nucléaire »⁵⁴², cette mention peut interroger. Les besoins en énergie en Asie sont en effet croissants, et certains observateurs constatent que les « *projets gigantesques de construction de centrales font saliver toute l'industrie nucléaire mondiale* »⁵⁴³.

309. De fait, plusieurs des pays de l'ASEAN ont exprimé à des degrés divers leur intérêt pour la construction de centrales nucléaires, afin de répondre à leurs besoins croissants en électricité, et dans le cadre des réflexions sur la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique⁵⁴⁴. Les Etats possédant des intérêts en la matière, au premier rang desquels les Etats-Unis, la Russie, le Japon (avant la catastrophe de Fukushima), et la Corée du Sud⁵⁴⁵, ont été particulièrement actifs dans leur soutien à ces ambitions⁵⁴⁶. Nombreux sont cependant les citoyens et ONG qui expriment des inquiétudes quant à la capacité de ces pays à assurer la sécurité de tels sites⁵⁴⁷.

310. En effet, si l'UE ne contrevient pas à ces engagements en acceptant l'introduction d'une telle mention, la question peut se poser au plan éthique, au regard d'un côté des enjeux de sécurité, et de l'autre, de gestion des déchets nucléaires. Certains Etats d'Asie du Sud-Est sont encore fragilisés par l'instabilité politique qui y règne, et le terrorisme qui y sévit, en plus de la contrainte qui pèse sur leurs capacités de régulation, en tant que PED. Or, la sécurité des centrales nucléaires est un sujet qui préoccupe les services de sécurité de tous les pays qui en possèdent⁵⁴⁸, y compris les pays industrialisés, comme en témoigne l'adoption de la Convention internationale pour la répression du terrorisme nucléaire en 2005⁵⁴⁹.

311. Ensuite, la gestion des déchets dans les pays de l'ASEAN est d'ores et déjà un problème grave. Dans des pays qui peinent déjà à gérer les déchets croissants produits par l'urbanisation,

⁵⁴² Voir par exemple GAULENE M., *Nucléaire en Asie : Fukushima, et après ?*, Collection l'Asie immédiate, Editions Philippe Picquier, 2016, 208 p.

⁵⁴³ *Ibid.*, p.5

⁵⁴⁴ V. sur ce point MOTTET E., « Asie du Sud-Est : des programmes nucléaires civils bientôt opérationnels ? », *Monde chinois*, 2015, vol 4, n°44, pp. 122-125.

⁵⁴⁵ La Corée du Sud est le pilier principal du nucléaire civil en Asie avec 30% de son électricité produite par l'atome. Elle envisage de porter la part du nucléaire dans son mix énergétique à 59% d'ici à 2013.

⁵⁴⁶ GAULENE M., précité, p.10.

⁵⁴⁷ Au regard des multiples difficultés rencontrées par les pays de l'ASEAN, et de l'abandon de certains des projets, ces entreprises ont partiellement déchanté. En 2011, l'Agence Internationale de l'Energie Nucléaire (AIEA) a estimé que la Thaïlande n'avait pas une réglementation suffisante pour mener son programme d'ouverture de deux centrales en 2020.

⁵⁴⁸ Sur ce sujet, voir LOUVET M. et MOGNARD M., « Géopolitique de l'énergie nucléaire et du risque terroriste », *La revue géopolitique*, DiploWeb, post du 8 février 2018.

⁵⁴⁹ Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 13 avril 2005, New-York, 113 parties au 08/06/2018.

l'industrialisation, et la consommation domestique croissante, est-il raisonnable de promouvoir l'installation de centrales nucléaires ? Certes, la clause se contente de rappeler une distinction déjà connue, mais dans un accord où pratiquement toutes les dispositions sont de nature « proclamatoire » et où le symbole prime souvent sur la portée de la substance, cette mention des technologies civiles n'est pas anodine. D'autant plus que la clause négociée avec le Vietnam et la Malaisie ne mentionne en rien la possibilité de tenir un dialogue sur la sûreté nucléaire, entre autres questions.

312. En revanche, les activités de coopération menées avec plusieurs pays de l'ASEAN dans le cadre de l'ICSN peuvent rassurer sur la cohérence que cherche à maintenir l'UE dans son action extérieure : les missions « exploratoires » menées avec le Vietnam notamment, révèlent la conscience des partenaires de la nécessité d'avancer prudemment dans le domaine, et de la priorité accordée à la nécessité d'assurer une sécurité des installations, de l'approvisionnement, et de la maintenance⁵⁵⁰.

313. En Asie-pacifique, comme ailleurs, la sanction du non-respect de la clause ADM n'a jamais été mise en œuvre⁵⁵¹. Il peut paraître dérisoire de menacer de suspendre la coopération face à une menace de l'ampleur de la menace nucléaire, ce qui réduit l'intérêt de ce « dernier recours ». En vérité, le risque nucléaire appelle une réponse coordonnée et fondamentalement multilatérale - comme les autres menaces « globales ». Ces clauses ne peuvent être qu'un élément parmi d'autres d'une politique plus globale de l'Union européenne en matière de lutte contre les fléaux qui menacent la sécurité internationale⁵⁵².

314. Cette approche des enjeux sécuritaires se construit progressivement, comme en témoignent les autres clauses sécuritaires des accords-cadres, et notamment celle concernant la lutte contre le terrorisme et son financement, en réponse à l'évolution de ce phénomène ancien, et surtout à la « mondialisation » de l'OEI.

⁵⁵⁰ V. *infra*, titre 2

⁵⁵¹ M. MARESCAU, « Unilateral Termination and Suspension of Bilateral Agreements Concluded by the EC », in Piet Jan SLOT (dir), *Views of European Law from the mountain. Liber Amicorum*, Wolters Kluwer, 2009, pp. 455-466.

⁵⁵² BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.13

- B. La lutte contre le terrorisme : une priorité relativisée par les contraintes pesant sur la capacité d’agir de l’UE en matière d’antiterrorisme

315. Au regard de l’importance croissante de la coopération⁵⁵³ en la matière, les auteurs s’attendent depuis quelques années à voir la clause consacrée à la lutte contre le terrorisme hissée au rang des « éléments essentiels ». Ceci étant, l’attente se prolonge. Deux facteurs notamment peuvent l’expliquer : d’abord, les Etats sont globalement réticents à l’introduction d’« éléments essentiels », indifféremment de leur contenu⁵⁵⁴. Leurs réticences ne peuvent que s’accroître dans un domaine aussi sensible que la lutte contre le terrorisme, qui mobilise les forces régaliennes de l’Etat, et touche au nerf de sa souveraineté.

316. Ensuite, en l’absence d’un consensus général sur la définition des actes terroristes⁵⁵⁵, il pourrait être complexe de juger du respect des obligations internationales d’une partie à un accord bilatéral comprenant une telle clause.

317. Toute tentative de définition du terrorisme soulève en effet invariablement des débats, car « *la notion de terrorisme fait souvent l’objet de controverses et de polémiques* ». Elle est empreinte d’une forte subjectivité et « *il s’agit d’un phénomène complexe, mouvant et multiforme* »⁵⁵⁶. Tous les Etats n’adoptent pas la même définition du terrorisme. Certaines définitions vont porter sur les formes qu’il revêt, d’autres sur ses effets ou ses finalités, politiques, religieuses ou idéologiques. Les débats qui ont lieu au sein des enceintes internationales font écho à ceux qui se tiennent au niveau national.

318. A ce jour, les Etats ne sont pas parvenus, pas même au sein des Nations-Unies, à s’entendre sur une définition « universelle » du terrorisme. Cet échec doit être rapporté à la complexité du phénomène mais aussi aux risques inhérents à la création d’un régime spécifique de lutte antiterroriste en droit national. La répression des infractions considérées comme

⁵⁵³ CALOTHY C., « Face au terrorisme, progrès et limites d’une coopération internationale tous azimuts », *Pouvoirs*, 2016, vol 3, n° 158, pp. 125-137, p.126

⁵⁵⁴ V. *infra*, seconde partie, titre 2, chapitre 1, l’analyse des conséquences des réticences de l’UE à « essentialiser » davantage de dispositions au sein de ses accords externes.

⁵⁵⁵ La Convention générale des NU sur le terrorisme, que cherche à préparer le Comité ad hoc établi en 1996 par l’AGNU, est ainsi toujours en cours d’élaboration, faute de consensus sur la définition à donner au terrorisme.

⁵⁵⁶ De plus, elle pose également la question de la violence légitime et du droit à la résistance d’une part, et de l’illégitimité de la violence étatique de l’autre. V. A. BAUER et C. SOULLEZ, *Terrorismes*, coll. A savoir, Dalloz, 2015, p.4

terroristes se traduit parfois par un « *emballement coercitif* »⁵⁵⁷ à tous les stades du procès pénal⁵⁵⁸. Certains, y compris des magistrats, estiment que l'arsenal pénal existant dans la plupart des pays est suffisant pour incriminer et poursuivre les actes terroristes, qu'ils soient commis par des « loups solitaires » ou en bande organisée⁵⁵⁹, qu'il n'est pas nécessaire de « créer » une infraction terroriste⁵⁶⁰.

319. Il n'en reste pas moins qu'au niveau international comme en Europe, la majorité des acteurs étatiques choisissent de définir l'infraction terroriste en se référant au « mobile », à l'intention derrière l'acte commis. Aux fins de cette analyse, on définira le terrorisme comme toute tactique d'emploi de la violence (sabotages, attentats, assassinats, enlèvements, prise d'otages...) à des fins politiques, pour déstabiliser et frapper massivement l'opinion publique et les États concernés.

320. De plus, l'absence de définition juridique internationale et universelle n'a pas empêché les Etats d'élaborer et d'enrichir le cadre d'action multilatéral, qui guide la stratégie européenne et le contenu des accords-cadres signés avec les Etats d'Asie-pacifique. Une clause ayant trait à la coopération en matière de terrorisme est en effet systématiquement incluse dans les accords globaux, bien qu'il n'existe pas, contrairement à la « clause ADM » de conclusions du Conseil en ce sens⁵⁶¹. Sa forme et son contenu ont peu varié depuis son apparition initiale, et sa portée s'avère somme toute modeste. Elle comporte deux éléments centraux : la promotion de l'échange d'information et de l'assistance technique éventuelle aux PED, et l'engagement à agir dans le respect des droits de l'homme (1). En vertu de l'approche globale des questions sécuritaires promue par l'UE, cette clause est complétée par des dispositions portant sur le financement du terrorisme (2).

⁵⁵⁷ Voir ainsi entre autres : SIZAIRE V., « Quand parler de « terrorisme » ? », *le Monde diplomatique*, avril 2016, n°749, p.8. ; GARRIGOS-KERJAN M., « La tendance sécuritaire de la lutte contre le terrorisme », *Archives de politique criminelle*, 2003, vol. 28, n°1, pp. 187-213 ; CAMUS C., « La lutte contre le terrorisme dans les démocraties occidentales : État de droit et exceptionnalisme », *La Revue internationale et stratégique*, été 2007, n° 66, p. 9-23

⁵⁵⁸ Il faut ainsi rappeler que plusieurs des Etats de l'ASEAN (mais pas seulement) détournent leur législation antiterroriste à des fins de répression politique, ou ne respectent pas les droits de l'homme dans leurs actions antiterroristes. Voir *supra*, chapitre 1, Section 1, §2

⁵⁵⁹ Avec les aménagements procéduraux que cette qualification implique, par exemple au niveau du regroupement des affaires, ou encore de la prolongation de la garde à vue, dans des dossiers qui exigent un grand nombre d'investigations urgentes.

⁵⁶⁰ A. BAUER et C. SOULLEZ, *Terrorismes*, précité, p.30

⁵⁶¹ BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion de clauses de coopération en matière de sécurité... », précité, p.14

1. La clé de voûte de la coopération en matière d'anti-terrorisme : l'échange d'informations et le renforcement des capacités des PED

321. En vertu de cette clause, les partenaires affirment tout d'abord l'importance de la prévention et de la lutte contre le terrorisme en tant que « *priorité commune*⁵⁶² ». Selon les accords, les clauses se réfèrent alors parfois à la CNU, aux conventions internationales en matière d'anti-terrorisme⁵⁶³, aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), ainsi qu'au droit des réfugiés⁵⁶⁴ et au droit international humanitaire. La plupart des accords font également mention de la nécessité d'inscrire leur coopération et leurs actions dans le cadre de la Stratégie globale adoptée en 2006 par les Nations-Unies⁵⁶⁵. Les accords conclus avec les membres de l'ASEAN se réfèrent également à la déclaration conjointe UE-ASEAN sur la coopération dans la lutte contre le terrorisme adoptée le 28 janvier 2003.

322. Conformément à l'approche européenne qui vise à soutenir le cadre multilatéral d'action en matière d'antiterrorisme, la coopération proposée s'articule autour des quatre piliers de la Stratégie mondiale de l'ONU. Les parties s'engagent à mettre en œuvre les résolutions du CSNU et des autres obligations internationales contractées. Est parfois mentionnée leur volonté d'œuvrer à « *l'approfondissement du consensus international, y compris en ce qui concerne la définition juridique d'actes terroristes*⁵⁶⁶ », autrement dit les négociations autour d'une définition internationale. En effet, si l'incrimination au plan national des actes terroristes n'est pas si problématique en l'absence d'une définition, en revanche « *la coopération judiciaire est facilitée lorsque les différents cadres juridiques incriminent de la même façon un délit.*⁵⁶⁷ »

323. Quoi qu'il en soit, les pays de la région étudiée semblent adhérer globalement à l'approche des Nations unies en la matière. Ils ont ratifié la plupart des conventions internationales, ce qui semble indiquer que les « valeurs » sont ici bien communes.

⁵⁶² APS Canada, article 6§1

⁵⁶³ Dont aucune n'est ceci dit nommée.

⁵⁶⁴ Pour rappel, l'écrasante majorité des Etats de l'ASEAN n'est pas partie à la Convention de Genève sur les droits des réfugiés, voir *supra*, chapitre 1, section 1, §2

⁵⁶⁵ Stratégie mondiale contre le terrorisme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans la résolution no 60/288 du 8 septembre 2006.

⁵⁶⁶ Corée, article 7§2d)

⁵⁶⁷ CALOTHY, précité, p.129

Tableau 11 : adhésion de l'Asie-pacifique aux principales conventions internationales de lutte antiterroriste :

Pays	CTEX ⁵⁶⁸	CFIN ⁵⁶⁹	CNUC ⁵⁷⁰	/3
Australie	x	x	x	3
Birmanie	x	x		2
Brunei	x	x		2
Cambodge	x	x	s	2
Canada	x	x	x	3
Corée du Nord		x		1
Corée du Sud	x	x	x	3
Indonésie	x	x	x	3
Japon	x	x	x	3
Laos	x	x		2
Malaisie	x	x	s	2
Nouvelle-Zélande	x	x	x	3
Philippines	x	x	s	2
Singapour	x	x	x	3
Thaïlande	x	x	s	2
Vietnam	x	x	x	3

Légende : x : ratifiée s : signée

Source : auteure, d'après les données de la base des traités des NU⁵⁷¹

324. Le statut particulier des PED est pris en compte dans certains accords. Ces derniers insistent alors, d'un côté, sur le renforcement des capacités de ces Etats à mettre en œuvre leurs obligations internationales, et de l'autre, sur le renforcement du cadre juridique et de l'action sur « *conditions qui alimentent la propagation du terrorisme*⁵⁷² ». Ce soutien vise également « *l'amélioration du contrôle et de la gestion des frontières*⁵⁷³ ». Dans le cas des PED de l'ASEAN, l'UE s'engage à aider au renforcement des capacités par la mise en place de réseaux, de programmes de formation, d'échanges de hauts fonctionnaires, d'universitaires, d'analystes et d'opérateurs de terrain, et l'organisation de séminaires et de conférences⁵⁷⁴. Il ne s'agit pas tant de philanthropie que d'agir dans l'intérêt des pays développés. En effet, « *la plupart des pays sont conscients qu'ils ne seront pas mieux protégés contre la menace terroriste que le plus faible et le plus exposé de leurs partenaires.* »⁵⁷⁵

⁵⁶⁸ Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, 15 décembre 1997, New-York

⁵⁶⁹ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 9 décembre 1999, New-York

⁵⁷⁰ Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 13 avril 2005, New-York

⁵⁷¹ Dernière consultation : 10/06/2018

⁵⁷² Indonésie, article 5§2

⁵⁷³ Indonésie, article 5§2

⁵⁷⁴ Indonésie, article 5§2

⁵⁷⁵ CALOTHY, précité, p.137

325. Les partenaires, au sein des accords-cadres, prévoient d'échanger des informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien. L'échange d'information apparaît comme « *l'instrument de base indispensable et imparfait* »⁵⁷⁶. En effet, l'accroissement du nombre de terroristes présumés et des cellules terroristes⁵⁷⁷ conduit à une « *massification* »⁵⁷⁸ des données recueillies par les différentes structures (Europol, celles des Etats-membres, celles des partenaires tiers, d'Interpol). Tout l'enjeu est de parvenir ensuite à exploiter de façon efficace ces données.

326. Certains accords mentionnent également la possibilité de négocier des accords PNR. Ces « données des dossiers passagers » ou en anglais *passengers name records* (PNR) sont des informations non vérifiées (nom, dates de voyage, itinéraire, numéro de siège, bagages, coordonnées du passager et moyen de paiement utilisé), communiquées par les passagers, qui sont recueillies et conservées par les transporteurs aériens. Elles sont rendues accessibles par le biais de ces accords à l'Etat d'arrivée de l'avion, avant l'atterrissage des passagers. Elles présentent donc un intérêt opérationnel de premier plan, pour éventuellement repérer les personnes cherchant à rejoindre un groupe terroriste ou revenant dans leur pays d'origine. L'UE, non sans péripéties juridictionnelles, a signé des accords visant à permettre aux transporteurs aériens de transférer les données PNR avec les Etats-Unis⁵⁷⁹, l'Australie⁵⁸⁰, et le Canada⁵⁸¹ notamment.

327. Contrairement à d'autres domaines, en matière de coopération antiterroriste, les accords-cadres en Asie-pacifique n'ont pas à pâlir d'une comparaison avec la convention de Cotonou, ni même avec l'association avec l'Amérique centrale. L'esprit de la coopération présent dans

⁵⁷⁶ CALOTHY, précité, p.127

⁵⁷⁷ Les Nations unies ont estimé en 2015 à trente mille le nombre de combattants terroristes étrangers, originaires de plus de cent pays, d'après CALOTHY, précité, p.128

⁵⁷⁸ CALOTHY, précité, p.127

⁵⁷⁹ Décision 2012/472/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, comportant l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JO L 215, 11.8.2012, p. 4–14

⁵⁸⁰ Décision 2012/381/UE du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, suivie de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, JO L 186, du 14.7.2012, p. 3–16

⁵⁸¹ Décision 2006/230/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données IPV/DP, suivi de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers, JO L 82, du 21.3.2006, p. 14–19, JO L 270M, du 29.9.2006, p. 344–349

ce dernier est très proche de celui affiché dans les accords avec l'ASEAN et leurs voisins. Les activités proposées sont ceci étant parfois davantage précisées⁵⁸².

328. Au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique, l'accent est mis sur la nécessité d'œuvrer dans le respect du droit international et surtout des droits de l'homme : les parties s'engagent ainsi par exemple à un partage des « *meilleures pratiques* » en matière de protection des droits de l'homme dans leur lutte contre le terrorisme⁵⁸³.

La question des droits des terroristes présumés met mal à l'aise et est instrumentalisée dans nombre de pays. Pourtant, la lutte antiterroriste est parfois détournée et utilisée comme « *paravent* »⁵⁸⁴ de la répression d'opposants politiques, de minorités ethniques ou religieuses, et de défenseurs locaux des droits de l'homme.

329. L'absence d'un dialogue institutionnalisé par les accords en la matière apparaît dès lors comme un manque dommageable. L'accord euro-vietnamien précise que la coopération antiterroriste peut faire l'objet de consultations régulières au sein du Comité mixte⁵⁸⁵, tandis que l'accord euro-australien propose de mettre en place un dialogue régulier « *au niveau administratif* »⁵⁸⁶. Comme pour les droits de l'homme, le dialogue n'est donc ni automatique ni institutionnalisé. Il existe parfois un dialogue bilatéral « de haut niveau » ou « stratégique » sur le sujet, comme avec l'Australie ou le Japon, format dont on a évoqué les faiblesses.

330. La plupart des Etats d'Asie-pacifique sont parties à la Convention sur la répression du financement du terrorisme. Ceci étant, face à la réticence des Etats de l'ASEAN à faire partie du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI), il est positif de voir apparaître ce thème dans les accords conclus par l'UE avec ces pays.

⁵⁸² Comme lorsqu'est évoquée l'assistance technique et la formation en ce qui concerne « les méthodes d'enquête, les technologies de l'information, l'élaboration de protocoles de prévention, les alertes et les réponses à apporter aux menaces ou actes terroristes ». Association AC article 16§2f)

⁵⁸³ Corée, article 7§2e)

⁵⁸⁴ Résolution du PE sur le rapport DH de 2009, 2010, point 143

⁵⁸⁵ Vietnam, article 10

⁵⁸⁶ Australie, article 9§5

2. L'approche globale des questions sécuritaires traduite par la prise en compte des liens entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

331. Les terroristes et organisations terroristes ont besoin d'argent – pour entretenir leurs réseaux, recruter, s'équiper et commettre les attentats en eux-mêmes. Tarir leurs sources de financement, faire en sorte qu'ils n'échappent pas à la détection lors de l'utilisation de ces fonds, et exploiter au mieux toutes les informations liées aux processus de financement sont autant de mesures qui peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme⁵⁸⁷.

Il ne s'agit pas d'un problème nouveau : les principales caractéristiques de ce phénomène, à savoir ses liens avec les réseaux de criminalité organisée, sont connues de longue date. Toutefois, de nouvelles méthodes très variées ont été inaugurées par l'OEI notamment. La liste est longue et diverse des moyens utilisés par l'Organisation pour financer ses activités : plates-formes de financement participatif, vente d'articles de sport de contrefaçon, trafic d'art et d'antiquités, contrebande de cigarettes, exploitation de fermes piscicoles, de bureau de change, de compagnies de taxi, etc. Le combattant terroriste étranger parvient ainsi à se financer par des moyens strictement légaux, et d'autant plus difficiles à repérer⁵⁸⁸.

332. Ceci conduit la Commission à reconnaître qu'« *il s'agit en outre d'agir tant au sein de l'UE que dans le cadre des relations extérieures*⁵⁸⁹ ». Tout en inscrivant son action dans un cadre multilatéral, elle identifie ainsi un certain nombre de priorités concernant l'action extérieure de l'UE, applicables à l'Asie-pacifique, et où l'Asie du Sud-Est est expressément mentionnée.

⁵⁸⁷ Au niveau européen, le programme en matière de sécurité de 2015 appelle à s'attaquer au problème de manière plus efficace et globale. Il insiste sur les liens avec la criminalité organisée, qui alimente le terrorisme en lui fournissant des armes, de l'argent issu du trafic de drogue, et en l'assistant pour infiltrer les marchés financiers. Communication du 28 avril 2015 de la Commission au Parlement européen et au Conseil « le programme européen en matière de sécurité », COM (2015) 185, 24 p., non publiée.

⁵⁸⁸ CALOTHY, précité, p.133

⁵⁸⁹ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil COM (2016) 50 relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme du 2.2.2016, p.3 [non publiée]

La dimension externe du plan d'action de 2016	
Action prévue	Acteurs
Lancer des projets destinés à fournir une assistance technique aux pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, pour lutter contre le trafic de biens culturels	Commission et HRVP
Aider davantage les pays tiers à se conformer aux obligations légales prévues dans les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies, ainsi qu'aux recommandations du GAFI	Commission et HRVP
Aider les pays de la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord ainsi que de l'Asie du Sud-Est à contrôler, désorganiser et empêcher le financement du terrorisme	Commission et HRVP
Approfondir les travaux en matière d'échanges d'informations avec les pays tiers partenaires en vue d'établir/de maintenir des listes dans le cadre des mesures autonomes de l'UE visant à lutter contre le terrorisme	Commission et HRVP

Source : Plan d'action 2016 (Commission européenne COM (2016) 50)

333. Dans la plupart des accords, le financement du terrorisme est évoqué au sein de la clause relative au blanchiment d'argent issu d'activités criminelles. Dans plusieurs d'entre eux⁵⁹⁰, cette clause est même intitulée « *coopération dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ». Les partenaires conviennent de coopérer afin d'empêcher que leurs systèmes financiers ne servent au financement du terrorisme et au blanchiment de capitaux criminels⁵⁹¹. La coopération a ainsi pour objet l'élaboration, la mise en œuvre de réglementations et l'amélioration du fonctionnement des mécanismes destinés à lutter contre ces activités. Les partenaires insistent également sur le recouvrement d'actifs ou de fonds provenant d'actes criminels⁵⁹².

334. La coopération prévue doit se concrétiser essentiellement par des échanges d'informations, d'expertise, et « *par la formation*⁵⁹³ ». Surtout, les accords encouragent les Etats partenaires à adopter des normes appropriées, qui sont évaluées à l'aune de celles proposées par le GAFI (Groupe d'Action Financière Internationale) en premier lieu. Puisqu'à l'exception de Singapour et de la Malaisie, les membres de l'ASEAN ne sont pas membres du GAFI, c'est un élément encourageant. De plus, dans le cas de l'Indonésie et des Philippines, les normes

⁵⁹⁰ Par ex. : Singapour article 21 ; APS Canada article 21 ; Australie article 37 ; Malaisie article 24 ; APS Japon article 34

⁵⁹¹ Malaisie, article 24§1, voir la définition large de « système financier » « qui inclut les institutions financières et les activités et professions désignées du secteur non financier ».

⁵⁹² Indonésie article 37

⁵⁹³ Malaisie, article 24§3

appropriées sont qui plus est évaluées à l'aune de celles adoptées par la Communauté⁵⁹⁴, puis de l'Union⁵⁹⁵.

335. Si la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM est généralement présentée comme une priorité mondiale, il ne faudrait pas pour autant négliger l'impact néfaste d'autres formes de criminalité pour l'ensemble de la communauté internationale. En vertu de l'approche globale de la sécurité adoptée par l'UE, son action en la matière doit tenir compte des liens qui peuvent exister entre ces phénomènes. Or, il existe un certain nombre d'activités et d'acteurs qui contribuent à l'instabilité, nuisent à la prospérité, et dont les activités ne se restreignent pas à un territoire donné. Comme pour les menaces globales, la coopération est donc essentielle à l'UE et ses partenaires, afin de promouvoir de façon transversale et cohérente ses valeurs sécuritaires.

§2 La lutte contre les menaces « locales » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique

336. La coopération en matière de menaces « locales » porte, *inter alia*, sur le crime organisé et ses activités, la corruption et le blanchiment d'argent, le trafic de drogue et leur impact sur les sociétés, le trafic et la prolifération des armes légères, ainsi que plus récemment, les formes de criminalité qui prolifèrent « en ligne », c'est-à-dire sur internet.

337. La criminalité modernise ses moyens technologiques et adapte en permanence ses modes de fonctionnement, profitant des failles et divergences des dispositifs légaux mis en place par les différents Etats. La diversité protéiforme de la criminalité transnationale est devenue un enjeu stratégique, non seulement pour les Etats ou les organisations régionales, mais aussi pour la communauté internationale. Or, la législation européenne en la matière demeure assez faible, y compris après la révision du traité de Lisbonne. La lutte contre le crime transnational et ses activités relève encore des compétences des Etats membres⁵⁹⁶. Il en découle que les clauses

⁵⁹⁴ Indonésie article 37§3

⁵⁹⁵ Philippines article 22

⁵⁹⁶ Cette limitation est régulièrement déplorée par les promoteurs d'une Union plus active et efficace en matière de sécurité. V. SCHERRER A., MEGIE A., MITSILEGAS V., « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre

portant sur les menaces « locales » sont une création récente et encore modeste dans son ambition au sein de la pratique conventionnelle européenne.

338. De plus, si l'Asie-pacifique comme l'UE font face à des enjeux similaires et comparables en la matière, ce qui justifie la mise en place d'une coopération, les acteurs et réseaux impliqués dans ces activités criminelles sont en revanche largement déconnectés. Quatre types principaux d'activités criminelles existent en Asie-pacifique :

- la traite humaine et la contrebande de migrants ;
- les drogues illégales ;
- le trafic des ressources naturelles (le bois et les espèces exotiques animales⁵⁹⁷) ;
- le trafic des biens contrefaits, et notamment les médicaments⁵⁹⁸, mais aussi le trafic de déchets⁵⁹⁹.

Plusieurs de ces maux touchent aussi bien l'Asie-pacifique que l'Union européenne. Cependant, les volumes, acteurs et les caractéristiques précises des activités criminelles varient entre les deux régions. Par exemple, la drogue la plus consommée en UE demeure le cannabis, sous ses différentes formes, essentiellement fournie par le Maroc. La cocaïne constitue un autre marché important, et est trafiquée à destination de l'UE depuis l'Amérique du sud⁶⁰⁰. De l'autre côté, en Asie, c'est l'héroïne qui constitue le principal problème. Sa consommation s'accroît de façon constante dans la région, avec environ 3,3 millions d'utilisateurs en 2016, la majorité se situant en Asie de l'Est et dans le Pacifique. L'essentiel de la production provient de Birmanie⁶⁰¹.

339. Les situations chaotiques et d'absence d'Etat de droit, qui sont répandues en Asie-pacifique, constituent un terreau de choix pour la criminalité sous toutes ses formes. Considérant les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes, on ne peut que souhaiter que les diverses clauses introduites dans les accords-cadres sur chacun de

lacunes et inquiétudes », *Cultures & Conflit*, n°74, 2009, CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan, pp.91-110

⁵⁹⁷ V. *infra*, chapitre 3.

⁵⁹⁸ En 2010, UNODC, « Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific : A Threat Assessment », avril 2013, p.x

⁵⁹⁹ Voir *infra*, chapitre 3

⁶⁰⁰ EUROPOL, rapport SOTCA 2017, pp.35-40; voir également ESTIEVENART G. « L'Union européenne et le narco-système mondial », *Sécurité globale*, 2012, vol. 1, n°19, pp. 11-36

⁶⁰¹ UNODC, « Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific : A Threat Assessment », avril 2013, p.vi

ces sujets mettent en avant la nécessité d'adopter une approche globale de ces questions. C'est suivant cette logique que la corruption et le blanchiment d'argent sont le plus souvent traités en lien avec la criminalité organisée, ainsi que le terrorisme⁶⁰². Le cybercrime est également désormais parfois associé au terrorisme, ce qui est opportun au regard des nouvelles formes de recrutement et d'action de certains groupes terroristes, l'OEI au premier rang⁶⁰³.

340. Les différentes clauses organisant la coopération entre l'Union européenne et l'Asie-pacifique concernant les menaces locales à la sécurité présentent par conséquent deux caractéristiques principales. D'abord, comme pour la lutte contre les menaces globales, l'ensemble des clauses portant sur les différentes formes de criminalité transnationale et leurs corollaires s'appuient sur le cadre multilatéral existant (A). Ensuite, elles sont toute d'un niveau d'ambition relativement modeste, et ne font pas de véritable distinction selon le partenaire concerné (B).

A. Le multilatéralisme comme socle de la coopération anti-criminelle entre l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique

341. Au sein des clauses portant sur le crime transnational, les parties conviennent de coopérer pour lutter contre la criminalité organisée « *économique et financière* », la contrebande⁶⁰⁴, la contrefaçon et les transactions illégales⁶⁰⁵, et la corruption, par la mise en œuvre et la promotion des normes et instruments internationaux pertinents. Au premier rang de ces textes se trouvent la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles additionnels, et la Convention des Nations unies contre la corruption.

⁶⁰² V. *supra*

⁶⁰³ Notons que si la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité, y compris en ligne, font l'objet de clauses spécifiques, la traite humaine ne fait pas l'objet d'un article spécifiquement consacré à la lutte contre ce phénomène. Elle est abordée au sein de la clause consacrée à la question générale des migrations, légales ou non, et sera donc abordée au sein des développements consacrés à la dimension « liberté ». Voir *infra*, section 2

⁶⁰⁴ APS Canada, article 20§1

⁶⁰⁵ Corée 2009 article 35

342. La plupart des partenaires d’Asie-pacifique ont ratifié ces conventions⁶⁰⁶, ainsi que deux des trois protocoles à la convention contre le crime organisé⁶⁰⁷. Il n’en demeure pas moins qu’il reste souhaitable que l’ensemble de ces pays ratifient ces traités, ainsi que leurs protocoles, afin d’être tenus de leur respect, mais aussi d’encourager les Etats tiers à suivre leur modèle, en Asie notamment.

Tableau 12 : adhésion des pays de l’Asie-pacifique aux principaux traités internationaux de lutte contre la criminalité transnationale et ses aspects connexes :

	CDROG ⁶⁰⁸	CTHUM ⁶⁰⁹	CCRIM ⁶¹⁰	CCOR ⁶¹¹	/4
Australie	x		x	x	3
Birmanie	x	s	x		2
Brunei	x		x	x	3
Cambodge	x	s	x	x	3
Canada	x		x	x	3
Corée du Nord	x		x		2
Corée du Sud	x	x	x	x	4
Indonésie	x	s	x	x	3
Japon	x	x	x	x	4
Laos	x	x	x	x	4
Malaisie	x		x	x	3
Nouvelle-Zélande	x		x	x	3
Philippines	x	s	x	x	3
Singapour	x	x	x	x	4
Thaïlande	x		x	x	3
Vietnam	x		x	x	3

Légende : s : signée ; x : ratifiée

Source : auteure, d’après les données de la base des traités des NU

⁶⁰⁶ La Convention sur la traite humaine en revanche n’a été ratifiée que par quelques-uns, on y reviendra dans le §2

⁶⁰⁷ Relatifs à la traite des femmes et des enfants, ainsi qu’à la traite des migrants, voir *infra*.

⁶⁰⁸ Convention des NU contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 20 décembre 1988, Vienne

⁶⁰⁹ Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l’exploitation de la prostitution d’autrui, 21 mars 1950, New-York

⁶¹⁰ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, New-York

⁶¹¹ Convention des Nations Unies contre la corruption, 31 octobre 2003, New-York

Tableau 13 : adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux protocoles aux principaux traités internationaux de lutte contre la criminalité transnationale et ses aspects connexes :

	OP-I-CCRIM ⁶¹²	OP-II-CCRIM ⁶¹³	OP-II-CCRIM ⁶¹⁴	/3
Australie	x	x	s	2
Birmanie	x	x		2
Brunei				0
Cambodge	x	x	x	3
Canada	x	x	s	2
Corée du Nord				0
Corée du Sud	x	x	x	3
Indonésie	x	x		2
Japon	x	x	s	2
Laos	x	x	x	3
Malaisie	x			1
Nouvelle-Zélande	x	x		2
Philippines	x	x		2
Singapour	x			1
Thaïlande	x	s		1
Vietnam	x			1

Légende : s : signée ; x : ratifiée

Source : auteure, d'après les données de la base des traités des NU

343. De la même façon, les partenaires s'engagent à respecter les engagements internationaux pris à l'égard de l'armement conventionnel. L'adhésion de la plupart des pays partenaires de la zone Asie-pacifique aux différents traités internationaux encadrant le commerce et la prolifération des armes conventionnelles est un signe encourageant. Cependant, on remarque que les Etats de l'ASEAN sont plus réticents à s'engager à adhérer aux instruments les plus récents, comme le Traité sur le commerce des armes (TCA). Or, s'il n'est pas parfait, le TCA est le premier traité international à s'attaquer à l'épineuse question des ventes d'armes « responsables »⁶¹⁵. On regrette que les accords-cadres n'encouragent pas davantage à adhérer à tous les instruments pertinents en la matière.

344. C'est d'autant plus regrettable que les pays d'Asie-pacifique sont d'importants acheteurs d'armes : plusieurs des pays de l'ASEAN (Singapour, l'Indonésie, le Vietnam), ainsi que la Corée, l'Australie, et le Japon dans une moindre mesure, sans atteindre les volumes d'achats

⁶¹² Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000, New-York

⁶¹³ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, New-York

⁶¹⁴ Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 31 mai 2001, New-York

⁶¹⁵ V. STIERNON C., « Commerce des armes: un traité, mais à quand des transferts responsables? », GRIP, 13 septembre 2017, en ligne

des plus gros consommateurs d'armes mondiaux dépensent parfois plusieurs centaines de millions en la matière. L'équilibre entre sécurité assurée par la présence d'armes utilisées par les autorités, et risques sécuritaires face à un excès d'armement est délicat à trouver, surtout dans une région où persistent des conflits armés.

Tableau 14 : adhésions aux principaux instruments internationaux concernant les armes conventionnelles en Asie-pacifique :

	TNP ⁶¹⁶	CCAC ⁶¹⁷	CIAC ⁶¹⁸	CMIN ⁶¹⁹	TCA ⁶²⁰	TIAM ⁶²¹	/6
Australie	x	x	x		x		4
Birmanie	x		x				2
Brunei	x		x	x		x	4
Cambodge	x	x	x	x	s		4
Canada	x	x	x	x			4
Corée du Nord	x						1
Corée du Sud	x	x	x		x		4
Indonésie	x		x	x		s	3
Japon	x	x	x	x	x		5
Laos	x	x	x			s	3
Malaisie	x		x	x	s	s	3
Nouvelle-Zélande	x	x	x	x	x	s	5
Philippines	x	x	x	x	s	s	4
Singapour	x		x		s		2
Thaïlande	x		x	x	s	x	4
Vietnam	x	s	x			x	2
Chine	x	x	x				3
Etats-Unis	x	x ⁶²²	x		s		3
France	x	x	x	x	x		5
Russie	x	x	x				3

Source : auteure, d'après les données de la base des traités des NU

⁶¹⁶ Traité de non-prolifération nucléaire, voir *Supra*, §1

⁶¹⁷ Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, 10 octobre 1980, Genève.

⁶¹⁸ Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, Genève, 3 septembre 1992

⁶¹⁹ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, 18 septembre 1997, New-York

⁶²⁰ Traité sur le commerce des armes, 2 avril 2013, New-York

⁶²¹ Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017, New-York. Il vise à l'élimination complète des armes nucléaires, a été signé par 59 pays et ratifié par 10 seulement à ce jour (dernière vérification : le 8 juin 2018)

⁶²² Avec des réserves, notamment au protocole III, qui ont été critiquées comme incompatibles avec l'objet du traité, par les Etats parties et les observateurs : cf les déclarations d'objection des pays de l'UE : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-2&chapter=26&clang=fr#EndDec

Tableau 15 : adhésion des pays d'Asie-pacifique aux protocoles aux principaux traités internationaux portant sur les armes

	OP-IV-CCAC ⁶²³	OP-II-CCAC-MIN ⁶²⁴	OP-V-CCAC ⁶²⁵	/3
Australie	x	x	x	3
Birmanie				0
Brunei				0
Cambodge	x	x		2
Canada	x	x	x	3
Corée du Nord				0
Corée du Sud		x	x	2
Indonésie				0
Japon	x	x		2
Laos			x	1
Malaisie				0
Nouvelle-Zélande	x	x	x	3
Philippines	x	x		2
Singapour				0
Thaïlande				0
Vietnam				0
Chine	x	x	x	3
Etats-Unis	x	x	x	3
France	x	x	x	3
Russie	x	x		2

Source : auteure, d'après les données de la base des traités des NU

B. La coopération sur les menaces locales, globalement modeste et standardisée

345. Plusieurs des types de crimes prépondérants en Asie-pacifique et en UE sont similaires, si ce n'est dans leurs acteurs et leurs produits, en tout cas dans leurs méthodes, on l'a vu. La standardisation du contenu des accords en matière de lutte contre les différentes formes de criminalité se justifie ici, afin de favoriser l'émergence d'une coopération régionale, encore très limitée dans les faits⁶²⁶. De plus, un nouvel accord de coopération UE-ASEAN n'est pas

⁶²³ Protocole additionnel à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Protocole IV intitulé Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes), 13 octobre 1995, Vienne

⁶²⁴ Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (Protocole II, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996) annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, 3 mai 1996, Genève

⁶²⁵ Protocole relatif aux restes explosifs de guerre à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Protocole V), 28 novembre 2003, Genève

⁶²⁶ Voir *infra*, titre 2

envisageable dans l'immédiat, ni même souhaitable, au regard de la situation politique de plusieurs des pays d'Asie du Sud-Est.

346. Il n'existe pas cette fois-ci de distinction véritablement marquée entre la coopération proposée aux pays développés et aux PED de l'ASEAN, en raison du caractère fondamentalement modeste de la coopération envisagée pour chacun de ces sujets.

En effet, clairement, la standardisation s'opère ici sur une base d'engagements *a minima*. Après avoir rappelé leurs engagements internationaux sur chacun des sujets, la coopération proposée au sein des accords se borne le plus souvent à échanger des informations, des meilleures pratiques, et éventuellement à offrir la possibilité d'une assistance technique concernant les PED de l'ASEAN. Par exemple, en matière de crime organisé, il est seulement précisé que la coopération pourrait impliquer l'échange d'expertise et d'informations entre entités du renseignement et des services de répression⁶²⁷. La coopération avec Europol ou Interpol est parfois encouragée⁶²⁸.

Pour une autre illustration, en matière d'armes légères et de petit calibre, les parties s'engagent simplement à assurer la coordination, la complémentarité et la synergie de leurs efforts de lutte contre le commerce illégal des armes et de leurs munitions⁶²⁹. Il est parfois prévu d'instaurer un dialogue politique, dans le but d'échanger des vues et des informations « *et de dégager une vision commune des problèmes liés au commerce illicite des armes* »⁶³⁰.

347. Aux fins de comparaison, la lutte contre le crime organisé dans le cadre de l'Association avec l'Amérique centrale suit le même modèle, globalement⁶³¹. Des sujets supplémentaires sont cependant évoqués : par exemple, la mise en place de programme de protection des témoins, ou encore l'amélioration de la sécurité des citoyens. Une telle mention aurait été plus que bienvenue dans l'accord conclu avec les Philippines notamment, au regard de la vulnérabilité des témoins dans les affaires criminelles. De la même façon, en matière de non-prolifération des armes légères, l'association avec l'Amérique centrale fait référence à la mise en œuvre et à

⁶²⁷ Philippines article 23§3

⁶²⁸ APS Canada article 20§2

⁶²⁹ Corée, article 5§3

⁶³⁰ Vietnam, article 9§3

⁶³¹ Association Amérique centrale article 37

l'universalisation de deux conventions internationales principales à l'époque⁶³². L'objectif et les activités de coopération ne diffèrent pas beaucoup de ce qui est prévu en Asie-pacifique, mais il est tout de même précisé que la coopération vise à « *collecter et détruire les armes légères et de petit calibre, y compris leurs munitions, détenues illégalement par des civils* »⁶³³.

348. Les clauses ne font globalement l'objet que de variations de faible portée.

Par exemple, au sein de l'accord avec le Vietnam, les parties ont tenu à insister sur la différence entre les activités légales et illégales⁶³⁴, comme en matière de nucléaire. Dans les versions négociées avec les pays développés (ou émergents) d'Asie-pacifique, les parties ont pu vouloir insister sur l'importance de mettre en place des contrôles renforcés des transferts légaux d'armes conventionnelles, afin d'éviter les détournements⁶³⁵.

349. Il existe néanmoins une variation de portée importante. La clause consacrée à la lutte contre le crime organisé et la corruption au sein de l'accord euro-indonésien s'est vue qualifiée d'élément essentiel⁶³⁶. Elle ne comporte que l'engagement à respecter les obligations internationales, et à coopérer efficacement au recouvrement des actifs et fonds issus de la corruption. Il y a fort à parier qu'il s'agissait d'une demande de la partie européenne, ou d'une garantie très importante offerte par l'Indonésie en contrepartie d'une concession de l'UE. Il est regrettable que cette qualification n'ait pas eu d'effet de précédent, et n'ait pas été reprise pour l'ensemble des négociations menées ensuite avec l'ASEAN (mais aussi la Corée du Sud) où la culture de corruption est endémique⁶³⁷.

⁶³² Association Amérique centrale article 14§2

⁶³³ Association Amérique centrale article 39

⁶³⁴ Ainsi, les parties s'engagent à lutter contre le commerce illégal d'armes conventionnelles et de leurs munitions, « tout en réaffirmant leur droit légitime à fabriquer, importer et détenir des armes légères et de petit calibre pour répondre à leurs besoins en matière d'auto-défense et de sécurité ». Vietnam, article 9§1

⁶³⁵ Australie article 7§3 ; Malaisie article 8§1

⁶³⁶ Indonésie article 35

⁶³⁷ Pour rappel, selon les évaluations de Transparency International, si l'on se réfère à l'année 2014, la Corée était à la 43^e place sur 175 Etats évalués (les pays les moins corrompus étant en tête de liste), les Philippines à la 85^e, comme la Thaïlande, l'Indonésie à la 107^e, et le Vietnam à la 119^e. Pour comparaison, la Nouvelle-Zélande était à la 2^e place, Singapour à la 7^e, le Canada à la 10^e, et le Japon à la 15^e.

350. La qualification exceptionnelle de la coopération anticorruption avec l'Indonésie en tant qu'élément essentiel fait écho à l'expérience conventionnelle de l'UE avec les ACP⁶³⁸, ainsi qu'avec l'Amérique centrale. Ces deux associations comportent également une clause spécifiquement consacrée à la lutte contre la corruption⁶³⁹, qui n'est cependant pas un « élément essentiel ». La version centraméricaine est davantage étoffée, l'approche du phénomène y est plus globale. Elle traite en effet en amont de la prévention et du changement de mentalités nécessaire, ainsi qu'en aval de la remise en question et l'évaluation des politiques menées pour lutter contre le phénomène. Il y est ainsi rappelé « *l'importance de la prévention et de la lutte contre la corruption dans les secteurs privé et public* », en raison de « *la gravité de la situation et [des] menaces que pose la corruption pour la stabilité et la sécurité des institutions démocratiques* ». Le lien est donc fait entre cet aspect sécuritaire et la défense de la démocratie. La coopération en la matière prend des formes et des activités plus nombreuses que pour les accords étudiés par ailleurs, et notamment la clause indonésienne.

351. Il convient de relever que l'UE et le Mexique ont introduit, au sein de l'accord de modernisation de « l'accord global » récemment signé, un chapitre consacré à la lutte contre la corruption⁶⁴⁰. Ce chapitre « anticorruption » est soumis à un mécanisme de règlement spécifique, auquel est associé la société civile, et à l'issue duquel un panel d'expert rend un rapport non-exécutoire. On ne peut que souhaiter voir ce chapitre également inséré dans les futurs accords commerciaux qui seraient négociés avec des partenaires de l'ASEAN (Indonésie, Malaisie, Philippines...). Il serait plus que souhaitable de voir ces engagements soumis au règlement général des futurs accords commerciaux en ASEAN, dans la mesure où son effet est contraignant⁶⁴¹.

352. Si le contenu des clauses relatives à la coopération en matière de menaces locales est globalement standardisé, cela n'empêche pas l'UE et ses partenaires de l'enrichir, voire de créer de nouvelles clauses spécialisées. Il en va ainsi au sujet de la cybercriminalité. La prise en

⁶³⁸ Au sein de l'accord de Cotonou, la lutte contre la corruption, qualifiée d'élément « fondamental » fait également l'objet de développements plus précis, en plus de comporter un mécanisme de règlement pacifique des différends spécialisé (article 97). Voir *infra*, seconde partie

⁶³⁹ Association Amérique centrale, article 38 ; Cotonou article 97

⁶⁴⁰ Voir, sur le site de la Commission, le texte temporaire de ce chapitre : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1833>

⁶⁴¹ Pour une comparaison des différents mécanismes de règlement des différends présents dans les ALE « nouvelle génération », voir *infra*, deuxième partie

compte de la menace et des coûts représentés par les activités criminelles en ligne, ce qu'on désigne par cybercriminalité⁶⁴², est plus récente dans l'activité conventionnelle européenne, comme dans les politiques publiques⁶⁴³. Mais désormais, les partenaires « *reconnaissent que la cybercriminalité constitue un problème mondial qui appelle des solutions mondiales*⁶⁴⁴ ».

La cybersécurité a été identifiée comme domaine de coopération pour la première fois dans l'accord euro-coréen de 2009⁶⁴⁵. Les partenaires se concentrent alors sur les activités terroristes en ligne, et l'ambition de la coopération est dans ce cas plutôt réduite, puisqu'il ne s'agit que d'échanges d'informations. La clause a été enrichie ultérieurement, pour cibler de même la lutte contre la diffusion de matériel pédopornographique⁶⁴⁶ par exemple. Les derniers accords signés comprennent de plus parfois la promotion de la Convention de Budapest⁶⁴⁷ « *en tant que norme mondiale en matière de lutte contre la cybercriminalité*⁶⁴⁸ ». Le cybercrime ne fait cependant pas systématiquement l'objet d'une coopération spécifique. Dans le cas de l'Indonésie, du Vietnam, des Philippines et de Singapour⁶⁴⁹, la seule référence implicite à ce phénomène réside dans l'article consacré à la coopération en matière de technologies de l'information et de la communication.

353. La promotion de la sécurité au sein des accords-cadres ne se limite pas à la coopération concernant les « menaces ». Elle se décline également en matière de promotion des aspects « liberté » et « justice » de la sécurité internationale. Or, en la matière, les clauses se trouvent être plus modestes encore.

⁶⁴² Comme pour la plupart des pays du monde, les cybermenaces auxquelles doivent faire face les pays d'Asie-pacifique et d'UE sont de trois ordres : cybercriminalité, *hacktivisme* et cyberespionnage.

⁶⁴³ V. pour une illustration concernant le Vietnam : TRAN DAI C., « La cybersécurité au Viêt Nam : formulation et mise en œuvre d'une nouvelle stratégie », *Hérodote*, 2015, vol. 2, n°157, pp. 126-140.

⁶⁴⁴ APS Canada, article 22§1

⁶⁴⁵ La cybercriminalité est de surcroît mentionnée dans le préambule de l'accord euro-coréen, ainsi que dans les objectifs de la coopération, comme « sujet d'intérêt commun », article 2§2f), et dans l'article 15§2e) consacré aux nouvelles technologies, comme ses homologues de l'ASEAN.

⁶⁴⁶ APRC article 33§1

⁶⁴⁷ La Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe, adoptée le 23 novembre 2001, est le premier traité international qui tente d'aborder les crimes informatiques et les crimes dans Internet y compris la pornographie infantile, l'atteinte au droit d'auteur et la discours de haine en harmonisant certaines lois nationales, en améliorant les techniques d'enquêtes et en augmentant la coopération entre les nations et la protection adéquate des droits de l'homme et des libertés. Sont parties à cette convention l'ensemble des Etats-membres de l'UE, ainsi que pour l'Asie-pacifique : l'Australie, le Japon, les Philippines, et le Canada, ce qui explique que ce traité soit mentionné dans les accords les concernant.

⁶⁴⁸ Australie article 36§3

⁶⁴⁹ Voir respectivement : Indonésie, article 21§2f) ; Vietnam, article 40§2f) ; Philippines article 40§2f) ; Singapour, article 28§2f)

Section 2 La faiblesse relative des dimensions « justice » et « liberté » de la coopération sécuritaire dans les accords avec l'Asie-pacifique

354. Au cœur de la dimension « justice » des accords-cadres conclus par l'UE en Asie-pacifique, se trouve la question de la coopération judiciaire, d'un côté, en matière civile et commerciale, et de l'autre, en matière pénale. Cependant, l'adoption du traité de Lisbonne a conduit à « *un resserrement des compétences* » en matière de coopération judiciaire, par l'instauration de listes limitatives de domaines d'action, là où les anciens articles envisageaient la coopération de façon plus large et englobante⁶⁵⁰. Cette stagnation des compétences en la matière de l'UE se ressent directement dans le peu d'ambition de la coopération judiciaire au sein des accords conclus en Asie-pacifique (§1).

355. Quant à la dimension « liberté », dans le contexte des accords, il s'agit de la coopération portant sur les questions des migrations⁶⁵¹. Or, au sein des accords conclus en Asie-pacifique, la tendance est à la « sécurisation » de la coopération sur ce sujet. D'un côté, en matière de migrations, on assiste à une sorte de perte de visibilité des aspects positifs de la migration. La coopération semble se concentrer sur la migration illégale et sur sa prévention, sans pour autant que l'accent soit mis sur la lutte contre la traite humaine, ou sur les droits des réfugiés, en dépit de la situation de ces derniers en Asie-pacifique (§2).

§1 La coopération judiciaire, parent pauvre de la coopération sécuritaire dans les accords entre l'UE et l'Asie-pacifique

356. La coopération judiciaire sert plusieurs objectifs. Certains sont d'ordre « idéologiques », dans le cas de la promotion de la paix par la lutte contre l'impunité, qui passe par l'adhésion universelle au statut de la Cour pénale internationale (B). D'autres relèvent de considérations pragmatiques, avec l'encouragement à la coopération judiciaire civile, commerciale et pénale (A). Dans les deux cas, le soutien au multilatéralisme et à l'adhésion aux textes internationaux

⁶⁵⁰ BILLET C., précité, pt. 26

⁶⁵¹ On pourrait également inclure dans ce volet la circulation des données, et la protection des données personnelles. Par souci de concision, on s'en tiendra à l'exemple des migrations.

est une fois encore, le vecteur principal, voire exclusif, de coopération choisi par l'UE et ses partenaires.

- A. La coopération juridique, judiciaire et policière promue sur la base des conventions internationales majeures

Deux axes sont prévus pour cette coopération au sein des accords.

357. Le premier concerne l'objectif de renforcer les institutions judiciaires, juridiques, et le respect de l'Etat de droit⁶⁵². Les parties s'engagent alors à encourager les échanges de vues sur les questions ayant trait à leurs systèmes juridiques, lois et institutions judiciaires, y compris à leur efficacité⁶⁵³. Ce point a été évoqué au moment de l'examen de la coopération en faveur d'une gouvernance démocratique des Etats, dont l'Etat de droit est une condition *sine qua non*⁶⁵⁴.

358. Le second axe comporte un double objectif. Il s'agit, d'une part, de favoriser un « *environnement propice au commerce et investissements et à la mobilité des personnes* »⁶⁵⁵ par la coopération en matière civile et commerciale. Dans le monde contemporain et globalisé, les situations personnelles, familiales ou commerciales qui concernent plus d'un pays sont désormais fréquentes. Or les différences existant entre les systèmes juridiques en vigueur dans ces pays peuvent compliquer les relations des affaires, interpersonnelles, ou interétatiques. Afin de résoudre ces questions, les Etats ont adopté des règles spéciales, connues sous l'appellation de « droit international privé », dont l'un des centres d'élaboration au niveau mondial est la Conférence de la Haye. Les accords conclus en Asie-pacifique peuvent encourager l'adhésion à ces conventions, comme au sein de l'accord euro-coréen de 2009⁶⁵⁶. D'autre part, les partenaires s'engagent à coordonner leurs efforts et moyens afin de contribuer efficacement à la répression et au démantèlement des réseaux de criminalité transfrontalière, sous toutes ses

⁶⁵² Voir par exemple : Vietnam article 11§1 et 2 ; Singapour article 17 ; Malaisie article 18 ;

⁶⁵³ Indonésie, article 4§1

⁶⁵⁴ Voir *supra*, chapitre 1, section 2, §1

⁶⁵⁵ Australie, article 32§1

⁶⁵⁶ Corée, article 31

formes (terrorisme, trafics divers, traite humaine...), par la coopération pénale et policière. C'est dans ce cadre que les parties s'efforcent de fournir une assistance juridique mutuelle en matière pénale et d'extradition, par exemple⁶⁵⁷.

359. En matière civile comme en matière pénale, l'adhésion et la mise en œuvre des grandes conventions multilatérales pertinentes est encouragée. Il s'agit d'aider à simplifier les échanges et la coordination des autorités judiciaires (pénales, civiles et commerciales) et policières. La coopération en la matière peut aussi conduire les partenaires à chercher à renforcer les mécanismes existants et, au besoin, à envisager l'élaboration de mécanismes nouveaux visant à faciliter la coopération internationale dans ce domaine⁶⁵⁸. La coopération avec Eurojust est de même encouragée en matière pénale⁶⁵⁹. Sont parfois citées en plus des conventions de la Haye et des NU, les instruments du Conseil de l'Europe⁶⁶⁰. Le lien est parfois fait, comme dans le cas de la Corée, avec l'adhésion au Statut de Rome, pour lutter contre l'impunité concernant les crimes contre l'humanité⁶⁶¹.

360. La coopération entre les services de répression fait parfois l'objet d'une clause spécifique, et donc d'un encouragement accru, dans l'esprit en tout cas⁶⁶². C'est le cas de l'accord euro-coréen⁶⁶³, qui propose des activités telles que l'assistance mutuelle au cours des enquêtes, le partage de technique d'investigation, la formation et l'enseignement commun au personnel des services concernés.

361. Pour évaluer le niveau d'adhésion des Etats d'Asie-pacifique aux normes internationales, il est compliqué de vouloir appliquer ici la méthode précédemment suivie, à savoir examiner leurs adhésions aux différents traités internationaux. En effet, étant donné la masse de textes internationaux concernés⁶⁶⁴, il nous est impossible d'effectuer un inventaire exhaustif des

⁶⁵⁷ Indonésie, article 4

⁶⁵⁸ APS Canada article 18§1

⁶⁵⁹ APRC article 29§2 ; Australie article 32§3

⁶⁶⁰ APRC article 29§2

⁶⁶¹ Ce point est traité *infra*, point B)

⁶⁶² Voir Corée 2009 article 38 ; APRC article 30 ; Australie article 33

⁶⁶³ Corée 2009 article 38

⁶⁶⁴ Plus de 163 instruments internationaux du Conseil de l'Europe sont ouverts à l'adhésion des Etats non européens et non membres. On trouve « seulement » 40 conventions et protocoles si l'on s'en tient au corpus de la Conférence de la Haye. La liste de ces instruments, ainsi que le recensement des parties à chacun d'eux, est disponible à https://www.coe.int/fr/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/openings/NON_EU?p_auth=reRel3Pm (Conseil de l'Europe) et <https://assets.hcch.net/docs/0be01db3-5a0d-4400-a0af-8f14c94947f5.pdf> (Conférence de la Haye)

traités portant sur les questions judiciaires auxquels adhèrent ou non les Etats d'Asie-pacifique. On s'en tiendra donc à quelques observations générales.

362. Au sein de la zone, sont membres de la Conférence de la Haye l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour, et le Vietnam⁶⁶⁵. Ceci étant, certains Etats non-membres de la Conférence ont signé ou adhéré à une ou plusieurs des conventions : la Thaïlande⁶⁶⁶ en fait partie. La majorité des Etats d'Asie-pacifique membres de la Conférence n'ont adhéré qu'à moins d'une dizaine des conventions qu'elle gouverne. Les deux traités les plus ratifiés en Asie-pacifique sont la convention sur les enlèvements d'enfants, ainsi que celle portant sur l'adoption internationale.

363. Le Conseil de l'Europe⁶⁶⁷, quant à lui, adopte des instruments destinés à titre principal à favoriser l'harmonisation et la coopération intra-européenne sur un éventail de sujets très divers⁶⁶⁸. Ceci étant, il ouvre régulièrement l'adhésion à ces derniers aux Etats tiers. A ce jour, ce sont surtout les PED et « émergents » d'Asie-pacifique qui ont adhéré à quelques instruments du Conseil de l'Europe. La Thaïlande et le Vietnam, n'ont ratifié aucun de ces textes. Les traités les plus populaires sont : la Convention n°127, concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale⁶⁶⁹, ainsi que son protocole d'amendement (n°208)⁶⁷⁰ ; la Convention n°112, sur le transfèrement des personnes condamnées⁶⁷¹ ; ou encore la Convention n°185 sur la cybercriminalité⁶⁷².

364. Il apparaît que la facilitation de la coopération en matière pénale avec les membres du Conseil de l'Europe intéresse les pays de la zone. Cette observation est confortée par l'examen des conventions ratifiées par ailleurs : la Corée a adhéré à la Convention européenne sur l'extradition⁶⁷³ (et ses protocoles), ainsi que celle portant sur l'entraide judiciaire en matière

⁶⁶⁵ Ainsi que la Chine, et l'Union européenne, à titre d'information.

⁶⁶⁶ Deux conventions, sur l'enlèvement d'enfants et sur l'adoption, comme le Cambodge.

⁶⁶⁷ Le texte de tous les traités du Conseil de l'Europe, leurs rapports explicatifs, l'état des signatures et ratifications, les déclarations et réserves faites par les Etats, ainsi que les notifications émises par le Bureau des traités depuis 2005, sont disponibles sur le site internet du Bureau des traités du Conseil de l'Europe.

⁶⁶⁸ Statut du Conseil de l'Europe, 5 mai 1949, Londres, article 1^{er}, b)

⁶⁶⁹ Canada, Australie, Etats-Unis, Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande, Indonésie, Malaisie, Singapour, et à titre d'information, la Chine.

⁶⁷⁰ Australie, Canada, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande.

⁶⁷¹ Australie, Canada, Etats-Unis, Japon, Corée du Sud.

⁶⁷² Australie, Canada, Etats-Unis, Japon, Philippines.

⁶⁷³ Respectivement Convention n°024 et Convention n°030. On notera que ces ratifications sont toutes intervenues en 2011 et 2012, soit peu de temps après la conclusion des accords euro-coréens de coopération et de libre-échange.

pénale. L’Australie a également ratifié le traité relatif au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime⁶⁷⁴.

365. La promotion de l’adhésion au Statut de Rome, et de la coopération avec la Cour pénale internationale (CPI), constitue un autre volet de la coopération sécuritaire en matière de « justice » auquel s’attèle l’UE en Asie-pacifique.

B. La promotion restreinte de la lutte contre l’impunité et du rôle de la Cour pénale internationale

366. L’insertion d’une clause consacrée à l’importance du rôle de la Cour pénale internationale s’opère en conformité avec la décision PESC adoptée par le Conseil en 2011⁶⁷⁵. En vertu de cette décision, l’Union et ses États membres s’engagent à évoquer l’adhésion au Statut, « *lors des négociations, y compris des négociations d’accords*⁶⁷⁶ », ou dans le cadre du dialogue politique mené avec des pays tiers, des groupes de pays ou des organisations régionales pertinentes.

367. La Cour pénale internationale constitue, aux fins de prévenir et de limiter la commission des crimes graves relevant de sa compétence, un moyen essentiel pour promouvoir le respect du droit humanitaire international et des droits de l’homme. Son action contribue à la liberté, à la sécurité, à la justice et à l’État de droit, ainsi qu’au maintien de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale, soit bon nombre des principes de l’action extérieure européenne. L’UE s’engage donc à promouvoir un soutien universel au statut de Rome, en encourageant la participation la plus large possible. Cela implique également d’œuvrer afin d’en préserver l’intégrité, et de contribuer à assurer l’indépendance et le fonctionnement efficace de la CPI, ainsi qu’à favoriser la coopération avec elle⁶⁷⁷. En 2012, le

⁶⁷⁴ Convention n°141

⁶⁷⁵ Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC, JOUE L 76, 22 mars 2011, pp. 56-58.

⁶⁷⁶ Décision 2011/168/PESC, précitée, article 2§1

⁶⁷⁷ Décision 2011/168/PESC, précitée, article 1^{er}§2

Parlement européen considérerait ainsi que les clauses relatives à la CPI devraient être considérées comme des éléments essentiels de ces accords⁶⁷⁸. Cependant, les éléments relatifs à la CPI n'ont encore jamais été « essentialisés ».

368. En vertu de la clause insérée au sein des accords conclus en Asie-pacifique, les partenaires tiennent à dénoncer les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble, et qui ne peuvent, selon les termes de la clause, rester impunis. Il en découle que ceux qui en sont accusés devraient être traduits en justice, et dûment sanctionnés s'ils sont reconnus coupables⁶⁷⁹. La coopération encouragée à ce sujet est tributaire du statut du pays partenaire, partie ou non au Statut.

En Asie-pacifique (et en Amérique du Nord), 8 Etats sont parties au Statut. La Thaïlande n'est que signataire de l'acte, tandis que quatre autres Etats ne sont à ce jour ni signataires ni parties : le Vietnam, Singapour, la Malaisie, et l'Indonésie⁶⁸⁰.

Tableau 17 : adhésions au Statut de Rome en Asie-pacifique et Canada :

Pays	Signature	Ratification/adhésion
Australie	1998	2002
Cambodge	2000	2002
Canada	1998	2000
Corée du Sud	2000	2002
Etats-Unis	2000	/
Japon	/	2007
Nouvelle-Zélande	1998	2000
Philippines	2000	2011
Thaïlande	2000	/

Source : auteure⁶⁸¹

369. L'UE a ainsi pu obtenir de certains Etats non-parties au Statut qu'une éventuelle adhésion soit mentionnée comme sujet de coopération. C'est le cas de l'Indonésie, qui a accepté de collaborer avec l'UE aux travaux préparatoires à la ratification et à l'application des instruments

⁶⁷⁸ Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, JO C 169 E du 15.6.2012, point 28

⁶⁷⁹ Ex. : Philippines, article 7§1

⁶⁸⁰ A titre d'information, le Brunei, la Birmanie et le Laos ne sont ni signataires ni parties.

⁶⁸¹ Dernière mise à jour : 06/10/2019

internationaux de défense des droits de l'homme, tels que la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et le statut de Rome.⁶⁸² Le Vietnam a également accepté de coopérer en vue « *d'envisager la possibilité d'adhérer au statut de Rome.*⁶⁸³ » La clause consacrée à ce sujet avec Singapour est hautement vague, s'il fallait un indice des grandes réticences de cet Etat à y adhérer. Après avoir reconnu que la lutte contre l'impunité était une nécessité, et que cela pouvait s'opérer « *au travers de la coopération avec les tribunaux internationaux*⁶⁸⁴ » mis en place à cette fin, l'accord-cadre euro-singapourien reconnaît le « *progrès important pour la paix et la justice internationales* » que représentent ces tribunaux internationaux⁶⁸⁵. Mais Singapour a seulement accepté de procéder à des échanges d'expériences et d'expertise techniques⁶⁸⁶, et de poursuivre un « *dialogue sur le fonctionnement juste et indépendant*⁶⁸⁷ » de ces tribunaux.

370. Dans le cas où l'Etat n'est ni signataire ni partie, la présence d'une simple clause encourageant les partenaires à échanger à ce sujet⁶⁸⁸ constitue une petite victoire en soi. Pour comparaison, on relève que la souveraineté étatique est ainsi également ménagée au sein de l'association avec l'Amérique centrale, concernant la question de la CPI. En effet, l'UE a tenu à rappeler la complémentarité entre la Cour pénale internationale et les juridictions pénales nationales⁶⁸⁹, et que l'adhésion au Statut de Rome relève d'une « *décision souveraine*⁶⁹⁰ ».

371. Avec les pays déjà parties au Statut au moment de la conclusion de l'accord, l'accent est mis sur la coopération en vue de promouvoir l'universalité et l'intégrité du statut de Rome instituant la Cour pénale internationale et de ses instruments connexes⁶⁹¹. La question des accords d'immunité, en vertu desquels des individus sont soustraits à la compétence de la CPI, a qui plus est été incluse au sein de l'accord euro-australien, qui dissuade d'y recourir⁶⁹².

⁶⁸² Indonésie, article 4§3

⁶⁸³ Vietnam, article 11§4

⁶⁸⁴ Singapour article 6§1

⁶⁸⁵ Singapour, article 6§2 : « la création et le fonctionnement efficace desdits tribunaux représentent une évolution importante pour la paix et la justice dans le monde »

⁶⁸⁶ Singapour, article 6§2 : « coopérer en vue de partager des expériences et des compétences techniques concernant les adaptations juridiques nécessaires pour mettre en oeuvre et remplir leurs obligations internationales respectives »

⁶⁸⁷ Singapour, article 6§3 : « conviennent d'entretenir un dialogue sur le fonctionnement juste et indépendant de ladite Cour »

⁶⁸⁸ Indonésie article 4§4 ; Vietnam article 11§4

⁶⁸⁹ Association AC article 17

⁶⁹⁰ Association AC article 17§4

⁶⁹¹ Voir par exemple Corée article 6§1 ou APS article 5

⁶⁹² Australie, article 8§2

372. Si l'on s'en tient à l'absence de progrès du Vietnam, de l'Indonésie et de Singapour en dépit de la volonté affichée au sein des accords conclus il y a quelques années, force est de constater que la coopération en la matière est à ce jour dépourvue d'effets tangibles.

373. Il reste à aborder la troisième dimension de la coopération sécuritaire au sein des accords-cadres : la promotion des aspects relatifs à la liberté de circulation des personnes, et donc aux migrations.

§2 L'affaiblissement d'une approche positive des migrations en faveur d'une approche sécuritaire en Asie-pacifique

374. La gestion des flux migratoires est une question transfrontalière par excellence, l'importance d'efforts communs en la matière étant assez évidente du point de vue de l'efficacité et de la pertinence des politiques concernées. La question des migrations est à la croisée de différents axes : développement économique, sécurité, et même environnement, compte tenu de l'influence par exemple du changement climatique, une des principales causes des migrations actuelles et à venir⁶⁹³. L'approche transversale et circulaire des valeurs de l'Union européenne exige qu'elle assure la prise en compte de chacune de ces interactions au sein de sa coopération en la matière, y compris en Asie-pacifique.

375. Or, l'heure est à la sécurisation des frontières, à la lutte contre la migration clandestine et toutes les activités criminelles qui y sont, légitimement ou non, associées. Au sein des accords conclus en Asie-pacifique, la dimension positive de la migration n'apparaît plus qu'en arrière-plan, quand elle apparaît seulement. En outre, le lien avec le développement et l'environnement n'est plus mis en évidence. C'est non seulement préjudiciable dans l'optique d'une approche globale, plus apte à répondre au défi des migrations à venir, mais également sensiblement discutable au regard de la doctrine de l'action extérieure. Le fait de ne pas prendre en compte ces interactions transsectorielles limite la compréhension des causes de la migration, et réduit

⁶⁹³ V. par exemple : BAILLAT A., « Quel(s) lien(s) entre les luttes contre le terrorisme et le changement climatique ? », *Les Champs de Mars*, 2018, vol. 1, n°30, pp. 439-447.

les possibilités d'élaborer une approche préventive du phénomène. Or, ainsi que l'affirme le Parlement Européen : « *une politique d'immigration doit être commune et, surtout, préventive et non pas répressive* »⁶⁹⁴.

376. Le phénomène de « sécuritarisation » de la perception des migrations et de leur traitement au sein de la coopération instituée par les accords ne date pas de la nouvelle génération d'accords en Asie-pacifique, mais y est bien représenté. Il existe ainsi un contraste notable entre les accords conclus avec les PED de l'ASEAN au début des années 2010, et ceux conclus plus récemment avec les pays développés et émergents. Au sein des premiers, l'accent est mis sur une approche globale de la migration et de ses liens avec le développement. Au sein des seconds, les dispositions sont focalisées sur les questions liées à la migration irrégulière.

377. Ainsi, dans le cadre des partenariats établis avec les PED de l'ASEAN, les partenaires s'attèlent à coopérer sur l'ensemble du processus d'accueil, d'intégration et de protection des immigrés. Dans ce cadre sont également évoqués l'accès à l'éducation et la formation, de même que des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie. Ces aspects constituent la « dimension positive » des migrations. Les accords réaffirment également les droits et la protection dont disposent les immigrés, et s'engagent à respecter les principes humanitaires dans le cadre de leur coopération⁶⁹⁵. C'est un point crucial compte tenu du traitement réservé non seulement par les pays de l'ASEAN (qui ne sont pas parties à la Convention de Genève sur les droits des réfugiés). Les partenaires s'entendent enfin sur la nécessité d'échanger afin d'identifier « *les causes profondes des migrations*⁶⁹⁶ » ou « *facteurs de poussée et d'attraction de la migration*⁶⁹⁷ ».

Surtout, la contribution à la prospérité des pays d'accueil des immigrés n'est pas ignorée au sein de ces accords. L'accord euro-vietnamien prévoit par exemple que la coopération implique la tenue d'un dialogue « *approfondi* » sur les migrations légales visant à mettre en place des mécanismes destinés à encourager les possibilités de migration⁶⁹⁸. De la même façon, l'accord

⁶⁹⁴ Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le rapport annuel 2007 sur les Droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme, JO C 271 E du 12.11.2009, point 136

⁶⁹⁵ Indonésie, article 34§1

⁶⁹⁶ Indonésie, article 34§2 a) ; Vietnam, article 27§2 a) ; Malaisie, article 20§2 a)

⁶⁹⁷ Philippines, article 26§2 a)

⁶⁹⁸ Vietnam article 27§2b)

de coopération avec les Philippines précise que les parties dialogueront notamment sur « *les questions de migration et de développement* », ce qui concerne entre autres le développement des ressources humaines, la protection sociale, la maximisation des avantages de la migration, les migrations circulaires ainsi que l'intégration des migrants.

378. Cela ne signifie pas pour autant que la dimension « négative » des migrations, c'est-à-dire les enjeux et problèmes soulevés par l'immigration illégale et les activités criminelles corollaires, est ignorée au sein de ces accords. L'approche globale du phénomène des migrations exige d'en tenir compte. L'UE et ses partenaires de l'ASEAN s'entendent ainsi pour oeuvrer à l'élaboration d'une politique préventive efficace contre l'immigration clandestine⁶⁹⁹. Le trafic de migrants et la traite des êtres humains sont également évoqués. Les partenaires s'engagent alors à travailler notamment sur les moyens de lutter contre les réseaux et les organisations criminelles de passeurs et de trafiquants, et de protéger les victimes⁷⁰⁰. Enfin, les accords évoquent le retour volontaire, dans des conditions humaines et dignes, de personnes résidant illégalement sur le territoire d'un pays, et leur réadmission⁷⁰¹.

379. De l'autre côté, le second modèle de dispositions, appliqué aux pays développés d'Asie et du Pacifique, se focalise en revanche quasi-exclusivement sur la gestion des migrations illégales et des activités criminelles qui y sont liées. Certes, l'UE et les partenaires développés de la région commencent par réaffirmer l'importance de mener « *un dialogue approfondi sur toutes les questions relatives aux migrations* »⁷⁰². Cependant, la liste de sujets proposée se concentre essentiellement sur l'immigration clandestine, le trafic des migrants et la traite des êtres humains⁷⁰³. L'accord euro-coréen, ainsi que les accords avec la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Japon ne citent que tardivement (quand ils le font) des sujets « positifs » de coopération en la matière.

380. En tout état de cause, qu'il s'agisse des accords conclus avec des PED ou leurs voisins développés, les accords ont une ambition *in fine* plutôt limitée sur la question de la traite humaine et du trafic de migrants. Pourtant, il s'agit d'un problème grave en Asie du Sud-Est et

⁶⁹⁹ Vietnam, article 27§2 e)

⁷⁰⁰ Philippines, article 26§2 e)

⁷⁰¹ Malaisie, article 20§2 d)

⁷⁰² Malaisie, article 20§1

⁷⁰³ Corée 2009 article 33§1

en Europe. Des asiatiques sont transportés jusqu'en Europe ou aux Etats-Unis, mais aussi en Australie et au Canada. Les données les concernant sont rares, et l'analyse est rendue complexe par le fait que beaucoup d'entre eux sont des réfugiés, ou envisagent de demander l'asile une fois arrivé dans le pays de destination. Notons pour illustration que l'Indonésie est le principal pays de provenance des migrants clandestins à destination de l'Australie⁷⁰⁴.

381. Au sein de l'ensemble des accords étudiés, le dialogue est parfois seulement envisagé⁷⁰⁵, parfois instauré d'office⁷⁰⁶. Dans le second cas, bien que les partenaires appellent à un « *mécanisme de dialogue et de consultation approfondis*⁷⁰⁷ », rien n'est précisé sur la forme, la fréquence et le niveau de participation de ce dialogue.

382. Enfin, qu'il s'agisse de partenariats avec des PED ou des pays industrialisés, les clauses « migrations », comportent toutes un alinéa consacré à la réadmission. Y est réaffirmée l'obligation des Etats parties d'aider à l'identification de leurs ressortissants, et de réadmettre tous leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un Etat membre de l'UE ou du pays partenaire. Ceci implique pour chaque Etat de fournir à ses ressortissants des « *documents d'identité appropriés* » à leur identification. Enfin, les partenaires soulignent la possibilité de négocier ultérieurement un accord de réadmission⁷⁰⁸.

383. Or, les accords de réadmission ne sont pas sans poser problème, et ont pu être critiqués par le Parlement européen notamment. Selon lui, la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers qui ne disposent pas des structures juridiques et institutionnelles nécessaires pour gérer la réadmission de leurs ressortissants et la protection de leurs droits va à l'encontre de la promotion et de la protection des droits de l'homme à laquelle est tenue l'UE⁷⁰⁹.

⁷⁰⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global report on trafficking in persons* », 2018, United Nations publication, 90p.

⁷⁰⁵ Malaisie, article 20§1

⁷⁰⁶ Indonésie article 34§1 ; Vietnam article 27§1 ; Philippines article 26§1 ; Australie article 28§1

⁷⁰⁷ Philippines article 26§1

⁷⁰⁸ Indonésie article 34§3

⁷⁰⁹ Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le rapport annuel 2007 sur les Droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme, JO C 271 E du 12.11.2009, point 136

Conclusion du Chapitre 2

384. En Asie-pacifique comme en Europe, différentes formes de criminalité prélèvent leur part de prospérité économique. De fait, les différents enjeux sécuritaires identifiés nuisent non seulement à la sécurité, mais aussi à la démocratie, aux droits fondamentaux, et à l'environnement notamment. Afin de respecter les engagements pris au sein de l'article 21§3 TUE, l'UE s'emploie à promouvoir la sécurité internationale au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique. Les clauses « sécuritaires » s'aggrègent selon une approche globale et transversale des menaces, qu'elles soient « globales » ou « locales », et de leurs effets sur les autres valeurs.

385. Si l'on excepte l'apparition récemment de clauses concernant les activités criminelles en ligne, la plupart des clauses « sécuritaires » ont peu évolué depuis leur première introduction, y compris au sein de la zone Asie-pacifique. Elles présentent un contenu relativement standardisé, principalement axé sur la promotion des accords internationaux et des processus multilatéraux.

386. Cependant, l'approche globale de l'ensemble des questions sécuritaires et de leurs interactions, alors qu'il s'agit d'une traduction de l'interdépendance des valeurs de la doctrine de l'UE, est parfois malmenée au sein des accords. Ainsi, les questions relatives aux migrations sont désormais principalement abordées sous l'angle de la sécurité, c'est-à-dire de la lutte contre les migrations clandestines.

387. Par ailleurs, si les clauses portant sur les différentes formes de criminalité à combattre sont nombreuses (dimension « sécurité » de la coopération sécuritaire), la coopération en matière de coopération judiciaire et policière (dimension « justice ») et de circulation des personnes et des données (dimension « liberté ») connaît une traduction bien plus modeste au sein des accords-cadres.

388. En tout état de cause, qu'il s'agisse de la dimension « sécurité », « justice » ou « liberté » de la coopération sécuritaire, force est de constater qu'elle est plutôt limitée quant à sa portée.

Cette modestie peut s'expliquer par les contraintes de compétences de l'UE, par la déconnexion des acteurs et enjeux entre les deux régions, mais aussi par les conséquences juridiques qu'aurait un contenu plus ambitieux en la matière, notamment en termes de base juridique des accords. Ces clauses ont néanmoins l'avantage d'exister, et d'ainsi offrir une plateforme pour l'UE pour tenter d'accroître sa présence et sa valeur ajoutée en tant qu'acteur sécuritaire dans la région.

389. En revanche, s'il est un champ dans lequel l'UE est parvenue à s'imposer comme un acteur incontournable, c'est en matière de développement, et plus spécifiquement de développement durable. La conditionnalité « de troisième génération » présente au sein des accords-cadres en Asie-pacifique l'illustre aisément, bien qu'elle soit toujours en phase de standardisation.

Chapitre 3 La promotion du développement durable par la régulation du libre-échange et la participation du public avec l'Asie-pacifique

390. Au sujet du développement durable, comme pour nombre d'autres domaines, l'interpénétration et l'inter-maturation du droit international et de la doctrine européenne est tangible. C'est pourquoi, dans un premier temps, il convient de retracer brièvement la naissance internationale du concept, son intégration en droit de l'Union européenne, en tant que composante de la doctrine de l'action extérieure.

391. L'expression « développement durable » est apparue pour la première fois en 1987⁷¹⁰, au sein du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies (CNUED), intitulé « *Our Common Future* » (Notre avenir à tous)⁷¹¹, communément désigné comme le « rapport Brundtland ». Le développement durable y est défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.* »⁷¹² Cette notion s'est imposée en réponse à la prise de conscience progressive, depuis les années 1970, de la finitude écologique de la Terre, et des enjeux du développement économique et social des PED.

392. Si la doctrine du développement durable s'est enrichie, affinée au cours des décennies, le cœur du concept n'a pas changé depuis le rapport Brundtland : le développement durable est tridimensionnel (économique, social et environnemental) et interdépendant. Le concept n'est pas exempt de critiques et d'ambiguïtés, notamment dans la confusion entretenue entre « développement » et « croissance » économiques. Ceci étant, de par son optimisme sous-jacent (un développement durable est possible), le développement durable est un « *catalyseur ralliant les pays développés et les pays en développement, les entreprises et la société civile*⁷¹³ » sous une même bannière.

⁷¹⁰ V. sur ce point par exemple : PALLEMAERTS M. et DEFRISE D., « L'émergence du concept de "développement durable" en droit international : un progrès pour l'environnement ? », *Aménagement-Environnement*, 2000, numéro spécial, pp. 4-8

⁷¹¹ Il existe une (bénigne) controverse autour de l'emploi parfois fait du terme « soutenable » plutôt que durable. Les tenants du terme « durable » insistent sur la notion de durabilité définie comme cohérence entre les besoins et les ressources globales de la Terre à long terme, plutôt que sur l'idée d'une recherche de la limite jusqu'à laquelle la Terre sera capable de nourrir l'humanité.

⁷¹² « Notre avenir à tous », Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par Mme Gro Harlem BRUNDTLAND, 1987, disponible en français sur le site du Ministère des affaires étrangères : https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

⁷¹³ *Ibid.*

393. Par la suite, si la gouvernance internationale de l'environnement et du climat a perdu en *momentum* depuis le Sommet de Rio de 1992, le développement durable a fait son chemin dans le droit de l'Union européenne, pour en devenir une pierre angulaire⁷¹⁴.

394. La Stratégie en faveur du développement durable (SDD) adoptée en juin 2006 par le Conseil européen à Bruxelles est encore aujourd'hui le cadre de l'action de l'UE en interne et à l'international en la matière⁷¹⁵. Dans le contexte de cette étude, il est intéressant de relever que la SDD proclamait déjà l'interdépendance des valeurs, alors que la révision du traité de Lisbonne n'est intervenue que deux ans plus tard. La SDD affirme en effet que le développement durable repose sur les principes de la démocratie, de l'égalité entre les hommes et les femmes, de la solidarité, de l'État de droit et du respect des droits fondamentaux, y compris la liberté et l'égalité des chances pour tous⁷¹⁶. L'objectif général de la SDD est de renforcer l'action en la matière de l'UE, et de réaffirmer la nécessité d'une solidarité mondiale pour faire face aux enjeux du développement durable. Ceci conduit ses auteurs à souligner l'importance de renforcer l'action menée avec des partenaires situés en dehors des frontières de l'UE, y compris avec les « *pays en développement rapide* », autrement dit des émergents⁷¹⁷.

395. Désormais, le développement durable est consacré en tant qu'objectif de l'UE au sein des traités tels que révisés par le traité de Lisbonne, et fait partie des principes et objectifs fondamentaux de l'action extérieure européenne⁷¹⁸.

396. Les clauses faisant la promotion de la coopération au développement, de l'accès aux droits sociaux de base, et de la protection de l'environnement ont souvent préexisté à l'introduction du concept de développement durable dans les accords. Ceci explique que la plupart des clauses concernées soient en cours de standardisation, comme l'illustrent les accords conclus avec l'Asie-pacifique (Section 1).

⁷¹⁴ BÄR S., KRAEMER R.A., « European Environmental Policy After Amsterdam », *Journal of Environmental Law*, 1998, n°10, pp. 315-330.

⁷¹⁵ Conclusions du Conseil européen du 9 juin 2006, Annexe « Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable », 29 p. Ci-après désignée par « SDD 2006 ».

⁷¹⁶ SDD 2006, pt. 1

⁷¹⁷ SDD 2006, pt. 4

⁷¹⁸ Article 21§3 TUE

397. La chose n'est pas aussi évidente en ce qui concerne les enjeux du développement durable les plus récemment identifiés. La crise écologique et sociale se manifeste désormais de manière mondialisée : en sont certains des symptômes les plus évidents le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources naturelles, les pénuries d'eau douce, le rapprochement du pic pétrolier⁷¹⁹, l'accroissement des inégalités, l'insécurité alimentaire, la perte drastique de biodiversité, l'intensification des catastrophes naturelles. Le développement durable est une réponse nécessaire qui doit mobiliser tous les acteurs du développement, étatiques et non-étatiques, économiques, culturels et sociaux, sur l'ensemble des sujets. A ce stade, ce sont souvent ces « nouveaux enjeux », qui font l'objet de compromissions et d'affaiblissement de la doctrine européenne au sein des accords en Asie-pacifique, mais qui présentent également un potentiel intéressant pour l'avenir (Section 2).

Section 1 La standardisation progressive des clauses relative au développement durable

398. Quelques prémisses aux clauses actuelles sont identifiables dans les accords de coopération conclus à la fin des années 90 par l'UE en Asie, avec la Corée ou le Cambodge par exemple. Cependant, en l'absence d'une approche systématisée du concept⁷²⁰, les composantes du développement durable faisaient au sein des accords conclus à l'époque l'objet d'une coopération de facture très modeste et « éclatée ». Sans surprise, le changement climatique, la responsabilité sociale des entreprises, ou la participation de la société civile, thèmes développés plus tard, en étaient absents.

399. Par la simplification, clarification et mise en cohérence que le traité de Lisbonne a apporté à l'action extérieure européenne, et par la consécration de la doctrine de l'article 21§3 du TUE,

⁷¹⁹ Il s'agit d'un concept utilisé dans l'étude des ressources naturelles, qui théorise le moment où la production de pétrole aura atteint son maximum, et commencera donc à décliner.

⁷²⁰ Cependant, au sein des accords conclus avec ceux qui intégreraient par la suite l'ASEAN, l'interdépendance du développement économique, social et environnemental était parfois reconnue. Au sein du préambule de l'accord euro-laotien, était ainsi consacrée « l'importance du développement social qui devrait aller de pair avec le développement économique ». De la même façon, y était affirmé l'attachement des deux parties à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la gestion durable des ressources naturelles, « en tenant compte des liens qui existent entre l'environnement et le développement ».

l'UE s'est vue offrir les moyens d'intégrer de façon bien plus cohérente, ambitieuse et efficace les objectifs du développement durable au sein de ses accords externes. Les accords négociés et conclus en Asie-pacifique en sont une illustration intéressante, car nuancée dans son bilan.

400. Le développement durable apparaît désormais dès le préambule des accords-cadres « nouvelle génération »⁷²¹. Dans la plupart des accords, les partenaires annoncent leur souhait de « *promouvoir le développement durable dans ses dimensions économique, sociale et environnementale* »⁷²². De manière notable, le développement durable rejoint également la clause « fondement » ou « principes généraux »⁷²³ des accords⁷²⁴. Les composantes du concept sont parfois précisées plus loin dans l'accord. La dimension environnementale exige d'« *assurer un niveau élevé de protection environnementale et [de] coopérer dans la lutte contre le changement climatique* ». La dimension sociale requiert pour sa part le « *soutien en faveur d'une mondialisation équitable, des objectifs de plein emploi productif et d'un travail décent pour tous* »⁷²⁵, voire le respect « *des normes internationales du travail ratifiées* »⁷²⁶.

401. La promotion des valeurs relatives au développement durable concerne un champ potentiellement très étendu de questions. Peuvent en effet y être associés les enjeux relatifs aux affaires sociales en général (santé, emploi, éducation), jusqu'aux sciences et technologies⁷²⁷, en passant par l'environnement et les ressources naturelles, le changement climatique, mais aussi les transports⁷²⁸, l'agriculture⁷²⁹ et les autres activités économiques ayant un impact sur l'environnement (sylviculture⁷³⁰, pisciculture, pêche⁷³¹, tourisme⁷³²). Certains accords-cadres

⁷²¹ Il est même parfois qualifié de « principe », comme au sein de l'accord conclu avec l'Indonésie.

⁷²² Ex : Préambule APEC, APS Canada, Préambule Corée 2010

⁷²³ A l'exception notable de l'APS Canada, où au sein des clauses posant les fondements de la mise en œuvre de l'accord et de la relation, n'apparaît pas le soutien au développement durable.

⁷²⁴ Exemple : Indonésie article 1§3 ; Vietnam article 1§3 ; Philippines article 1§3 ; APEC article 1§3 ; Corée 2010 article 1§3

⁷²⁵ Préambule Corée 2010

⁷²⁶ Préambule Vietnam

⁷²⁷ Ex : Indonésie article 22§1

⁷²⁸ Ex : Indonésie article 24

⁷²⁹ Ex : Indonésie article 29f) « promotion d'une agriculture durable »

⁷³⁰ Ex : Indonésie article 28 : « protéger, conserver et gérer de manière durable les ressources forestières et leur diversité biologique au profit des générations actuelles et futures »

⁷³¹ Ex : Indonésie article 30 : « promouvoir un développement et une gestion durables et responsables de la pêche et du milieu marin. »

⁷³² Exemple : Indonésie, article 17§1 « assurer un développement équilibré et durable du tourisme conformément au code éthique mondial du tourisme approuvé par l'Organisation mondiale du tourisme et aux principes de durabilité à la base du processus de l'Agenda local 21. »

comprennent un titre⁷³³ ou un article⁷³⁴ spécialement dédié à la coopération en matière de développement durable, mais ce regroupement est plutôt exceptionnel.

402. Notre étude se focalisera sur les plus importantes de ces clauses. Il s'agit de la coopération au développement, axée sur la lutte contre la pauvreté, de la coopération en matière sociale, de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, de l'énergie, et de l'adaptation et l'atténuation au dérèglement climatique. Ces deux derniers thèmes seront cependant traités au moment de l'examen des questions les plus récemment ajoutées aux considérations liées au développement durable⁷³⁵.

403. Il importe ainsi d'examiner successivement la promotion faite de la composante « économique » (§1) du développement durable, puis sa dimension sociale (§2), et environnementale (§3), pour constater qu'elles font l'objet d'un traitement variable, affecté par les réticences des partenaires notamment, mais aussi le manque de fermeté de l'Union.

§1 La dimension économique du développement durable et la coopération en matière de développement économique et de lutte contre la pauvreté

404. L'UE est de longue date un acteur majeur de la coopération au développement à l'échelle mondiale. Elle est encore à ce jour, aux côtés de ses Etats membres, la première donatrice d'aide publique au développement dans le monde⁷³⁶. Comme la plupart des autres donateurs majeurs, elle a au cours des dernières années légèrement infléchi son approche de l'aide au développement, y compris en Asie du Sud-Est. Sans renier l'importance du rôle joué par le commerce et les préférences commerciales dans le développement⁷³⁷, les nouveaux accords font simplement passer cette dimension au second plan, et se sont étoffés sur les autres composantes du développement durable (A).

⁷³³ Accord euro-coréen de 2009

⁷³⁴ APS Canada, article 12

⁷³⁵ Voir *infra*, section suivante

⁷³⁶ Avec un montant total de 75,7 milliards € en 2017, d'après le Comité sur l'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération de Développement Economique (OCDE). Commission européenne, Communiqué de Presse du 10 avril 2018, « L'UE reste le premier donateur mondial d'aide au développement: 75,7 milliards € en 2017 », IP/18/3002

⁷³⁷ UE-Vietnam, Préambule

405. De plus, afin d'optimiser sa contribution au développement des plus vulnérables, l'UE a établi deux « modèles » d'accords-cadres, appliqués selon le niveau de développement du partenaire considéré. D'un côté, il s'agit de promouvoir une meilleure coordination des donateurs, essentiellement des pays développés. De l'autre, elle cherche à affiner la stratégie de coopération au développement avec les PED qui en sont bénéficiaires (B).

A. La transition d'une coopération au développement économique en faveur d'un partenariat pour un développement durable

406. L'apport principal du concept de développement durable est de proposer une vision structurée, globale, consciente des interactions positives -et négatives- entre composantes économique, sociale et environnementale. Ainsi, l'objectif de l'éradication de la pauvreté par le développement économique ne disparaît pas des accords-cadres « nouvelle génération », mais se voit associé d'autres objectifs, complémentaires.

407. L'intégration dans l'action extérieure de l'UE du développement durable en tant qu'objectif transversal a conduit à une inflexion de l'approche de la coopération au développement, auparavant essentiellement appréhendée sous l'angle économique. En effet, au sein des anciens accords conclus avec l'ASEAN⁷³⁸, ainsi que dans l'accord euro-coréen de 1999, les clauses relatives à la coopération au développement visaient surtout le maintien ou l'intensification de la croissance économique, de la consommation et de la production domestique, et l'expansion des échanges commerciaux.

Cette évolution ressort clairement d'un examen chronologique des accords, et transparaît surtout au sein des accords conclus avec le Vietnam et les Philippines respectivement. Les clauses consacrées à la coopération au développement au sein de ces accords visent la réalisation de l'ensemble du développement durable, pas seulement du développement économique et de l'éradication de la pauvreté.

⁷³⁸ Dans l'accord UE-ASEAN de 1980, l'article 4 était explicitement consacré à la coopération au développement. Le paradigme était celui que l'on a évoqué : le développement était envisagé presque exclusivement sous l'angle économique, et en dépit des affirmations des partenaires quant au caractère égalitaire de leurs relations, on s'inscrivait clairement dans une relation asymétrique du type donateur/bénéficiaire.

408. La coopération au développement axée sur la prospérité économique ne disparaît pas des accords. Ainsi, au sein de l'accord euro-vietnamien de 2010, il est précisé qu'elle visera notamment à « *parvenir à une croissance économique soutenue*⁷³⁹ », et à « *soutenir les politiques et instruments visant à une intégration progressive dans l'économie et le commerce mondiaux*⁷⁴⁰ ».

409. Seulement, cette coopération vise désormais bien d'autres domaines, qui dépassent le seul champ économique. Par exemple, au sein de l'accord euro-philippin, il est précisé que le dialogue portant sur la coopération au développement sera notamment axé sur la promotion du développement social et humain, la réalisation d'une croissance économique durable, la durabilité environnementale y compris dans la gestion des ressources naturelles, ou encore la réduction et l'adaptation aux changements climatiques. Cet accord propose également de dialoguer au sujet de la réforme du secteur publique « *afin d'améliorer la fourniture de services sociaux* »⁷⁴¹.

410. De plus, la promotion du développement durable est parfois reliée aux autres « piliers » de la doctrine de l'action extérieure européenne. Ainsi, au sein de l'accord euro-philippin toujours, les partenaires précisent que le développement socio-économique et l'éradication de la pauvreté ne peuvent être atteints qu'à l'aide de la sécurité et de la stabilité internationales⁷⁴².

411. Néanmoins, force est de constater que les formes et activités de coopération envisagées sont très limitées. Ne sont généralement évoqués que l'échange d'informations, l'assistance technique aux projets, l'offre de formations, ou l'organisation d'ateliers et d'échanges d'experts. Ceci étant, l'instrument de coopération au développement de l'UE (ICD) est l'un des instruments de financement de la coopération de l'UE les mieux dotés en termes financiers, et propose une coopération complète et pertinente⁷⁴³.

⁷³⁹ Vietnam, article 6 a)

⁷⁴⁰ Vietnam, article 6 f)

⁷⁴¹ Philippines, article 29

⁷⁴² De la même façon, dans le Préambule de l'accord euro-malaisien, les partenaires affirment qu'il faut : « améliorer la coopération en matière de stabilité, de justice et de sécurité internationales en tant que condition préalable essentielle pour favoriser le développement socio-économique durable et l'éradication de la pauvreté »

⁷⁴³ Voir *infra*, titre 2

412. Par ailleurs, notons qu'il n'existe pas de clause spécifiquement consacrée à la coopération au développement au sein des accords conclus respectivement avec l'Indonésie et la Malaisie. Or, ces deux Etats sont « sortis » de la plupart des programmes d'aide au développement européens ces dernières années⁷⁴⁴. Il s'agit de prendre acte de leur statut de PED avancé, confirmé par leur entrée dans la catégorie des « pays à revenus intermédiaires » selon la classification de la Banque mondiale⁷⁴⁵. En tout état de cause, bien que l'Indonésie et la Malaisie présentent encore des caractéristiques typiques de PED, les accords ne font pas mention de la coopération relative à leur développement.

Il s'agissait sans doute par là de souligner le caractère égalitaire de la relation qui les lie à l'UE. En revanche, il est regrettable que les parties ne se soient pas entendues pour au moins évoquer l'aide au développement que ces Etats émergents pourraient apporter à leurs voisins moins avancés. L'absence d'*a minima* un souhait de coordination de leurs efforts en faveur du développement des PED de l'ASEAN et du Pacifique paraît constituer un rendez-vous manqué. La chose est d'autant plus dommageable dans le cas de la Malaisie, dont l'accord a été conclu récemment, et qui n'a donc pas l'excuse de l'immaturité stratégique ou conceptuelle.

413. Car en effet, dans le cadre des accords conclus avec des partenaires développés, l'accent est davantage mis sur la coordination de l'aide au développement.

B. L'adaptation des orientations de la coopération au développement selon le niveau de développement des partenaires

414. La coopération au développement prend une forme différente selon qu'il s'agit d'un accord-cadre négocié avec un pays industrialisé ou en développement, ce qui n'a rien de surprenant compte tenu de la différence des enjeux les concernant. Certains sont en effet

⁷⁴⁴ L'Instrument de coopération au développement (IDC) ne s'applique désormais à ces pays que dans ses programmes régionaux, voir titre 2.

⁷⁴⁵ Quant à déterminer lesquels de ces Etats on devrait considérer comme des « émergents », la question est délicate et subjective, compte tenu des contours très flous de la définition de ce qu'est un pays émergent. Sur ce point, v. SAUTENET A., *Le partenariat stratégique...*, précité.

destinataires de l'aide, tandis que les autres en sont fournisseurs, au même titre que l'UE et ses Etats membres. Dans les deux cas en revanche, conformément aux évolutions du contexte international, la coopération établie vise à être davantage efficace, coordonnée, et fixée sur les priorités les plus urgentes.

415. Dans le cadre des relations de l'UE avec les autres pays développés, l'objectif de la coopération au développement est de parvenir à améliorer l'efficacité de l'aide par une meilleure coordination et la synergie de leurs actions en la matière⁷⁴⁶.

416. Cependant, au sein de l'accord euro-coréen de 2010, on ne trouve pas de mention de l'action des partenaires en faveur du développement économique dans le Préambule, ce qui augure du peu d'intérêt des parties pour la question. L'aide au développement est mentionnée comme « *question d'intérêt commun* » sur laquelle les partenaires s'engagent à renforcer leur dialogue et coopération⁷⁴⁷. Elle fait certes l'objet d'une clause insérée dans le titre consacré à la coopération au développement durable, mais sa portée est limitée. La seule activité proposée est l'échange d'informations sur leurs politiques et programmes d'aide au développement et de meilleures pratiques en matière d'efficacité de l'aide⁷⁴⁸.

En termes d'objectifs et de « vision » de leur rôle dans le développement des tiers, les accords suivants s'avèrent parfois de facture plus ambitieuse.

417. La clause spécifiquement consacrée au développement au sein de l'APRC néo-zélandais⁷⁴⁹ permet aux parties de réaffirmer leur engagement à soutenir le développement durable dans les pays en développement « *afin de réduire la pauvreté et de contribuer à un monde plus sûr, plus équitable et plus prospère*⁷⁵⁰. » Le lien est en l'espèce fait entre développement durable, réduction de la pauvreté, et sécurité internationale.

⁷⁴⁶ L'objectif pour les partenaires est toujours « *d'unir leurs forces* » pour que les activités de développement aient « *une résonance, une portée et un impact plus grands* » notamment dans la région du Pacifique. V. APRC article 12§2

⁷⁴⁷ Corée 2010 article 2§2d)

⁷⁴⁸ Corée 2010, article 27

⁷⁴⁹ APRC, article 12

⁷⁵⁰ APRC, article 12§1

418. L'APS euro-canadien adopte une posture quasi-messianique lorsque son Préambule annonce que les partenaires prennent « *l'engagement de réduire la pauvreté, de stimuler une croissance économique inclusive et d'aider les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient sur la voie des réformes politiques et économiques* ». Cette coopération passe par l'instauration d'un dialogue stratégique régulier afin d'améliorer la coordination, la qualité et l'efficacité de leurs politiques de développement. Le Canada et l'Union ont également souhaité insister sur la nécessité d'œuvrer ensemble « *au renforcement de la responsabilisation et de la transparence* ». Cet accord est par ailleurs le seul à mentionner l'importance d'obtenir la participation de divers acteurs, incluant le secteur privé et la société civile, à la coopération au développement⁷⁵¹. Il ne précise cependant rien quant aux moyens de mise en œuvre de cette coopération.

419. La clause consacrée à la coopération au développement au sein de l'accord euro-japonais⁷⁵², pourtant adoubé comme « stratégique », ne présente pas un niveau d'ambition similaire à celui de l'APS euro-canadien. Ceci étant, cette clause est la première à entériner en son sein l'effet négatif sur le développement de certaines pratiques illégales, ce qui mérite d'être signalé. L'UE et le Japon entendent ainsi « *coopérer en vue de juguler les flux financiers illicites, de prévenir et de combattre les irrégularités, la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant préjudice à leurs intérêts financiers et à ceux des pays bénéficiaires à tous les niveaux*⁷⁵³ ».

420. En termes de moyens consacrés à cette coopération, ils s'enrichissent un peu, sans être beaucoup plus ambitieux que ceux suggérés au sein des accords antérieurs. Il s'agit toujours en premier lieu d'échanger des informations, mais aussi de coordonner leur action dans les différents pays concernés⁷⁵⁴, afin de favoriser les synergies entre leurs programmes respectifs⁷⁵⁵. Est également promue une coordination accrue au sein des enceintes internationales et régionales pertinentes⁷⁵⁶. L'accord euro-australien est à ce jour le plus ambitieux en la matière. Il propose en effet de renforcer l'efficacité des programmes d'aide de

⁷⁵¹ APS Canada, article 12§5

⁷⁵² APS Japon, article 11 « politique de développement »

⁷⁵³ APS Japon, 11§4

⁷⁵⁴ APRC article 12§3b)

⁷⁵⁵ Australie article 12§3c)

⁷⁵⁶ APRC article 12§3a)

l'UE, de ses Etats-membres et de l'Australie, en mettant en place une coopération déléguée réciproque⁷⁵⁷. Une Déclaration relative à la coopération déléguée UE-Australie a été effectivement adoptée le 15 avril 2014, permettant à l'UE de financer ou de mener des projets de développement en lien avec l'Australie. Des projets à Fidji, au Sud-Soudan et au Laos ont ainsi été agréés dans ce cadre.

421. A l'opposé, la coopération au développement au sein de l'accord signé avec Singapour s'avère bien moins ambitieuse. Certes, l'objectif est ici encore de se concerter et de coordonner davantage les actions des partenaires, mais après avoir convenu d'échanger des informations, les parties se sont seulement engagées à « *promouvoir des actions conjointes visant à fournir une assistance technique et à promouvoir le développement humain au sein des pays les moins développés d'Asie du Sud-Est et au-delà*⁷⁵⁸ ».

422. Dans l'optique d'assurer la promotion de l'ensemble des composantes du développement durable, au-delà de la seule coopération au développement « traditionnelle », l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique s'engagent à coopérer en matière sociale.

§2 La dimension sociale du développement durable dans les accords : une défense partielle et à demi-mot des droits économiques et sociaux

423. Au titre de l'indivisibilité des droits de l'homme, les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) sont considérés comme des droits fondamentaux à part entière⁷⁵⁹. La question de leur relative invisibilité dans le cadre de la coopération sur les questions de gouvernance démocratique a été précédemment traitée. Or, si la coopération en matière de développement durable fait référence au développement « social », il n'existe pas de « clause droits sociaux », similaire à la clause droits de l'homme⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ Australie article 12§3d)

⁷⁵⁸ Singapour, 40§2.

⁷⁵⁹ On laissera de côté la question des droits culturels et de la propriété intellectuelle, qui n'apparaissent pas dans la doctrine de l'action extérieure de l'UE.

⁷⁶⁰ Pour rappel, on a identifié plusieurs blocs de droits « économiques et sociaux » : sécurité et protection sociale ; droit au travail et droits du travail ; droits syndicaux ; santé ; éducation ; droits des enfants et autres minorités vulnérables ; le droit à un niveau de vie satisfaisant, qui apparaît au sein de la DUDH (article 25), du PIDESC (article 11), mais pas au sein des instruments

424. D'emblée, ce qui frappe à la lecture des accords-cadres conclus en Asie-pacifique, c'est que l'expression « droits économiques et sociaux » n'apparaît nulle part. Dans le corps des accords, aucune référence n'est faite à un « droit » dès lors qu'il s'agit d'éducation, de santé ou même de travail. De plus, les accords n'assurent qu'une promotion *a minima* des droits du travail : l'UE et ses partenaires évoquent les « *normes sociales et du travail reconnues au plan international* ». La référence aux conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) n'est pas non plus systématique (A).

425. Les droits à la santé et à l'éducation ne sont quant à eux jamais mentionnés en tant que tels. Ceci étant, l'UE et les Etats d'Asie-pacifique se sont entendus pour mettre en place à ce sujet une coopération de facture modeste, principalement axée sur les populations les plus vulnérables (B).

A. La promotion à demi-mot de l'adhésion aux « normes internationales du travail » de l'OIT

426. La clause consacrée à la protection des droits sociaux est quasi-systématiquement intitulée « *emploi et affaires sociales* »⁷⁶¹. En dépit de la posture adoptée par certains Etats de l'ASEAN notamment en faveur d'une défense prioritaire des droits économiques et sociaux, la plupart se montrent finalement frileux quant à la mention de ces libertés en particulier. Bien des partenaires en développement de l'UE ne peuvent se départir de la crainte qu'elle n'utilise le prétexte de défendre les droits des travailleurs et les autres droits sociaux pour les empêcher de mener la politique économique ou sociale de leur choix, ou afin de les priver d'avantages comparatifs.

427. La référence à des « *normes* » plus qu'à des « *droits* » vise ainsi sans doute à rassurer les partenaires de l'UE : il ne s'agit pas de contraindre, de restreindre les pouvoirs et la liberté des autorités publiques, ou d'empêcher le développement économique. Le terme de « *normes* » vise probablement à sortir la promotion des droits sociaux du registre des « *valeurs* », de la politique

européens. Ceci étant, l'accès à l'éducation, à la santé, aux services publics, à la sécurité sociale, au travail dans des conditions satisfaisantes, et à l'ensemble des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la CESDH, sont en théorie propres à assurer ce « niveau de vie satisfaisant ».

⁷⁶¹ Sauf dans le cas de l'APS euro-canadien où la question est traitée au sein de la clause « développement durable », soit article 12§10

et du subjectif, afin de le rapprocher du champ du commerce et de la technique commerciale, *a priori* objectif et apolitique. En outre, dans la rédaction des clauses, le respect de ces « normes » du travail s'inscrit dans la volonté affichée d'encourager l'emploi productif, le travail décent, et à terme une mondialisation équitable et bénéfique à tous⁷⁶².

428. La coopération dans le cadre de la clause « emploi et affaires sociales » peut porter sur un vaste champ de sujets. Pour illustration, sont évoqués la cohésion régionale et sociale, l'intégration sociale, les systèmes de sécurité sociale⁷⁶³, l'acquisition de compétences, la santé et la sécurité au travail, l'égalité homme-femme, le travail digne, le développement des ressources humaines, la politique de l'emploi, ou encore le dialogue social⁷⁶⁴. Cependant, les activités prévues ne revêtent que des formes limitées : des programmes et projets spécifiques⁷⁶⁵, ou encore un dialogue⁷⁶⁶, tel que dans le cadre de l'ASEM, de réunions UE-ASEAN ou de l'OIT.

429. C'est dans ce cadre que les partenaires réaffirment leur engagement à respecter, promouvoir et appliquer les « *normes du travail reconnues au plan international* »⁷⁶⁷, définies en particulier par l'OIT. Il s'agit des normes proclamées au sein de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998, mais aussi par les conventions dites « fondamentales » de l'Organisation. Or, si les Philippines apparaissent comme un bon élève en matière d'adhésion aux conventions internationales, elles font figure d'exception. Il est très étonnant de constater que le Japon, la Corée du Sud et même la Nouvelle-Zélande ont refusé de ratifier certaines des conventions les plus importantes de l'OIT.

⁷⁶² Ex : Philippines article 28§2 ; Corée 2010 article 22§2 ; Singapour article 35§2 ; Malaisie article 42§1

⁷⁶³ Voir par exemple Corée article 22§1 ; Vietnam article 50§1 ; Philippines article 28§1

⁷⁶⁴ Ex : APRC article 51§1

⁷⁶⁵ Voir par ex : Corée article 22§4

⁷⁶⁶ Philippines article 28§3

⁷⁶⁷ Ex : Corée 2010 22§3 ; Vietnam art 50§3 ; Philippines 28§3

Tableau 18 : l'adhésion aux principales conventions de l'OIT des pays de la zone Asie-pacifique :

	C029 - Convention (n° 29) sur le travail forcé ⁷⁶⁸	C087 - Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ⁷⁶⁹	C098 - Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective ⁷⁷⁰	C105 - Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé ⁷⁷¹	C111 - Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession) ⁷⁷²	C182 - Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants ⁷⁷³	C138 - Convention (n° 138) sur l'âge minimum ⁷⁷⁴	C100 - Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération
Australie	1932	1973	1973	1960	1973	2006	∅	1974
Nouvelle- Zélande	1938	∅	2003	1968	1983	2001	∅	1983
Canada	2011	1972	2017 ⁷⁷⁵	1959	1964	2000	2016	1972
Corée	∅	∅	∅	∅	1998	2001	1999	1997
Japon	1932	1965	1953	∅	∅	2001	2000	1967
Indonésie	1950	1998	1957	1999	1999	2000	1999	1958
Malaisie	1957	∅	1961	∅ ⁷⁷⁶	∅	2000	1997	1997
Philippines	2005	1953	1953	1960	1960	2000	1998	1953
Thaïlande	2009	∅	∅	1969	2017 ⁷⁷⁷	2001	2004	1999
Vietnam	2007	∅	2020 ⁷⁷⁸	∅	1997	2000	2003	1997
Singapour	1965	∅	1965	∅ ⁷⁷⁹	∅	2001	2005	2002
Laos	1964	∅	∅	∅	2008	2005	2005	2008
Brunei	∅	∅	∅	∅	∅	2008	2011	∅

Source : auteure, d'après les données du site de l'OIT⁷⁸⁰

430. Seul l'accord avec Singapour liste expressément les droits fondamentaux correspondant aux quatre plus importantes des huit conventions fondamentales de l'OIT⁷⁸¹, à savoir :

- liberté d'association et reconnaissance effective du droit de négociation collective (C098) ;
- abolition de toute forme de travail forcé ou obligatoire (C105) ;
- abolition effective du travail des enfants (C182) ;

⁷⁶⁸ Date de 1930, entrée en vigueur en 1932

⁷⁶⁹ 1948, entrée en vigueur en 1950

⁷⁷⁰ 1949, entrée en vigueur en 1951

⁷⁷¹ 1957, entrée en vigueur en 1959

⁷⁷² 1958, entrée en vigueur en 1960

⁷⁷³ 1999, entrée en vigueur en 2000

⁷⁷⁴ 1973, entrée en vigueur en 1976

⁷⁷⁵ Entrée en vigueur prévue pour 2018 au moment de la rédaction de ces lignes

⁷⁷⁶ Ratifiée en 1958, dénoncée en 1990

⁷⁷⁷ Entrée en vigueur prévue en 2018 au moment de la rédaction de ces lignes

⁷⁷⁸ La convention devrait entrer en vigueur pour le Vietnam le 5 juillet 2020.

⁷⁷⁹ Ratifiée en 1965, dénoncée en 1979

⁷⁸⁰ Dernière vérification 08/10/2019

⁷⁸¹ Singapour article 35§3

- élimination de la discrimination dans le cadre du travail ou de l'emploi (C111).

Singapour est également le seul pays qui ait accepté la mention selon laquelle les parties s'efforceront de ratifier les conventions de l'OIT auxquelles elles ne sont pas encore parties⁷⁸². Les autres accords se contentent d'une référence aux « normes internationales du travail » reconnues, sans mention expresse de l'OIT.

431. Par ailleurs, si la référence à la Déclaration de 1998 de l'OIT apparaît fréquemment dans les accords, il faut néanmoins rappeler qu'il s'agit d'un texte à valeur purement déclaratoire. Son respect ne fait pas l'objet d'un suivi de la part de l'OIT. La ratification des Conventions est le seul acte à même de permettre que non seulement ces Etats affichent leur soutien aux normes et droits promus, mais aussi d'offrir la possibilité de vérifier le respect effectif de ces obligations par la suite. C'est pourquoi certains accords proposent de coopérer, voire de fournir une assistance technique en vue de la ratification et de la mise en œuvre de ces conventions⁷⁸³.

432. La clause « emploi et affaires sociales » ne présente pas de différence fondamentale selon qu'elle est conclue avec un PED ou un pays industrialisé⁷⁸⁴. Le fait que nombre de pays industrialisés n'aient pas à ce jour ratifié toutes les conventions fondamentales de l'OIT (sans parler des conventions « à jour » et « facultatives ») le justifie à lui seul. De plus, on peut y lire également la volonté de « dépolitiser » la promotion des normes sociales, dans la mesure où l'UE ne saurait être taxée de néo-colonialisme si elle exige des PED et pays développés les mêmes engagements.

433. La seule apparition d'une forme de différenciation se limite à l'inclusion d'une référence aux différences socio-économiques, comme dans le cas du Vietnam⁷⁸⁵. Chose étonnante, cette distinction est reprise avec Singapour, qui n'est pourtant pas un PED⁷⁸⁶. On peut dès lors s'inquiéter qu'il ne s'agisse d'un prétexte visant à arguer d'une différence socio-culturelle

⁷⁸² Singapour article 35§3 : « *The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying and effectively implementing the fundamental ILO conventions, and will exchange information in this regard.* »

⁷⁸³ Vietnam article 50§3

⁷⁸⁴ En dehors du cas de l'APS euro-canadien.

⁷⁸⁵ Vietnam article 50§2 ; Philippines article 28§2 ; Malaisie article 42§2

⁷⁸⁶ Singapour article 35§2

nationale afin de justifier leur refus de normes relatives aux droits sociaux, au nom d'un relativisme des droits fondamentaux.

434. Si la promotion des droits du travail s'opère de façon modeste, à tout le moins apparaît-elle expressément, ce qui n'est pas le cas des autres droits sociaux. Ceci n'empêche cependant pas l'UE et ses partenaires de coopérer sur les questions sociales pertinentes.

B. Le soutien en demi-teinte des autres droits sociaux au travers d'une coopération différenciée

435. D'autres clauses sont traditionnellement associées à celle portant sur l'emploi et les affaires sociales, au sein de la partie de l'accord-cadre consacrée au développement durable. Elles s'inscrivent également dans la volonté de promouvoir une mondialisation profitable à tous. Les deux clauses types les plus anciennes, largement standardisées, sont celles qui concernent la coopération en matière de santé et d'éducation, respectivement. Cependant, il n'y est fait nulle mention de « droits » qu'il conviendrait de défendre, mais simplement de sujets de coopération d'intérêt commun. La coopération proposée au sein des accords demeure de niveau très modeste⁷⁸⁷, et le contenu de ces clauses est parfois légèrement adapté au niveau de développement du partenaire concerné.

436. Au sein de la clause organisant une coopération en matière de santé, la coopération est encouragée dans de nombreux domaines du secteur de la santé, sur les sujets d'intérêt commun, qui varient selon que le partenaire est développé ou en développement, pour s'attaquer aux besoins spécifiques de chacun.

437. Ainsi, les priorités identifiées dans la coopération avec les PED⁷⁸⁸ s'agrègent autour de deux axes. D'abord, il s'agit de la réforme et le renforcement des services de santé et de la

⁷⁸⁷ On verra en revanche au moment de l'examen de la coopération financée par les IFAE que la santé et l'éducation sont deux secteurs prioritaires de l'action européenne en Asie du Sud-Est, voir *infra* titre 2.

⁷⁸⁸ De façon notable, au sein de l'accord euro-malaisien, seule est encouragée la lutte contre les maladies, transmissibles ou non. Il en ressort que la Malaisie est traitée en l'espèce comme un pays industrialisé.

protection sociale notamment⁷⁸⁹. Le second axe de coopération concerne la lutte contre les principales maladies contagieuses⁷⁹⁰. Il s'agit alors d'encourager et soutenir des programmes de recherche dans le domaine de l'épidémiologie⁷⁹¹, ce qui concerne notamment la prévention et les mécanismes de contrôle et d'alerte précoce en matière d'épidémies⁷⁹². Cette coopération a été stimulée par les différents incidents épidémiques qui ont touché l'Asie du Sud-Est au XXIème siècle, et notamment les épidémies de « grippe aviaire » causées par le virus N1H1.

438. De l'autre côté, la priorité dans le cas des pays développés⁷⁹³ tient aux enjeux sanitaires de la mondialisation et de l'évolution démographique de leurs populations⁷⁹⁴. Les pays développés ont en effet en commun de faire face au vieillissement de leur population, voire à la baisse inquiétante de la fertilité (au Japon notamment), et aux risques présentés par les nouvelles pandémies, les « *grandes menaces transfrontières*⁷⁹⁵ », qui ont retenu l'attention ces dernières années. La coopération se focalise également sur la prévention et le soin des maladies non transmissibles comme l'obésité, le cancer, et la lutte antitabac⁷⁹⁶.

439. En revanche, la coopération envisagée en matière de santé se cantonne une fois encore à l'échange d'informations⁷⁹⁷, par exemple sur les mécanismes d'alerte précoce⁷⁹⁸, ou sur les politiques de prévention de l'obésité. Les partenaires s'engagent parfois à promouvoir ou mettre en œuvre efficacement, selon le cas, les pratiques et les « *normes reconnues au niveau international en matière de santé*⁷⁹⁹ ».

440. L'éducation, la formation et l'enseignement n'étaient abordés que très marginalement au sein des accords antérieurs à 2009. Pourtant, comme le rappelait le Parlement européen⁸⁰⁰, le lien est fondamental entre éducation et croissance économique, mais aussi démocratisation,

⁷⁸⁹ Ex : Vietnam, article 29§1

⁷⁹⁰ Ex : Indonésie article 31§1 ; Philippines article 45§1

⁷⁹¹ Indonésie, article 31§2 ; Vietnam article 29§2b)

⁷⁹² Vietnam article 29§2b) ; Indonésie article 31

⁷⁹³ Cette clause est par ailleurs totalement absente de l'APS conclu avec le Canada.

⁷⁹⁴ Ex : APCR article 44§1

⁷⁹⁵ APCR article 44§1b)

⁷⁹⁶ Néanmoins, qu'il s'agisse de pays développés ou non, l'adhésion et la mise en œuvre d'accords internationaux relevant du domaine sanitaire tels que le règlement sanitaire international et la convention-cadre pour la lutte antitabac sont encouragées. Par exemple, Corée article 21§3 ; Vietnam article 29§2c) ; APCR article 44§1d) ; Malaisie article 41§2c)

⁷⁹⁷ Voir Australie, article 54.

⁷⁹⁸ APCR article 44§1e)

⁷⁹⁹ APCR article 44§2

⁸⁰⁰ Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, JO C 169 E du 15.6.2012, point 69

stabilité sociale, sécurité, voire respect de l'environnement dans une moindre mesure. De plus, l'éducation a un rôle à jouer dans la lutte contre de nombreux phénomènes néfastes, comme par exemple la corruption, la criminalité, le trafic et la consommation de psychotropes, la violence faite aux femmes. Désormais, l'ensemble des accords conclus par l'UE contient au moins une clause consacrée à l'éducation, à la formation voire à l'enseignement supérieur.

441. Avec les membres de l'ASEAN, Singapour et Malaisie inclus, il s'agit de promouvoir une coopération qui favorise une meilleure compréhension mutuelle⁸⁰¹. Avec certains PED de l'ASEAN, la question de la modernisation des systèmes éducatifs⁸⁰² est parfois proposée comme thème de coopération. Avec les autres partenaires de l'UE au sein de la zone, l'éducation est davantage intégrée dans une vision globale où elle joue un rôle essentiel dans la création d'emplois, la croissance durable, et l'avènement des économies fondées sur la connaissance⁸⁰³.

442. La coopération en matière d'éducation vise essentiellement à encourager et faciliter les programmes d'échanges culturels, la mobilité étudiante⁸⁰⁴, ou encore l'organisation d'événements culturels⁸⁰⁵. L'accent est ainsi mis sur le respect de la diversité culturelle⁸⁰⁶, voire du dialogue interreligieux dans le cas des Philippines. Pourtant, au regard des tensions religieuses en Indonésie, au Vietnam, et en Malaisie, l'inclusion de cette mention aurait été intéressante.

443. La nécessité d'intégrer dans l'éducation des jeunes et adultes la prise en compte de considérations transversales est régulièrement évoquée au sein des accords. On l'a vu s'agissant des droits de l'homme, voire de la lutte anticorruption et des autres thèmes de la « bonne gouvernance ». C'est également une pratique croissante en matière de protection de

⁸⁰¹ Voir Indonésie, article 25§1 ; Vietnam article 28§1 ; Philippines article 46§1 ; Singapour article 33§1 ; Malaisie article 38§1

⁸⁰² Ex : Philippines, article 46§2 ; Vietnam, article 28§4

⁸⁰³ Voir Australie, article 43§1 ; Corée, article 29§1 ; Nouvelle-Zélande, article 40§1

⁸⁰⁴ Au travers d'Erasmus Mundus + et des autres programmes visant l'enseignement que l'UE mène en Asie-pacifique. Ex : Corée article 29§2a) et c) ; Vietnam article 28§3 ; Australie article 43§2 a) et b)

⁸⁰⁵ Ex : Malaisie, article 38§4

⁸⁰⁶ Ex : APS Canada, article 16§3 ; APRC Nouvelle-Zélande, article 41 ; Indonésie article 25§3

l'environnement. Le travail nécessaire n'est pas des moindres, compte tenu de l'urgence des enjeux, et de l'arbitrage complexe entre intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

§3 La dimension environnementale du développement durable et la protection de l'environnement ainsi que la gestion durable des ressources naturelles

444. L'humanité est désormais rappelée à sa dépendance vis-à-vis de la nature qu'elle pensait avoir conquise, maîtrisée, dépassée. Les Etats ont récemment pris conscience de la nécessité de préserver et de gérer de manière durable les ressources naturelles et la diversité biologique, « *en tant qu'éléments essentiels au développement des générations actuelles et futures* »⁸⁰⁷. La promotion des valeurs relatives à la dimension environnementale du développement durable doit s'effectuer en faveur de la sauvegarde et de l'amélioration de l'environnement.

445. Cette approche nouvelle de la question environnementale et la prise de conscience qu'elle dénote s'inscrivent dans l'évolution du contexte international, et son insertion transversale dans les accords s'appuie sur le droit international positif : les conclusions du sommet mondial sur le développement durable, ainsi que les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) applicables aux parties, doivent être pris en considération dans toutes les activités entreprises par celles-ci⁸⁰⁸.

446. De façon notable, il n'existe pas de différence dans l'esprit de la coopération environnementale proposée par l'UE au sein des accords-cadres selon que le partenaire est un pays développé ou un PED. Le caractère commun des défis que doivent affronter l'ensemble des pays de la planète en est souligné. Un œil chagrin peut en revanche y voir la confirmation qu'en matière de réforme de la gouvernance écologique et de transition énergétique, les Etats développés ne sont pas si en avance sur leurs partenaires en développement qu'il n'y paraîtrait. Ceci étant, bien que le bilan de l'action des pays développés soit largement insuffisant en la

⁸⁰⁷ Ex : Indonésie article 27§1 ; Vietnam article 30§1

⁸⁰⁸ Ex : Indonésie article 27§2 ; Corée 2010 article 23§3 ; Philippines article 34§1

matière⁸⁰⁹, le contraste entre les déclarations et les actes est encore plus grand concernant les membres de l'ASEAN.

447. Conformément à la doctrine de l'UE, l'enjeu est au sein des accords de mettre en place avec ses partenaires d'Asie-pacifique une approche globale de la question environnementale. Cela implique d'envisager toute question liée à l'environnement, mais aussi de traiter de la prévention des dégradations, autant que de la recherche de solutions aux effets déjà présents⁸¹⁰. Cette approche globale, adossée aux prescriptions internationales, se doit d'être mise en œuvre au moyen d'un cadre législatif ferme. Elle doit prendre en compte l'ensemble des risques et problèmes environnementaux affectant tous les écosystèmes concernés. Elle doit mobiliser l'ensemble des acteurs, privés et publics⁸¹¹.

448. Concernant le renforcement du cadre législatif national, régional et multilatéral, l'UE assure la promotion de la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes⁸¹². Cela implique également d'aider au renforcement des capacités des PED et de la mise en œuvre de la législation nationale et des AME auxquels ils sont parties. Sont notamment évoqués les traités multilatéraux relatif à la biodiversité, la biosécurité et au changement climatique.

449. Ensuite, afin d'assurer la prise en compte transversale des risques et problèmes environnementaux, les clauses comportent une liste généralement très variée et étendue des questions qui pourront faire l'objet d'un dialogue ou d'une coopération. Cette liste intègre aussi bien les questions liées à la pollution⁸¹³, que de la gestion des sols⁸¹⁴, de l'eau⁸¹⁵, des écosystèmes marins⁸¹⁶ et forestiers⁸¹⁷, et la protection de la biodiversité⁸¹⁸.

⁸⁰⁹ L'UE est le troisième plus gros émetteur de gaz à effet de serre derrière la Chine et les États-Unis, suivie par l'Inde et le Brésil.

⁸¹⁰ Ex : Philippines article 34§3 ; Australie article 45§2

⁸¹¹ Ex : APS Canada, article 12

⁸¹² Ex : APS Japon, article 23§2

⁸¹³ Avec en particulier la prévention des mouvements transfrontaliers clandestins de substances et déchets dangereux et d'autres types de déchets (Corée article 23§2e) ; ou encore la question corollaire de la qualité de l'air (Vietnam article 30§4e)

⁸¹⁴ Ex : Vietnam article 30§4i)

⁸¹⁵ *Ibid.*, article 30§4e)

⁸¹⁶ Vietnam article 30§4h)

⁸¹⁷ Par exemple en faisant la promotion de la certification forestière, des mesures visant à lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé, et l'intégration de la gestion forestière dans le développement des communautés locales. Voir par ex. : Vietnam article 30§4f) ; APS Japon article 23§1e)

⁸¹⁸ Avec par exemple la désignation et la protection des zones de biodiversité et des écosystèmes fragiles, dans le respect des communautés locales et autochtones, Vietnam article 30§4g)

450. Les pays d'Asie-pacifique, comme l'UE, sont concernés par l'ensemble de ces thèmes. La pollution de l'air, du sol, de l'eau, les pertes de biodiversité, l'épuisement des ressources naturelles, les tensions autour de l'accès à l'eau, sont des phénomènes constatés aussi bien sur le territoire européen qu'en Asie et dans le Pacifique. La coopération peut même parfois désigner explicitement un problème propre au partenaire, comme par exemple la pollution transfrontalière provoquée par la « brume sèche » en Indonésie et chez ses voisins.

451. La question pourtant sensible du trafic de ressources naturelles n'apparaît malheureusement dans aucun des accords conclus avec l'Asie-pacifique. Le trafic d'essences de bois et de bois entretient la déforestation, et contribue à la dégradation des conditions de vie de communautés autochtones en Asie du Sud-Est. Cependant, ce ne sont pas les seuls « produits » victimes de trafic dans la zone, le trafic d'espèces sauvages est en plein essor, du fait d'une demande croissante de la Chine notamment. Les experts estiment qu'au total, ce sont 2,5 milliards de dollars US (en excluant la pêche et le bois illégaux) qui sont obtenus par la vente illicite (sur le marché noir, ou de façon trompeuse) d'espèces sauvages⁸¹⁹.

452. On peut se féliciter en revanche que la question des déchets et de leur trafic soit évoquée. En effet, au-delà de la gestion des déchets, plutôt problématique dans nombre de pays de l'ASEAN, se pose celle de la lutte contre la criminalité qui en profite. Les déchets électroniques sont les déchets les plus importants (et ils croissent chaque année) au niveau mondial. Ces « e-déchets », qui n'ont rien de virtuel, proviennent principalement des pays développés de l'Occident. Or, ces e-déchets sont régulièrement détournés vers le marché noir, afin d'épargner aux autorités les coûts associés au recyclage. Des revenus supplémentaires sont obtenus par ces entrepreneurs grâce à la récupération, le plus souvent par des moyens nuisibles à l'environnement (et à la santé des employés), des métaux présents dans les composants électroniques. Le recyclage informel des déchets électroniques pose de sérieux risques à la santé publique, à cause du plastique brûlé, du plomb infiltré dans les sols, et des autres toxines relâchées dans l'environnement.

⁸¹⁹ UNODC, « Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific : A Threat Assessment », rapport d'avril 2013, p.viii

453. Toujours dans le cadre de la nouvelle approche en matière d'environnement, les partenaires conviennent de la nécessité de mobiliser tous les acteurs, publics et privés, et les citoyens, à l'enjeu d'un développement respectueux de l'environnement. Cet objectif implique des activités de sensibilisation aux coûts économiques et sociaux des dommages environnementaux⁸²⁰, ou encore de programmes favorisant la participation locale. Sont surtout visées les populations autochtones, qui vivent généralement dans des zones de biodiversité sensible, ou dont les moyens de subsistance sont liés à l'exploitation de l'environnement, forestier par exemple⁸²¹. Cela implique que les politiques de respect de l'environnement et de son amélioration ne soient pas mises en œuvre au détriment des populations locales, et de leur développement économique et social⁸²². Les populations autochtones concernées sont en Asie du Sud-Est bien souvent des minorités ethnico-religieuses, que les autorités ne protègent pas sérieusement des manipulations voire des violences des entreprises privées intéressées par l'exploitation des terres dont elles dépendent.

454. Afin de parvenir à répondre à ces problèmes, l'UE et ses partenaires favorisent plusieurs biais de coopération. Ils encouragent la promotion de techniques et technologies environnementales⁸²³, et de mécanismes tels que l'étiquetage écologique. Ils conviennent également de l'intérêt des systèmes volontaires d'assurance de la durabilité, tels que les régimes de commerce équitable, ou les écolabels⁸²⁴. Les partenaires mettent également l'accent sur le dialogue et l'organisation de diverses rencontres (séminaires, ateliers, conférences), ou encore l'échange d'experts⁸²⁵. Lorsque le partenaire est un PED, l'UE envisage également de contribuer au renforcement de ses capacités en matière d'adaptation et d'atténuation au changement climatique, ou d'efficacité énergétique⁸²⁶.

455. La coopération en la matière s'avère globalement plutôt limitée, et est davantage précisée et développée au sein des chapitres « développement durable » des accords de libre-échange « nouvelle génération » que l'UE conclut avec les pays d'Asie-pacifique. C'est donc dans le

⁸²⁰ APS Canada, article 12§2

⁸²¹ Ex : Philippines article 34§4a)

⁸²² Ex : Vietnam article 30§4j)

⁸²³ Corée 2010 articles 23§2d) ; APS Japon article 23§1d) ; Malaisie, article 35 « Technologies vertes ». Ce que ces expressions recouvrent n'est cependant pas défini.

⁸²⁴ Malaisie article 39§3m)

⁸²⁵ Ex : APRC article 43 ; Malaisie article 39§3

⁸²⁶ Sur ce point, voir *infra*, titre 2, la contribution des instruments de financement de la coopération.

cadre de leur examen que l'on approfondira les réflexions au sujet des « solutions » apportées par les partenaires aux défis environnementaux et climatiques.

456. Le dernier point à évoquer concernant la clause de coopération environnementale insérée dans les accords-cadres en Asie-pacifique, est qu'elle n'est pas encore entièrement standardisée. Il existe de claires variations quant à l'intensité de la promotion de la protection de l'environnement. Si l'on se fie aux accords conclus en Asie du Sud-Est, qu'il s'agisse des accords conclus en ASEAN ou avec la Corée du Sud, la clause est relativement standardisée, et propose de traiter de tous les sujets pertinents, bien que les moyens proposés soient limités. La version négociée avec l'Australie est très similaire. En revanche, les deux APS conclus avec respectivement le Canada et le Japon s'avèrent plutôt décevants, et se contentent de consacrer le strict minimum, tant en termes de contenu que d'ambition de la coopération. Le contexte politique au Canada⁸²⁷ explique le peu d'appétit pour la coopération environnementale qui transparaît de l'APS euro-canadien. Ce dernier se contente d'un alinéa au sein de l'article 12, selon lequel : « *les parties attachent une grande importance à la protection et à la préservation de l'environnement et reconnaissent que des normes élevées en matière de protection de l'environnement sont nécessaires à la préservation de celui-ci pour les générations futures.* »

457. La promotion des valeurs relatives au développement durable ne se limite pas aux trois composantes générales. La vision européenne comprend également une volonté de faire évoluer l'approche de la gouvernance, nationale, régionale et internationale de ces questions, notamment en incluant davantage les acteurs privés, comme les entreprises, ou la société civile. S'il est un sujet sur lequel il est fondamental de mobiliser tous les acteurs à tous les niveaux d'action, c'est le changement climatique. Or, contrairement aux éléments précédemment examinés, la prise en compte de ces « nouveaux sujets » du développement durable est bien plus variable, quoique parfois prometteuse, au sein des accords conclus avec l'Asie-pacifique.

⁸²⁷ L'APS euro-canadien, tout comme le CETA, ont été négociés alors qu'était premier ministre M. HARPER, aux idées climato-sceptiques. Il s'agit d'un facteur expliquant la modestie du contenu de l'APS en termes environnementaux et climatique.

Section 2 Les nouveaux enjeux de la coopération en matière de développement durable

458. L'un des défis les plus importants, si ce n'est le plus fondamental, pour l'avènement d'un développement durable à l'échelle planétaire, est la réponse que la communauté internationale doit apporter au changement climatique. Le rôle de l'UE dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique est un test de son pragmatisme et de la fermeté de son engagement en faveur d'une société « décarbonée », ce qui ne saurait se passer d'un changement profond des systèmes de production et de consommation. Il s'agit également d'une mise à l'épreuve de sa capacité à promouvoir la lutte contre le changement climatique au-delà de ses frontières.

459. L'Union s'enorgueillit d'être à la pointe en termes de promotion de la coopération climatique, ce qui s'avère être plutôt vrai. Cela ne doit pas pour autant conduire les acteurs européens à se reposer sur leurs lauriers. Les accords-cadres conclus en Asie-pacifique en sont une illustration adéquate : le changement climatique est un sujet de coopération d'importance croissante, entraîné par une approche volontariste de l'UE. Néanmoins, l'importance de la coopération varie selon les partenaires, et surtout, elle a d'ores et déjà parfois fait l'objet de compromis gênants (§1).

460. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable efficace exige de l'UE et de ses partenaires qu'ils impliquent davantage l'ensemble des acteurs concernés. L'un des enjeux est de parvenir à impliquer tous les acteurs publics, ainsi que non-étatiques, comme les partenaires sociaux, les chercheurs, les entreprises, ou les organisations non-lucratives. Il s'agit de bénéficier de leurs connaissances et compétences, et de mobiliser à terme l'ensemble de la société dans une transition vers une économie décarbonée et durable. Il est donc essentiel que l'UE agisse de façon plus démocratique, de façon à inclure la participation de ces acteurs, et encourage ses partenaires à en faire autant. C'est pourquoi, la promotion de la participation de la société civile et des acteurs économiques privés est un autre point essentiel à examiner au sein des accords conclus en Asie-pacifique (§2).

461. Le processus de construction de la question climatique sur la scène politique internationale a été engagé à la fin des années 90, à la suite de l'adoption du Protocole de Montréal (1987), conçu pour lutter contre la destruction de la couche d'ozone stratosphérique. Le succès de cet instrument l'a érigé en modèle pour les négociations internationales sur le changement climatique. Cette filiation a inscrit de façon durable, au sein de l'approche multilatérale, le changement climatique en tant que problème de pollution globale, analogue en cela à celui de l'ozone. C'est ce qui justifie pour ses tenants l'adoption d'objectifs de réduction chiffrés, et la recherche d'un accord international contraignant.

462. Ce « *paradigme de pollution* » a longtemps empêché les acteurs de la gouvernance climatique de saisir pleinement tous les enjeux du phénomène. Leur attention est restée concentrée sur les solutions « *en fin de tuyau* », c'est-à-dire focalisées sur les émissions délétères, au lieu d'interroger les fondements mêmes, souvent non soutenables, des modèles économiques construits sur l'exploitation des énergies fossiles. Or, le dioxyde de carbone n'est pas un polluant comme les autres, « *il est inhérent à toutes les activités de production, de consommation, de transport et de loisirs de notre civilisation industrielle contemporaine.*⁸²⁸ »

463. De fait, l'Asie-pacifique, qu'il s'agisse des Etats développés du Pacifique, et encore plus concernant les Etats d'Asie du Sud-Est, est extrêmement vulnérable aux événements climatiques de plus en plus fréquents et intenses dans la région. On se souvient du tsunami de 2004 qui avait ravagé le littoral de plusieurs pays, et conduit à une situation humanitaire grave en Birmanie notamment. L'incident nucléaire de la centrale de Fukushima en 2011 a également commencé par un tsunami créé par un séisme. La montée des eaux, l'érosion des littoraux affecte très négativement les nations d'Asie du Sud-Est. Pour le moment, le territoire de l'UE est relativement épargné par les effets des changements climatiques. Il n'en reste pas moins qu'en tant que phénomène global, le réchauffement climatique appelle une réponse globale. Compte tenu de son expérience en matière de réponse aux catastrophes naturelles et aux crises

⁸²⁸ DAHAN A., « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernamentalité », *Critique internationale*, 2014, vol 1, n°62, pp. 21-37, p.23

humanitaires et sanitaires qui peuvent en naître, l'UE dispose qui plus est d'une « valeur ajoutée », dont elle a déjà pu faire bénéficier les membres de l'ASEAN par le passé.

464. La prise en compte des enjeux de l'atténuation et de l'adaptation aux effets du changement climatique va croissante dans les accords de l'UE, bien que de manière irrégulière. Si l'on compare les accords européens aux accords négociés par d'autres acteurs majeurs du jeu international, comme les Etats-Unis par exemple, l'UE apparaît comme pionnière quant à l'inclusion de ces considérations dans ses accords externes.

465. Les accords les plus récemment signés avec les partenaires d'Asie-pacifique contribuent généralement à promouvoir une coopération accrue dans la lutte contre les changements climatiques, et encouragent la mise en œuvre des (rares) obligations internationales prises à cet effet. Il n'en reste pas moins que le contenu de ces clauses demeure relativement modeste (A).

466. Si l'on se réjouit également de voir un léger changement de paradigme en matière de coopération énergétique, désormais orientée vers l'efficience, l'efficacité et la « propreté » des énergies, le caractère encore trop limité et variable des engagements inquiète. La cohérence exigerait de l'UE qu'elle résiste à la tentation de compromettre son engagement climatique en matière de coopération énergétique en faveur d'autres intérêts, notamment commerciaux (B).

A. L'essor de la coopération dans la lutte contre les changements climatiques et la quête d'un découplage « commerce-énergie »

467. Le thème n'apparaissait pas au sein des accords de coopération de la génération précédente, la prise de conscience climatique étant plus récente. En raison de son importance en tant que défi global, et en tant que sujet-clé de la composante environnementale du développement durable, le changement climatique apparaît de plus en plus fréquemment

comme domaine de coopération au sein de la clause « fondement » des accords⁸²⁹, en plus de sa mention dans les préambules⁸³⁰.

468. Trois observations principales sont à faire concernant le contenu des accords-cadres quant au changement climatique. D’abord, en s’appuyant sur les processus multilatéraux en cours, l’UE cherche à rallier tous ses partenaires à la cause climatique, afin de dépasser le clivage Nord-Sud (1). Ensuite, il n’existe pas de clause standardisée, le format et l’ambition de la coopération envisagée varient d’un partenariat à un autre (2). Enfin, le paradigme de la coopération intègre de façon croissante l’idée qu’un changement de modèle économique est nécessaire afin de véritablement résoudre le problème climatique, ce qui pose la délicate question de la compatibilité entre promotion de la croissance et de la sobriété énergétique (3).

1. La promotion d’une action multilatérale dépassant le clivage Nord-Sud

469. L’objectif de du soutien affiché au sein des accords de l’UE aux efforts multilatéraux, est d’obtenir l’adhésion des partenaires plus ambivalents concernant la lutte contre le changement climatique et les objectifs chiffrés de limitation des émissions. En effet, les grands pays émergents, d’Asie notamment, se montrent très réticents, pour la plupart, à l’égard de ces objectifs, au nom d’une approche sourcilieuse de leur souveraineté et de leur droit au développement⁸³¹.

Le débat est toujours vif autour du partage des responsabilités des changements climatiques entre pays développés et en développement, et des efforts demandés aux seconds par les premiers⁸³². Les PED se montrent inquiets que les exigences à leur égard ne nuisent à leur

⁸²⁹ Ex : Indonésie article 1§3 ; Corée 2010 article 1§3 ; Vietnam article 1§3 ; APCR article 2§3 ;

⁸³⁰ Ex : Corée 2010 « détermination à assurer un niveau élevé de protection environnementale et à coopérer dans la lutte contre le changement climatique »

⁸³¹ En adoptant une rationalité strictement économique, ils trouvent difficilement acceptable de devoir s’engager de manière contraignante sur un calendrier de réductions à moyen et long terme, sans rien savoir ou presque des coûts futurs des transformations nécessaires, des technologies disponibles, des conditions du marché. Selon certains observateurs, si la Chine ou le Brésil, par exemple, ont accepté de s’engager dans certaines politiques climatiques, ils l’ont fait dans l’optique de servir leurs intérêts industriels, économiques, de compétition commerciale ou de sécurité énergétique.

⁸³² Alors même que les pays développés sont loin d’avoir remplis les engagements qu’ils ont eux-mêmes pris en matière de réduction de leurs émissions ou de transition énergétique, entre autres. Ainsi, par exemple, près de trois ans après la signature

croissance ou ne soient un moyen indirect de réduire leur compétitivité. Au sein des accords, il est ainsi parfois précisé que la coopération peut amener à fournir de l'aide aux tiers⁸³³, ou plus précisément à « *soutenir, s'il y a lieu, les mesures d'atténuation et d'adaptation des pays en développement, notamment grâce aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto*⁸³⁴ ».

470. Il s'agit pour l'UE de promouvoir au sein des accords un soutien au cadre multilatéral de la gouvernance climatique, en dépit de ses faiblesses, afin d'espérer un effet de précédent en faveur de l'inclusion de telles clauses dans des accords qui seraient négociés ensuite avec l'Inde et la Chine, par exemple.

471. Au sein des accords-cadres, il est précisé que la coopération doit s'effectuer sans préjudice des discussions sur le climat menées dans d'autres enceintes⁸³⁵, au premier rang desquelles la CCNUCC⁸³⁶. L'UE et ses partenaires apportent leur soutien à l'élaboration et l'adoption d'un nouvel accord international chapeauté par la CCNUCC, ou l'élaboration de tout autre instrument juridiquement contraignant et applicable à tous les pays⁸³⁷. De façon prévisible, ce sont au sein des accords conclus avec les partenaires qui adhèrent sans réserve aux processus internationaux que l'on trouve les engagements les plus ambitieux en la matière. A cet égard, on note que l'APS euro-canadien parle d'un instrument « *ayant valeur juridique* »⁸³⁸, ce que l'on peut comprendre par ayant force contraignante, bien que l'ambiguïté du terme interroge.

472. La plupart des accords-cadres étudiés ont été signés avant la tenue de la COP 21 à Paris en décembre 2015, où l'espoir de voir adopté un accord à la fois ambitieux et contraignant a été une fois encore déçu⁸³⁹. L'Accord de Paris, s'il a le mérite d'avoir rassemblé des participants traditionnellement réticents (la Chine, et, initialement, les Etats-Unis), ne constitue pas *in fine*

de l'Accord de Paris, la France, qui s'est engagée à réduire de 27% ses émissions à horizon 2028 par rapport à 2013 et de 75% d'ici 2050, est en-dessous de ses objectifs.

⁸³³ APS Japon, article 24§2c)

⁸³⁴ Corée 2010 article 24§1g)

⁸³⁵ Corée 2010 article 24§1

⁸³⁶ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

⁸³⁷ Australie article 46§1g)

⁸³⁸ APS Canada article 12§8

⁸³⁹ V. notamment : CLEMENÇON R., « The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough? », *Journal of Environment and Development*, 2016, vol. 24, n°1, pp.3-24 ; le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) a dans son rapport du 8 octobre 2018 souligné l'insuffisance de l'objectif de l'Accord de Paris de maintenir l'augmentation à +1,5°C. V. IPCC (GIEC), « Global Warming of 1.5°C », Résumé pour les décideurs politiques, 2018, 32p., en ligne à : https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf

une avancée suffisante au regard des enjeux. Le retrait tonitruant des Etats-Unis de l'Accord, s'il porte un coup symbolique à l'effort global en la matière, ne constitue pas, au regard du peu d'ambition de cette convention, un véritable recul, mais confirme la stagnation de la coopération internationale sur ces enjeux.

473. Néanmoins, il reste positif de voir les accords les plus récents⁸⁴⁰ faire référence à l'Accord de Paris, tel l'APS euro-japonais⁸⁴¹. Il s'agit d'assurer la standardisation de cette référence, dans l'hypothèse de négociations ultérieures avec les émergents notamment. Certains réclament même que soit « essentialisée », c'est-à-dire qualifiée d'élément essentiel, la référence à l'Accord de Paris au sein des futurs accords de l'UE⁸⁴². Cependant, au vu des variations dont font encore l'objet les dispositions relatives aux enjeux climatiques, la priorité devrait être d'abord la standardisation des clauses existantes.

2. Le changement climatique, un sujet de coopération récent aux formulations variables

474. Le plus souvent, la lutte contre les causes du changement climatique et l'atténuation de ses effets est évoquée au sein de la clause consacrée à la coopération environnementale⁸⁴³. L'UE et ses différents partenaires acceptent de renforcer leur action conjointe, voire de participer au renforcement des capacités des PED en la matière⁸⁴⁴.

475. La lutte contre le changement climatique peut être également évoquée dans le cadre des coopérations sectorielles pertinentes : la coopération au développement⁸⁴⁵, la gestion des

⁸⁴⁰ Y compris certains accords de libre-échange conclus dans la zone, on le verra. V. *infra*, Seconde partie, titre 1

⁸⁴¹ APS Japon article 24§1 ; les ALE les plus récents peuvent également faire référence à l'Accord de Paris, voir *infra*, seconde partie.

⁸⁴² Assemblée Nationale, Rapport d'Information n°2114 « sur la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne », présenté par M. ANATO et Mme OBONO, 4 juillet 2019, 101p., voir notamment la proposition n°1, p.51. Cette proposition concerne les accords commerciaux, mais rien n'empêche d'imaginer qu'elle s'applique aux accords de coopération ou aux accords d'association.

⁸⁴³ Ex : Singapour article 34§3a)

⁸⁴⁴ Ex : Corée 2009, article 23§2c)

⁸⁴⁵ Ex : Philippines, article 29§2d)

risques de catastrophe⁸⁴⁶, la coopération scientifique⁸⁴⁷, ou l'énergie⁸⁴⁸, comme on le verra plus loin. L'APS euro-japonais est à ce stade le seul qui ait associé changement climatique et politique urbaine⁸⁴⁹, ce qui apparaît pertinent compte tenu de l'importance de l'aménagement du territoire, et des villes, dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. L'exception notable en la matière réside dans l'APS euro-canadien, au sein duquel l'expression « changement climatique » n'apparaît nulle part⁸⁵⁰.

476. La tendance à consacrer une clause entière à la promotion d'une action concertée et solidaire contre les changements climatiques concerne plutôt les pays développés que les PED de l'ASEAN⁸⁵¹, et donc plutôt les accords les plus récents. Ceci étant, cette affirmation connaît des exceptions, puisque l'accord conclu en 2010 avec le Vietnam contenait une clause spécifique, tandis qu'elle est absente des accords conclus avec respectivement Singapour et le Canada.

477. Le niveau d'ambition de la coopération envisagée varie également d'un partenaire à un autre. La présence au sein d'un accord d'une clause spécifiquement consacrée à la coopération climatique est gage d'un niveau d'ambition généralement élevé⁸⁵². Il apparaît dès lors que l'UE et le partenaire concerné accordent une certaine importance au sujet et entendent agir conjointement. Au contraire, au sein de la plupart des accords conclus avec les membres de l'ASEAN, la promotion d'une action commune en faveur du climat est plus timide. Ainsi, l'accord euro-philippin, signé en 2012, mentionne seulement le renforcement des capacités dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, de l'atténuation de ses effets et de l'efficacité énergétique⁸⁵³. L'UE et la Malaisie se bornent à exprimer leur intention de renforcer leur coopération au sein des programmes régionaux de l'UE, ainsi qu'à procéder à des échanges

⁸⁴⁶ Ex : Philippines, article 33§3h)

⁸⁴⁷ Ex : Vietnam article 39§1 : « Les parties conviennent de renforcer la coopération scientifique et technologique dans les domaines d'intérêt mutuel, parmi lesquels (...) l'environnement, et en particulier le changement climatique et la gestion des ressources naturelles (...) »

⁸⁴⁸ Ex : Malaisie, article 36 ; Singapour article 31

⁸⁴⁹ APS Japon article 25

⁸⁵⁰ On a évoqué le contexte politique national, qui l'explique en partie. Cette question sera traitée au moment de l'examen des liens entre coopération énergétique et changement climatique, dans le §2

⁸⁵¹ Corée 2010 article 24 ; Vietnam article 31 ; APRC article 45 ; Australie article 46 ; APS Japon article 24

⁸⁵² Corée 2010 article 24 ; Vietnam article 31 ; APRC article 45 ; Australie article 46 ; APS Japon article 24

⁸⁵³ Philippines article 34§4b) ; voir également Malaisie article 39§3b)

sous forme d'ateliers ou de conférences. La palme de la disposition la plus maigre est attribuée à l'accord euro-singapourien⁸⁵⁴.

478. Bien entendu, la coopération environnementale « généraliste » proposée par ailleurs au sein de ces mêmes accords compense en partie l'absence d'une coopération climatique ambitieuse. Le soutien apporté à l'adhésion et à la mise en œuvre des accords multilatéraux en matière d'environnement, à la promotion des technologies « propres », de l'énergie renouvelable, des pratiques de consommation et de production durables, contribue à l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. En revanche, d'une part, cette coopération manque elle aussi parfois d'ambition. D'autre part, l'existence d'accords qui comportent une clause spécifiquement consacrée à la coopération climatique, y compris en Asie-pacifique, tend à montrer en creux la faiblesse de ceux qui n'en comportent pas.

3. L'émergence d'une volonté de réforme du modèle économique de production et de consommation face au découplage « croissance – consommation énergétique »

479. Une évolution sensible, encore incertaine, de l'approche de la lutte contre le changement climatique se profile au sein de certains accords. L'approche européenne opère un timide glissement de la promotion de l'économie (et du commerce) « verte » vers la sobriété. Ce concept ne possède pas de définition officielle. Elle peut néanmoins être définie comme un « *mode de vie et d'économie, qui met fin à la consommation excessive de biens, et partant, de matière et d'énergie* »⁸⁵⁵. Partant, la différence entre sobriété et économie « verte » en devient visible : la sobriété implique une remise en question globale des modes de production, de consommation, de transports, de consommation énergétique, etc.

Or, l'objectif global de la coopération en matière de changement climatique, tel que mis en avant par les accords européens les plus récents, est « *une transition rapide vers des sociétés*

⁸⁵⁴ Les partenaires ont seulement prévu de poursuivre leur coopération environnementale, « y compris à travers le partage des meilleures expériences dans des domaines tels que : le changement climatique et l'efficacité énergétique », Singapour, article 34§3a)

⁸⁵⁵ D'après Manfred LINZ, « *Weder Mangel noch Übermaß: über Suffizienz und Suffizienzforschung* », Wuppertal Papers, 2004, n°145, Wuppertal Institut, 57p.

sobres en carbone »⁸⁵⁶. Cette transition est censée s'opérer par le biais d'actions et de mesures nationales d'atténuation et d'adaptation appropriées, ou de « *plans de croissance sobres en carbone* »⁸⁵⁷. Ces prescriptions suivent la ligne stratégique établie dans les enceintes internationales pertinentes, la CNUCC en tête. Il ne s'agit pas à ce stade de promouvoir la sobriété en tant que telle, mais l'apparition du terme n'est pas dépourvue de sens.

480. Pour atteindre cet objectif, les partenaires prônent l'utilisation efficace des ressources, le recours aux technologies « propres », mais aussi « *viables économiquement* »⁸⁵⁸. A cette fin, la coopération est encouragée dans le domaine des technologies « *sobres en carbone* »⁸⁵⁹, qu'il s'agisse de recherche, de développement, de diffusion, d'utilisation et de transfert de ces technologies⁸⁶⁰. De la même façon, l'UE a parfois encouragé au sein de certains accords le recours aux systèmes d'échanges de droit d'émission (les « marchés carbone »). A tout le moins, elle encourage l'échange de compétences techniques d'informations relatives aux avantages de la mise en place ou de la participation à ces systèmes⁸⁶¹, afin d'encourager de nouvelles adhésions⁸⁶².

481. Initialement concentrée sur la proposition d'activités de coopération qui relevaient plutôt de l'ordre du palliatif, l'approche de l'UE s'oriente vers une remise en question (très légère au demeurant) des modèles économiques de production et de consommation. Il s'agit désormais de « *promouvoir des modèles de production et de consommation durables* » qui contribuent à atténuer la pression sur les écosystèmes et le climat⁸⁶³.

482. En effet, la simple promotion de technologies « vertes », de biens et services dits « environnementaux », ne saurait suffire à enrayer la dégradation de l'environnement et l'intensification des changements climatiques⁸⁶⁴. Les effets globaux et les causes systémiques

⁸⁵⁶ Ex : Corée 2010 article 24§1a) ; Vietnam article 31§2a)

⁸⁵⁷ Vietnam article 31§3c)

⁸⁵⁸ Ex : Corée 2010 article 24§1b)

⁸⁵⁹ APS Japon, article 24§2a)

⁸⁶⁰ Ex : Corée 2010 article 24§1e)

⁸⁶¹ Ex : Corée 2010 article 24§1c)

⁸⁶² Ces mécanismes n'étant pas exempts de critiques au demeurant. V. par ex : MACKENZIE D., « Making Things the Same: Gases, Emission Rights and the Politics of Carbon Markets », *Science Direct, Accounting, Organizations and Society*, 2009, n°34, pp. 440-455.

⁸⁶³ Vietnam article 31§2c)

⁸⁶⁴ La question de la définition (inexistante) des biens et services environnementaux, ainsi que des technologies « vertes » ou « propres » sera davantage approfondie au sein de la seconde partie de cette étude.

du réchauffement climatique excluent de l'appréhender comme un simple sujet de coopération environnementale parmi d'autres. La lutte contre le changement climatique doit être envisagée comme une condition *sine qua non* de la réalisation d'un développement durable mondial.

483. Toute la difficulté tient cependant à la perception établie qu'il est nécessaire de réduire les émissions de gaz à effet de serre « *tout en maintenant la croissance économique*⁸⁶⁵ ». Ce double-objectif apparaît à plusieurs reprises dans les accords étudiés. L'UE et l'Australie évoquent par exemple « *la nécessité d'opérer une transition vers des économies sobres en carbone tout en maintenant une croissance économique durable*⁸⁶⁶ ». Ce paradigme conduit à ce que la coopération « climatique » se trouve focalisée sur la promotion de la croissance et du commerce « vert », qui ne sauraient pourtant constituer une réponse suffisante aux phénomènes climatiques. Surtout, il ne remet pas en question le postulat pourtant discuté selon lequel « sobriété carbone » et croissance économique peuvent aller de pair.

Il s'agit ici d'un paradoxe fondamental, à savoir la contradiction inhérente à l'intégration des considérations de développement durable et de lutte contre les changements climatiques au sein d'accords faisant par ailleurs la promotion du libre-échange.

484. Plus de 90% du commerce international des biens repose sur le transport maritime, et sur des distances considérables, notamment lorsque les biens concernés viennent d'Asie-pacifique. Or, le transport maritime et routier figurent parmi les activités les plus polluantes et émettrices de gaz à effet de serre. Le carburant utilisé par les porte-conteneurs émet non seulement du dioxyde de carbone⁸⁶⁷, mais également de l'oxyde de soufre et de l'oxyde d'azote, qui accélèrent la formation de particules fines et ultrafines, dont les méfaits sur la santé humaine sont de plus en plus clairement identifiés⁸⁶⁸. Ainsi, le rapport rendu récemment à l'Assemblée nationale au sujet des accords commerciaux européens fait le constat qu'« *il y a donc une certaine contradiction à soutenir, dans le cadre de la politique commerciale européenne, le développement durable alors même que l'objectif de celle-ci est avant tout d'accroître les*

⁸⁶⁵ Vietnam article 31§1

⁸⁶⁶ Australie article 46§1a)

⁸⁶⁷ A hauteur de 2,5 % des émissions mondiales.

⁸⁶⁸ Rapport ANATO/OBONO, précité, p.57

*échanges commerciaux avec des pays situés au bout du monde, et, par conséquent, les émissions de CO₂ et autres polluants des moyens de transport qui les rendent possibles. »*⁸⁶⁹

485. Dès lors, la question se pose : les concepts mêmes de « commerce vert » ou de « croissance verte »⁸⁷⁰ sont-ils pertinents ? L'augmentation recherchée des échanges commerciaux est-elle véritablement dissociable de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre ? Les réponses varient.

486. Certains acteurs, chercheurs et hommes politiques placent leur foi en la science et les progrès technologiques, notamment en matière d'efficacité énergétique et de sources d'énergie renouvelables. On peut y relier les termes de plusieurs des accords conclus en Asie-pacifique. L'UE et le Canada par exemple « *partagent l'ambition de trouver des solutions innovantes pour atténuer les effets des changements climatiques et pour s'y adapter* »⁸⁷¹.

487. Cependant, d'autres affirment qu'il est impossible de concilier à la fois la recherche d'une croissance économique perpétuelle, d'une constante augmentation des échanges, et une consommation raisonnée de ressources énergétiques et naturelles. Les seconds opposent ainsi aux premiers la « finitude » de la planète, et l'impossible découplage entre croissance économique et consommation d'énergie⁸⁷². Ils invoquent pour défendre cette idée des principes de science physiques, de thermodynamique notamment. En effet, selon le deuxième principe de thermodynamique (la fonction d'état d'énergie libre de Gibbs⁸⁷³), toute activité demande une dépense énergétique. Or, la qualité de l'énergie se dégrade, ce qui implique, malgré le progrès technique, une consommation croissante en énergie pour atteindre le même service énergétique (c'est-à-dire assurer la même utilisation). En conséquence, en prenant en compte

⁸⁶⁹ Rapport ANATO/OBONO, précité, p.57

⁸⁷⁰ APCR article 45§1a) : promotion « des stratégies pour une croissance verte »

⁸⁷¹ APS Canada article 12§8

⁸⁷² Sur ce sujet, voir notamment : CAMINEL T., FREMEAUX P., GIRAUD G., LALUCQ A., ROMAN P., *Produire plus, polluer moins : l'impossible découplage ?* coll. Politiques de la transition, Institut Veblen/Les petits matins, Paris, 2014, 80p ; CAMINEL T., « L'impossible découplage entre énergie et croissance », dans *Economie de l'après-croissance, Politiques de l'Anthropocène II*, dir. SINAÏ Agnès, 2015, Presses de Science-Po, 264 p. ; LAURENT E., « Faut-il décourager le découplage ? », *Revue de l'OFCE (observatoire français des conjonctures économiques), débats et politiques* n°120, 2011.

⁸⁷³ Le principe de l'énergie libre de Gibbs (ou enthalpie libre) est associé au deuxième principe de la thermodynamique, principe d'évolution des systèmes physico-chimiques. Ce principe démontre la nécessité d'un minimum d'énergie pour produire une modification de l'état physique d'un élément. En termes simplifiés, malgré le progrès technique, il existera toujours une barrière énergétique minimale *infranchissable* pour extraire et raffiner des matières premières. Le progrès technique fait tendre la consommation énergétique vers ce coût énergétique minimum ou minimum thermodynamique, lequel est calculable. Mais ce coût énergétique minimum ne saurait être négatif.

la totalité des dépenses énergétiques, consommer ou produire la même quantité d'énergie, y compris par des procédés ou moyens différents, ne conduit pas à une baisse des besoins en énergie mais au contraire à en consommer davantage.

488. La rédaction des clauses des différents accords étudiés laisse penser que l'UE a choisi une approche hybride. En effet, au sein des accords, l'UE fait la promotion de la recherche scientifique et des remèdes technologiques, tout en intégrant (discrètement) l'idée qu'un véritable changement de modèle économique s'impose, changement qui dépasserait la seule promotion de pratiques de production et de consommation durables. Or, l'UE et certains de ses partenaires font volontiers le constat que les efforts nationaux et internationaux sont encore largement insuffisants⁸⁷⁴, et que l'objectif est à présent de « *combler avant 2020 le retard pris en matière d'atténuation*⁸⁷⁵ » du dérèglement climatique.

489. La prise en compte transversale de la lutte contre les changements climatiques progresse donc au sein des accords, et l'UE apparaît pionnière en la matière⁸⁷⁶. Cependant l'incertitude du lien établi entre changement climatique, énergie et développement durable réduit potentiellement la fermeté de cet engagement, et donc la portée de la promotion des valeurs climatiques par l'UE.

B. L'intégration timide des considérations environnementales et climatiques au sein de la coopération énergétique

490. « *L'énergie est le cœur de toute civilisation, et particulièrement la nôtre, industrielle et consumériste.*⁸⁷⁷ » Tous les Etats sont conscients de l'importance de l'énergie pour la croissance et le développement en général⁸⁷⁸. Mais le secteur est également fondamental dans l'optique de

⁸⁷⁴ V. sur l'échec et le retard accumulé par la gouvernance climatique internationale DAHAN A., « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité », *Critique internationale*, 2014/1, n°62, p. 21-37.

⁸⁷⁵ APCR article 45§2

⁸⁷⁶ Au sujet de la promotion des valeurs climatiques par l'UE, voir également *infra* l'examen du contenu climatique des accords commerciaux.

⁸⁷⁷ SERVIGNE P., STEVENS P., *Comment tout peut s'effondrer*, coll. Anthropocène, Seuil, 2015, 257p., p.43

⁸⁷⁸ Ex : Corée 2010 article 17§1 « Les parties reconnaissent l'importance du secteur énergétique pour le développement économique et social »

l'avènement d'un développement durable, et dès lors qu'il s'agit de relever les défis mondiaux en matière d'environnement, ou de réchauffement climatique⁸⁷⁹. Il est donc nécessaire pour l'UE, conformément à l'interdépendance des valeurs de la doctrine, d'aborder la promotion des valeurs relatives au développement durable en tenant compte des interactions entre énergie et changement climatique notamment.

491. L'approche de la coopération énergétique en Asie-pacifique s'inscrit dans la lignée de l'accord euro-coréen de 1999. Le lien avec le développement durable, la lutte contre le changement climatique, et les enjeux d'efficacité et de rationalité énergétique, est dans la plupart des cas explicite⁸⁸⁰. Ceci étant, le constat n'est pas exempt d'exceptions. Dans le jeu des intérêts concurrents, la lutte contre le changement climatique ne prime pas toujours sur les intérêts économiques et commerciaux. Les partenaires n'ont parfois pas su trouver de terrain d'entente sur le sujet, ce qui conduit à une déconnexion de la question énergétique et du développement durable dans certains accords.

492. Au sein des accords qui reconnaissent les liens entre énergie et développement durable, la coopération en matière énergétique est généralement mentionnée au sein de la clause consacrée à la coopération environnementale et/ou à la lutte contre le changement climatique. L'UE et ses partenaires se donnent dans ce cadre trois objectifs principaux.

D'abord, il s'agit de diversifier les sources d'énergie, en privilégiant les énergies nouvelles, durables, renouvelables, comme les biocarburants, la biomasse ou les énergies éoliennes ou d'origine hydraulique⁸⁸¹.

Ensuite, les partenaires souhaitent améliorer l'efficacité énergétique, c'est-à-dire parvenir à une utilisation rationnelle de l'énergie lors de la production, du transport et de la distribution de l'énergie, ainsi que lors de son utilisation finale⁸⁸². Il est parfois envisagé de soutenir la transition énergétique⁸⁸³, c'est-à-dire d'évoluer vers une production d'énergie dont les effets

⁸⁷⁹ APRC Nouvelle-Zélande article 47 chapeau

⁸⁸⁰ Voir par exemple Indonésie article 23

⁸⁸¹ Corée 2010 article 17§1a)

⁸⁸² Ex : Vietnam article 42§1b)

⁸⁸³ La transition énergétique désigne une modification structurelle profonde des modes de production et de consommation de l'énergie. C'est l'un des volets de la transition écologique. Les scénarios envisagés consistent souvent à passer du système énergétique actuel, reposant sur l'utilisation de ressources non renouvelables vers un mix énergétique basé principalement sur des ressources renouvelables. Cela implique des alternatives aux combustibles fossiles, ressources limitées et non

négatifs sur l'environnement et le climat seront réduits⁸⁸⁴. Ceci implique à la fois de recourir principalement aux énergies renouvelables et non-polluantes dans le « mix énergétique », et d'assurer l'efficacité énergétique.

Enfin, il est parfois prévu de soutenir la coopération dans la lutte contre le changement climatique au niveau multilatéral⁸⁸⁵, dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques notamment⁸⁸⁶. Ce dernier objectif n'apparaît expressément que dans certains accords.

493. Les activités de coopération proposées sont notamment l'élaboration de stratégies énergétiques, l'échange d'informations sur les politiques énergétiques de l'UE et de ses partenaires, ou la réalisation d'études et de recherches conjointes. Concernant les PED, l'UE offre également d'intensifier l'assistance technique et les projets de renforcement des capacités⁸⁸⁷.

La teneur de ces clauses, tant en termes d'enthousiasme excessif que de lacunes, appelle plusieurs commentaires.

494. D'abord, les risques présentés pour l'environnement par certaines activités de production énergétique ou de recherche de sources d'énergie sont presque passés sous silence⁸⁸⁸. Les discussions au sujet de la sécurité et de la sûreté nucléaire sont rarement évoquées⁸⁸⁹. Avec l'Indonésie, si la question de la déforestation et de l'abattage illégal est brièvement abordée, il n'est fait nulle référence de la possibilité de renforcer le dialogue au sujet des effets pervers des appétits croissants en biocarburants, qui encouragent la déforestation et menacent la sécurité alimentaire⁸⁹⁰. Il n'est ainsi pas fait mention, au sein de l'APS euro-canadien, des risques présentés par l'exploitation de sables bitumineux. En fait, les deux accords « de partenariat

renouvelables. V. SCHWARZ V., LAVERGNE R., « Pourquoi une transition énergétique est-elle nécessaire ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015, vol. 2, n° 78, pp. 7-10.

⁸⁸⁴ Ex : Vietnam article 31§2b)

⁸⁸⁵ Ex : Singapour article 31§1d)

⁸⁸⁶ Ex : Malaisie article 36d)

⁸⁸⁷ Ex : Vietnam article 42§2

⁸⁸⁸ Sauf exception, où il n'est proposé que « de partager les bonnes pratiques en matière d'exploration et de production d'énergie », voir par ex. : Australie article 48h) ; APRC article 47

⁸⁸⁹ Vietnam article 42§2 ; Singapour article 31§2

⁸⁹⁰ V. par exemple : DRONNE Y., FORSLUND A., GUYOMARD H., « Les biocarburants de deuxième génération et la compétition pour l'usage des terres », *Oilseeds Fat Crops and Lipids*, 2011, vol 18, n°1, pp.1-9 ; MARHOUGA A., « Déforestation : WWF met en cause les biocarburants », 9 novembre 2018, *Le24heures*, en ligne : <https://www.le24heures.fr/2018/11/09/wwf-alerte-sur-limpact-des-biocarburants-sur-la-foret/>

stratégique », avec le Japon et le Canada, sont les deux seuls accords qui ne traitent de l'énergie qu'en déconnexion de l'environnement et du développement durable en général. Il y est question de la stabilité des marchés internationaux, de la sécurité énergétique, voire de l'efficacité énergétique, mais la question des énergies renouvelables et de leur contribution à une économie « propre » est laissée de côté.

495. Par ailleurs, aucun des accords n'apporte de réponse à l'un des épineux problèmes en matière de commerce « durable » : l'absence d'une définition des biens, services et des technologies « verts »⁸⁹¹. Ceci conduit à l'emploi de longues mais vagues expressions : les accords parlent d'encourager l'adoption et le développement de « *technologies énergétiques propres* », ou encore de « *technologies liées aux énergies renouvelables et aux énergies à faible intensité d'émissions*⁸⁹² ».

496. La relative atonie du cadre de la gouvernance climatique international est frappante, en particulier comparée au foisonnement et à la complexité des initiatives locales. C'est ce qui fait parler à certain d'un « *immobilisme global* »⁸⁹³, qui contrasterait avec les avancées aux niveaux national et local. C'est une des raisons qui justifie que l'UE doive s'efforcer de doubler son soutien à la gouvernance internationale climatique par une plus forte participation des acteurs privés, afin de soutenir le changement au niveau local.

§2 *La promotion de la participation des acteurs privés à l'avènement d'un développement durable*

497. Le développement durable, en sus d'être bâti sur plusieurs composantes, doit être inclusif. Cela signifie à la fois qu'il doit bénéficier à tous, et que l'ensemble des acteurs, publics comme privés, doivent être mis en mesure de participer à sa réalisation. D'un côté, il s'agit donc de promouvoir la participation de la « société civile », dont la contribution à l'adéquation et à l'efficacité de l'action politique est reconnue (B). De l'autre côté se trouve la délicate question

⁸⁹¹ V. *infra*, seconde partie, les compléments d'analyse à ce sujet dans le cadre des accords commerciaux.

⁸⁹² Ex : Australie article 48f)

⁸⁹³ DAHAN, précité, p.32

du rôle des entreprises. L'enjeu est à la fois d'appréhender les conséquences parfois néfastes de certaines activités, mais aussi d'encourager la contribution positive qu'elles pourraient faire à l'avènement d'un monde plus sûr, plus démocratique, et plus durable (A).

- A. L'apparition timide de la responsabilité sociale des entreprises au sein des accords en Asie-pacifique

498. Les entreprises et leurs filiales figurent parmi les principaux acteurs de la mondialisation économique et des échanges commerciaux internationaux. La mondialisation s'est accompagnée d'une compétition accrue entre pays pour attirer les investisseurs étrangers, et d'une intensification de la concurrence entre entreprises. Cette course à la compétitivité et aux parts de marché a parfois mené à des abus graves commis par ces acteurs, affectant les droits de l'homme, les droits sociaux et l'environnement, que l'UE entend défendre au titre de son action extérieure.

499. La question des responsabilités et du rôle que devraient assumer les acteurs économiques privés dans le cadre de leurs activités, qu'elles soient menées sur leur territoire d'origine ou à l'étranger, n'a rien de nouvelle. L'émergence des grandes entreprises transnationales, et les nouvelles formes que prennent certaines chaînes de valeurs globales dans la production de biens et de services ont conforté l'importance de ces réflexions⁸⁹⁴.

500. La responsabilité sociale des entreprises (RSE)⁸⁹⁵ est un mécanisme protéiforme au moyen duquel les entreprises intègrent volontairement les questions démocratiques, sociales et environnementales dans leur stratégie commerciale⁸⁹⁶. La Commission a publié en 2001 un

⁸⁹⁴ Voir notamment : ABBES N., *L'entreprise responsable, De la responsabilité sociétale à la communication environnementale*, L'Harmattan, Paris, 2013, 216p.

⁸⁹⁵ On voit parfois employée l'expression « responsabilité sociale des entreprises » ou « responsabilité sociétale des entreprises » lorsque l'on parle de RSE. Linguistiquement parlant, le mot « sociétal » est une anomalie en français et ne devrait pas être employé. Étymologiquement, c'est le mot « social » qui est correct et qui correspond à la définition de ce mot. Néanmoins, de plus en plus d'experts et d'institutions emploient le terme « sociétal » lorsqu'ils parlent de la RSE, considérant que le mot « social » ne permet pas d'englober toutes les dimensions de la définition de la RSE (économique ou environnementale par exemple). De surcroît, compte tenu du fait que « social » est le qualificatif employé en Droit concernant les « sociétés », entendues ici comme les entreprises, le recours à l'épithète « sociétal » peut éviter une fausse redondance, et insister sur le lien avec la « société », entendue comme la communauté des êtres humains concernés et ses intérêts supérieurs.

⁸⁹⁶ Sur ce point, voir également *infra* les développements au sein de la Seconde partie, titre 1 et 2

« Livre vert », suivi en 2002 d'un « Livre blanc » portant sur la RSE. Ces communications se concentrent essentiellement sur la promotion de pratiques responsables au sein de l'Union. Il a fallu attendre avant que ne soit traitée la question de la dimension externe de ces nouvelles exigences de responsabilité et de transparence à l'égard des entreprises. Le Parlement européen demandait à la Commission en 2010 à ce qu'elle veille à ce que les entreprises qui relèvent du droit européen ne s'affranchissent pas du respect des droits de l'homme, ni des normes sanitaires et environnementales, lorsqu'elles mènent des activités dans un Etat tiers, et notamment sur le territoire de PED⁸⁹⁷. C'est dans cette optique que la promotion de la RSE a rejoint les autres composantes du développement durable au sein des accords de l'UE.

A ce sujet, il faut d'abord reconnaître que la multiplicité des définitions et règles de RSE constitue un frein potentiel à son expansion.

501. L'Union Européenne, au sein du « Livre vert », fournit la définition suivante de la RSE : il s'agit de l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes. Selon la Commission, être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir « davantage » dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les acteurs intéressés.

502. Le Parlement européen définit pour sa part la RSE comme un comportement responsable attendu des entreprises. Ceci suppose en premier lieu le respect des législations en vigueur, notamment en matière d'emploi, de relations sociales, de droits de l'homme, d'environnement, d'intérêt des consommateurs et de transparence à leur égard, de lutte contre la corruption et de fiscalité⁸⁹⁸.

503. Au-delà de l'UE, les organisations internationales ne sont pas en reste. Les « principes directeurs » de l'OCDE, à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 2000 et mis à jour en 2010, comprennent un ensemble de recommandations que les gouvernements adressent

⁸⁹⁷ Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, JO C 169 E du 15.6.2012, point 169.

⁸⁹⁸ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la responsabilité sociale des entreprises dans les accords commerciaux internationaux, P7_TA(2010)0446, point 3

aux entreprises. Il s'agit de normes volontaires de comportements responsables, inscrits dans le respect des lois applicables, en particulier en matière d'emploi, de relations avec les partenaires sociaux, de droits de l'homme, d'environnement, d'intérêts des consommateurs, de lutte contre la corruption et l'évasion fiscale. De son côté, le pacte mondial des Nations unies, ou « Global Compact », énonce dix principes que les entreprises multinationales sont tenues de prendre en compte, de soutenir et de mettre en œuvre dans leur sphère d'influence. Il constitue un ensemble de valeurs fondamentales en matière de droits de l'homme, de normes sociales, d'environnement et de lutte contre la corruption, que les entreprises s'engagent à respecter et à intégrer dans leurs opérations commerciales sur une base volontaire.

504. Il faut également mentionner l'existence d'initiatives ou normes isolées, des « référentiels internationaux », telle la « Global Reporting Initiative », ou les mécanismes de certification et de labellisation, comme la norme ISO⁸⁹⁹ 14 001 ou plus particulièrement la récente norme ISO 26 000. Ces règles sont conçues comme un ensemble de lignes directrices s'appliquant à tout type d'organisation, qui aident les entreprises à évaluer l'impact économique, social et environnemental de leurs activités. Cependant, elles ne sont efficaces que dans la mesure de leur application effective et des vérifications auxquelles elles sont soumises.

505. Ce qui caractérise avant toute chose les régimes de RSE, c'est à la fois leur caractère « volontaire », et la dominante « soft » de leur force juridique⁹⁰⁰.

506. Les considérations liées à la RSE n'ont été intégrées que récemment aux accords en Asie-pacifique. Elles n'apparaissent pas dans l'accord euro-indonésien de 2009. L'accord conclu avec la Corée est le premier. Les partenaires y ont convenu de coopérer en matière de politique industrielle et des entreprises, notamment : « *en promouvant la responsabilité sociale des entreprises et leur obligation de rendre des comptes et en encourageant des pratiques commerciales responsables, notamment en matière de consommation et de production*

⁸⁹⁹ *International Organisation for Standardisation*

⁹⁰⁰ Il faut ajouter à cela que la RSE est essentiellement un concept destiné aux grandes entreprises, et que sa définition varie encore dès lors qu'il s'agit de petites et moyennes entreprises (PME). Par exemple, en France, l'essentiel des normes qui forment le corpus de la RSE sont destinées aux grandes voire très grandes entreprises : le *reporting* ou « reportage » est une obligation destinée aux entreprises de plus de 500 salariés notamment.

*durables*⁹⁰¹. » Ce nouveau sujet de coopération a été repris dans la plupart des accords ultérieurs, à l'exception étonnante de l'APS euro-canadien.

507. Dans la quasi-totalité des accords qui en font mention, il s'agit simplement pour les parties de s'engager à promouvoir auprès de leurs entreprises « nationales » la RSE et l'obligation de rendre des comptes, et d'encourager des pratiques commerciales responsables, ce qui est relié à des modes de production et de consommation « durables ». Parfois la coopération est également envisagée sous l'angle de l'intérêt des consommateurs, et propose de traiter des informations sur les produits et du rôle des consommateurs sur le marché⁹⁰². Le consommateur ne dispose en effet souvent que de peu d'informations sur la performance du producteur ou distributeur en termes de responsabilité sociale⁹⁰³.

508. Le point le plus remarquable, concernant cette par ailleurs plutôt mineure apparition de la RSE au sein des accords, tient au champ principal auquel elle est reliée : certains accords en traitent dans le cadre de la coopération industrielle ou des entreprises⁹⁰⁴ ; d'autres la rattachent au développement durable et/ou à l'emploi⁹⁰⁵. Le rattachement de la RSE à l'un ou à l'autre des domaines n'est pas insignifiant. S'agit-il de contribuer au développement durable, au respect des droits et valeurs politiques, ou s'agit-il d'assurer la compétitivité des entreprises ? L'un n'exclue ceci étant pas l'autre. Preuve en est que la RSE est mentionnée à la fois dans le champ économique et dans celui du développement durable dans deux des accords étudiés⁹⁰⁶. Mais l'inclusion de la RSE au sein de l'un ou l'autre des champs est un indicateur intéressant des attentes des partenaires à l'égard des entreprises, ou de la stratégie suivie par l'UE pour assurer sa promotion chez les tiers.

509. En effet, les Etats membres et les institutions européennes ne sont pas à l'aise avec cette question, et craignent que leurs intentions ne soient perçues comme une ingérence dans les affaires des entreprises. Les entreprises elles-mêmes peuvent se montrer rétives à la promotion

⁹⁰¹ Corée, article 11§1 e)

⁹⁰² Vietnam article 44e)

⁹⁰³ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la responsabilité sociale des entreprises dans les accords commerciaux internationaux, précitée, considérant I.

⁹⁰⁴ Vietnam article 44§e) ; Philippines article 37f) ; Singapour article 27§2b) ; Australie, article 29§2c) ; Malaisie article 29e) ; APS Japon, article 17§1

⁹⁰⁵ Ex : Nouvelle-Zélande article 51§1 sur l'emploi et 25§4 sur le commerce et le développement durable ; Australie article 53§1 sur l'emploi

⁹⁰⁶ Dans le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande

de tels engagements. En arguant de leur intérêt en termes de compétitivité, ou de la nécessité de leur adoption pour la réalisation d'un développement durable cohérent, la référence aux règles de RSE vise autant à convaincre les entreprises que les Etats de les promouvoir.

510. Ainsi, dans certains accords, les Etats peignent la RSE comme un vecteur de compétitivité des entreprises à l'étranger, voire de « *développement économique*⁹⁰⁷ » en l'associant à la coopération en matière d'entreprises ou de politique industrielle, menée « *en vue d'améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises*⁹⁰⁸ ».

511. Le rapprochement de la RSE du développement durable ou de la clause consacrée à l'emploi adopte une autre approche pour justifier cette (très faible) intrusion étatique dans les affaires des entreprises. Ainsi, la clause consacrée au « commerce et développement durable » de l'APRC néo-zélandais annonce que les parties procéderont à des échanges d'information et d'expériences concernant la promotion qu'elles font des objectifs commerciaux, sociaux et environnementaux, « *y compris dans des domaines tels que la responsabilité sociale des entreprises*⁹⁰⁹ ». L'argumentaire est ici différent. Il ne s'agit plus tant de promouvoir la compétitivité des entreprises par la RSE, mais d'assurer la cohérence des objectifs, dont ceux du développement durable et du commerce.

512. De fait, correctement mise en œuvre, la RSE a potentiellement un effet positif (mais non-suffisant) sur de nombreux aspects-clés d'un développement plus durable. Elle peut contribuer par exemple à développer les compétences et les possibilités de formation, à améliorer la sécurité et les conditions de travail, ou encore la protection des droits des travailleurs, des droits des communautés locales et indigènes, et celle de l'environnement. Cela étant, elle ne saurait se substituer pour autant ni à la réglementation du travail, ni aux conventions collectives, générales ou sectorielles, ni aux traités internationaux pertinents.

513. Notons qu'alors que l'UE inscrit son action dans la lignée des grands textes internationaux, afin de la légitimer, le cas de la RSE constitue une exception. En effet, il n'est

⁹⁰⁷ Philippines article 37 chapeau

⁹⁰⁸ Corée 2010 article 11§1e)

⁹⁰⁹ L'obligation de rendre des comptes a en revanche disparu. APRC article 25§4

fait aucune mention dans les accords avec l'Asie-pacifique des principaux textes et normes en matière de RSE, ou encore les normes ISO pertinentes.

514. Le caractère encore sensible de la question explique qu'il ne s'agisse apparemment pas encore d'un sujet « standardisé » de coopération, qui serait systématiquement abordé dans les accords externes à l'avenir. Pourtant, il ne s'agit à chaque fois que de proposer une coopération à ce sujet, ce qui n'engage pas à grand-chose les Etats signataires, et encore moins les entreprises. Les accords-cadres n'ont en effet pas d'effet direct, et n'imposent rien aux acteurs de droit privé⁹¹⁰.

515. Certes, il s'agit d'une avancée intéressante, dans la mesure où dans les accords précédents, il n'était pas même question de l'impact négatif des activités menées à l'étranger par les entreprises⁹¹¹. La question est de plus en plus visible avec les débats autour des pratiques illicites et de la corruption⁹¹², des dommages environnementaux et sociaux, des abus d'entreprises européennes dans certains PED, y compris en Asie-pacifique. La question de la responsabilité des entreprises dans le changement climatique est également de plus en plus évoquée. Il serait souhaitable que les entreprises européennes qui délocalisent leurs unités de production dans les pays à bas salaires et à moindres obligations environnementales soient davantage tenues pour responsables, y compris devant des juridictions européennes, des éventuels dommages environnementaux et sociaux, ou de toute externalité négative touchant les populations locales, que leurs filiales auraient provoqué dans ces pays⁹¹³.

516. Par la quête d'une plus grande implication des entreprises, l'UE cherche à ce qu'elles contribuent davantage à l'avènement d'un développement plus durable, et au respect de ses valeurs à l'étranger. La participation accrue du public et des acteurs de la société civile à la mise

⁹¹⁰ A cet égard, le PE a conçu une clause « RSE » plus ambitieuse, dont il souhaiterait qu'elle soit intégrée dans tous les accords commerciaux de l'UE.

⁹¹¹ La promotion de la RSE par l'UE devra également dépasser les difficultés inhérentes au domaine : la complexité des structures des entreprises transnationales, et le « flou » de certaines obligations de RSE, en plus des éventuels « conflits » possibles entre les différentes prescriptions. Compte tenu de la grande diversité des liens qui peuvent exister entre une maison-mère et ses filiales d'une part, et entre une entreprise et ses fournisseurs d'autre part, la vérification du respect des engagements de RSE n'est pas aisée. En outre, la crédibilité d'initiatives volontaires de RSE est dépendante de l'incorporation de normes et de principes internationalement acceptés, et de la mise en place d'une surveillance et d'une vérification transparente et indépendante des acteurs de l'entreprise.

⁹¹² Sur ce sujet, pour une analyse centrée sur l'Afrique mais dont les conclusions sont transposables à l'Asie-pacifique, voir l'excellent travail de LEMAÎTRE S., *Corruption, évitement fiscal, blanchiment dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le Droit*, 2019, Presses Universitaires de Rennes, 320p.

⁹¹³ Résolution du PE de 2010 sur la RSE dans les accords commerciaux, précitée, considérant N.

en œuvre des accords constitue un autre biais de réalisation d'un développement durable « inclusif ».

- B. La participation minimale du public à la mise en œuvre des accords au travers de la clause consacrée au dialogue et à la participation de la société civile

517. La stratégie globale de l'Union européenne pour la promotion des droits humains et de la démocratie ne peut être fondée exclusivement sur les relations interétatiques et entre autorités nationales et fédérales. Elle doit associer et rassembler, dans la mesure du possible, des acteurs non gouvernementaux, tels que des parlementaires, des universitaires, des intellectuels, des journalistes, des défenseurs des droits, des militants, des responsables d'ONG⁹¹⁴.

518. Si cette expression a connu un regain certain de popularité au cours des dernières années, il existe néanmoins un flou autour de la définition de la « *société civile* »⁹¹⁵ ainsi que du « *public* », autre terme repris dans les accords étudiés. Ainsi, certains accords évoquent la « *société civile* », là où d'autres parlent « *des associations et des ONG, y compris les partenaires sociaux* »⁹¹⁶.

519. Bien que les accords-cadres encouragent le plus souvent des relations entre la société civile européenne et celle de son partenaire, la mise en œuvre des accords, comme leur négociation⁹¹⁷, reste encore la chasse gardée des autorités étatiques. La participation du public ou de la société civile aux différents processus demeure limitée⁹¹⁸.

520. En dépit de son caractère marginal, il faut tout de même saluer le fait que parfois, la société civile est *a priori* associée, si ce n'est à la mise en œuvre de l'accord et à son suivi, à

⁹¹⁴ Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le rapport annuel 2007 sur les Droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme, JO C 271 E du 12.11.2009, point 79

⁹¹⁵ La définition de la société civile adoptée par l'UE dans le cadre de la mise en œuvre de sa coopération est en revanche précisée, et très étendue, comme on le verra. Cf. *infra*, Titre 2.

⁹¹⁶ Vietnam article 37

⁹¹⁷ Ce qui sera traité plus loin dans cette étude, voir *infra*, Seconde partie.

⁹¹⁸ Dans le cadre de la modernisation de l'accord d'association entre l'UE et le Mexique, il a été évoqué d'élargir la participation de la société civile à l'ensemble de la mise en œuvre de l'accord, et non de la cantonner comme dans les précédents accords commerciaux, au chapitre « commerce et développement durable ». Un tel précédent est très souhaitable dans les futurs ALE que l'UE viendrait à conclure en Asie-pacifique.

tout le moins aux activités de coopération qu'il met en place. Ainsi, dans l'accord avec l'Indonésie, il existe un article 38 « société civile » :

1. Les parties reconnaissent le rôle et la contribution potentielle⁹¹⁹ d'une société civile organisée⁹²⁰, en particulier des milieux universitaires, au processus de dialogue et de coopération prévu dans le cadre du présent accord et acceptent de promouvoir un dialogue efficace avec cette même société civile organisée, ainsi que sa participation efficace.

Une formule similaire est reprise avec la Corée⁹²¹, le Vietnam⁹²², les Philippines⁹²³, et la Malaisie⁹²⁴. De fait, la clause négociée avec la Malaisie offre l'espoir d'un plus large champ d'action pour la société civile.

Article 44 Société civile

Les parties reconnaissent le rôle et la contribution potentielle des organisations de la société civile et des établissements universitaires pour soutenir la coopération au titre du présent accord et conviennent de promouvoir, dans la mesure du possible, le dialogue avec ces organisations et établissements ainsi que leur participation significative dans les domaines de coopération pertinents, conformément à leurs législations, règles, réglementations et politiques respectives.

521. Le problème de définition persiste, puisque les établissements universitaires se retrouvent plus ou moins en dehors de la société civile, à moins qu'il ne s'agisse de souligner leur existence et l'intérêt de leur participation. En revanche, on n'exige plus de cette société civile qu'elle soit « organisée », ce qui ouvre la voie à la participation d'acteurs qui auraient pu se voir exclus du processus, sous prétexte de ne pas être « organisés ». La contribution de la société civile n'est en revanche que « potentielle ». L'accord encourage ceci étant non seulement le dialogue « efficace » avec la société civile mais aussi la participation des citoyens, sans qu'il soit

⁹¹⁹ Nous soulignons.

⁹²⁰ Nous soulignons.

⁹²¹ Corée 2010 article 40 ;

⁹²² Vietnam article 37

⁹²³ Philippines article 31 : la contribution potentielle de la SC n'est pas associée au processus de dialogue et de coopération de l'accord, mais à « la gouvernance démocratique », ce qui est hautement vague.

⁹²⁴ Malaisie article 44

circonscrit de domaine. Il paraîtrait donc que la société civile pourrait participer et dialoguer dans tous les domaines de coopération couverts par l'accord.

522. Certains accords ne se contentent pas d'encourager la participation de la société civile à la mise en œuvre de l'accord ou de la coopération qu'il propose d'établir. Ils visent également à faciliter l'apparition et le renforcement d'une société civile organisée, autonome, indépendante financièrement, et favorisent son implication dans les politiques nationales respectives des parties, voire à la « *gouvernance démocratique*⁹²⁵ ». Pour illustration, au sein de l'accord euro-indonésien, les parties ont convenu que :

« 2. Conformément aux principes démocratiques et aux dispositions législatives et réglementaires de chacune des parties, la société civile organisée peut :

a) participer au processus d'élaboration des politiques au niveau national ;

b) être informée des consultations sur les politiques sectorielles et les stratégies de développement et de coopération, et y participer, notamment dans les domaines qui la concernent, à tous les stades du processus de développement ;

c) gérer de manière transparente les ressources financières qui lui sont allouées à l'appui de ses activités ;

d) participer à la mise en œuvre des programmes de coopération, notamment de renforcement des capacités, dans les domaines qui la concernent.⁹²⁶ »

L'accord conclu avec le Vietnam comporte un objectif similaire. Ces deux exemples se distinguent des autres accords, qui semblent limiter la participation et la contribution de la société civile au dialogue et à la coopération sous l'égide de l'accord-cadre⁹²⁷.

523. Certains accords adoptent une définition du champ de contribution de la société civile plus limitée⁹²⁸. Ainsi, l'accord avec l'Australie⁹²⁹ suit le modèle de l'accord euro-néo-zélandais, au sein duquel les parties encouragent simplement le dialogue entre les autorités et les organisations non-gouvernementales, « *en vue de stimuler les échanges et les investissements* »⁹³⁰. La société civile est ici composée exclusivement des acteurs de la vie

⁹²⁵ Philippines article 31

⁹²⁶ Nous soulignons.

⁹²⁷ Corée article 40 ; Singapour article 38

⁹²⁸ L'accord de partenariat stratégique avec le Canada ne comporte pas de clause spécifiquement consacrée au dialogue avec la société civile.

⁹²⁹ Australie article 30

⁹³⁰ APCR article 26

économique et commerciale, et le dialogue a uniquement pour but de stimuler les échanges et investissements. Plus grave, les associations de consommateurs ne sont pas évoquées.

Conclusion du chapitre 3

524. En tant que dernière génération de clauses de conditionnalité politique, les clauses par lesquelles l'UE entend assurer la promotion des valeurs relatives au développement durable sont encore cours de standardisation au sein des accords de coopération. La promotion des trois composantes du développement économique, social et environnemental durable s'opère globalement selon les mêmes termes pour les PED et les pays développés. Bien que la transversalité et l'interdépendance des valeurs soit plutôt bien retranscrite dans les accords, on peut regretter que la promotion des droits sociaux se fasse en demi-teinte.

525. Concernant les « nouveaux sujets », comme le changement climatique, la transition énergétique, et la participation des acteurs non-étatiques, la contribution des accords est encore timide, quoique prometteuse. Si l'UE conforte son rôle pionnier dans la promotion de la lutte contre le changement climatique, la prise en compte des interactions avec la coopération énergétique fait encore parfois l'objet d'omissions ou de compromissions regrettables. L'incorporation de dispositions concernant la RSE permet pour sa part de mettre en valeur la contribution espérée voire attendue du secteur privé à la promotion des valeurs non-commerciales. La participation à la mise en œuvre des accords-cadres de la société civile est encore au stade embryonnaire⁹³¹.

⁹³¹ En revanche, elle a sensiblement gagné en importance aussi bien concernant la mise en œuvre de la coopération qui peut être stimulée par ces accords, que de façon tout aussi intéressante, dans le cadre des accords commerciaux, mais aussi des études d'impact effectuées par la Commission et des organismes externes indépendants, en amont des négociations de ces accords. V. *infra*, seconde partie.

526. En s'appuyant sur ses expériences conventionnelles antérieures, l'UE est parvenue à négocier des accords-cadres de plus en plus riches et étoffés avec ses partenaires d'Asie-pacifique. Ces accords constituent le vecteur principal de promotion de l'ensemble des valeurs de la doctrine de l'action extérieure. Bien que l'ensemble des valeurs commerciales et non-commerciales de l'UE soient intégrées aux accords, l'intensité et l'exhaustivité de la promotion assurée varie selon la « génération » de conditionnalité concernée. Les accords-cadres sont particulièrement complets et ambitieux en matière de promotion des valeurs démocratiques. En revanche, leurs clauses sécuritaires manquent de « mordant », surtout concernant les dimensions « justice » et « liberté » du bloc de conditionnalité correspondant. Enfin, la conditionnalité de « troisième génération », quoiqu'encore instable dans son contenu et sa portée, constitue le champ le plus prometteur d'enrichissement des accords à venir.

527. Il ressort d'un examen global de l'ensemble des accords conclus en Asie-pacifique que l'UE favorise la standardisation des clauses. Cela ne l'empêche pas d'introduire une certaine dose de différenciation, afin d'aligner les objectifs de la coopération envisagée au niveau de développement du partenaire considéré. Ainsi, d'un côté, l'UE choisit d'insister sur les réformes internes généralement nécessaires au sein des PED de l'Asie du Sud-Est, et de l'autre, avec les pays développés, elle œuvre à l'émergence de coalitions de partenaires « *like-minded* » sur les différents enjeux globaux. Dans le cas de la Malaisie, l'UE a tenté, avec plus ou moins de succès, d'adapter le modèle aux caractéristiques hybrides d'un PED émergent. Cette expérience aura son importance lors d'éventuelles négociations avec la Chine ou l'Inde dans la région.

528. Cependant, au sein des accords-cadres, la standardisation a parfois conduit à ce que certaines questions ne soient pas abordées, alors qu'elles se posent tout particulièrement concernant ce partenaire (ex. : la corruption dans l'accord avec le Vietnam). A l'inverse, l'UE a parfois remanié des clauses « standards » afin de passer sous silence certains points qu'on aurait souhaités voir abordés dans l'accord (ex. : le changement climatique dans l'APS euro-canadien). Le constat est d'autant plus étonnant dès lors qu'il s'agit des accords-cadres les plus

récemment négociés, avec des partenaires avec lesquels l'UE et ses Etats-membres partagent *a priori* une véritable communauté de valeurs et d'intérêts, comme le Japon et le Canada.

529. Par ailleurs, les accords-cadres négociés en Asie-pacifique se révèlent globalement plus ambitieux que les accords de coopération qui ont pu être négociés récemment dans d'autres régions, ce qui conforte la volonté partagée de l'UE et de ses partenaires dans la zone de renforcer leurs relations. En revanche, même l'accord de partenariat stratégique conclu avec le Japon ne saurait rivaliser en termes d'ambition et d'engagements contraignants avec les accords d'association. A cet égard, il convient de souligner que les accords de coopération « nouvelle génération » sont essentiellement composés de vœux pieux et d'encouragements à coopérer, et s'appuient le plus souvent sur les processus de gouvernance multilatérale pertinents. Les objectifs de la coopération sont généralement mieux définis que les moyens et activités qui seront mis en œuvre.

530. C'est pourquoi, c'est au sein des activités de coopération menées par ailleurs que réside l'enjeu pour l'efficacité des clauses contenues dans ces accords. Comme le relève I. BOSSE-PLATIERE, « *ces clauses doivent donc être relayées par d'autres instruments, le plus souvent non conventionnels et incitatifs.*⁹³² » L'essentiel de l'action menée par l'UE à l'étranger est programmé et mis en œuvre au moyen des instruments de financement de l'action extérieure de l'Union (IFAE). D'autres instruments plus spécifiques peuvent être également impliqués, comme certains actes adoptés dans le cadre de la PESC, et qui visent à soutenir les efforts des Etats partenaires⁹³³, et de la communauté internationale⁹³⁴, dans la lutte contre la prolifération des armes par exemple. Les opérations de gestion de crise jouent également un rôle dans la lutte contre certains phénomènes et viennent relayer ou concrétiser les dispositions trop souvent incantatoires des accords-cadres. Il convient donc d'examiner à présent leur complémentarité aux accords, et leur contribution à l'établissement de véritables partenariats en Asie-pacifique.

⁹³² BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion de clauses... », précité, p.14

⁹³³ Voir par exemple la Décision 2006/1000/PESC du Conseil du 11 décembre 2006 relative à la mise en œuvre de l'action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion stabilisatrice d'armes légères et de petit calibre (ALPC) en Amérique latine et dans les Caraïbes, JOCE L 367, 22 décembre 2012, p. 77.

⁹³⁴ Pour un exemple très récent, voir la Décision 2013/698/PESC du Conseil du 25 novembre 2013 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes de petit calibre et des armes légères et d'autres armes conventionnelles illicites et de leurs munitions destiné à réduire le risque de leur commerce illicite, JOUE L 320, 30 novembre 2013, p. 34.

Titre 2 La coopération entre l'Union européenne et l'Asie-pacifique, prolongement et complément des accords-cadres

531. L'UE a globalement privilégié la voie de la standardisation au sein des accords-cadres négociés avec ses partenaires d'Asie-pacifique. Hormis quelques adaptations en fonction du statut ou non de PED du partenaire considéré, l'Union a procédé en restant relativement indifférente à la réalité de la communauté de valeurs, ou des circonstances spécifiques à cet Etat⁹³⁵.

La raison en est simple : ces accords-cadres remplissent avant toute chose une fonction de catalyseur. Ils visent à organiser, mettre en cohérence, et stimuler le dialogue politique et la coopération entre leurs parties. Les relations avec la plupart des pays de la zone Asie-pacifique étaient plutôt distantes, et généralement informelles. Pour illustration, l'APS euro-japonais est le premier accord jamais conclu entre l'UE et l'archipel nippon. La valeur ajoutée première des accords de coopération est de fixer des objectifs ou axes de réflexion au dialogue politique, qu'il soit institutionnalisé ou non, afin de susciter une coopération bilatérale (ou pluripartite).

532. C'est de ce constat que provient l'intérêt de se pencher sur la coopération menée par l'UE avec les Etats de la zone, ainsi qu'avec l'ASEAN. Il s'agit néanmoins d'un domaine vaste et complexe, tant concernant les moyens de sa mise en œuvre, que les actions menées, ou les résultats obtenus.

533. La question de savoir si la conclusion d'un accord-cadre stimule la coopération (ou inversement) est compliquée à trancher. De plus, les instruments de coopération ne font que très rarement référence, dans leur programmation, aux instruments conventionnels de l'UE. Quant aux accords, ils encouragent une coopération dont ils précisent rarement les modalités.

⁹³⁵ Par ailleurs, il s'agit d'un constat qui se vérifie pour la majorité des accords de coopération conclus par l'UE avec les pays ne relevant pas de l'association ou de la PEV. Par exemple en Asie centrale, avec l'accord de partenariat de coopération entre l'Union européenne et la Mongolie, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2017 (Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, JO L 326 du 9.12.2017, pp. 7–35) ; ou au Moyen-Orient, avec l'accord de partenariat de coopération signé en 2012 avec l'Irak (Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, JO L 204 du 31.7.2012, pp. 20–130)

534. De plus, l'action conventionnelle et la coopération de l'UE relèvent de procédures et acteurs institutionnels distincts. Les accords sont négociés par la Commission européenne ou le SEAE, et conclus par le Conseil de l'UE (et le Parlement le cas échéant). La coopération est pour sa part gérée par différentes directions générales de la Commission européenne. Or, ces différents acteurs semblent travailler de façon parallèle, mais cloisonnée. On peut, ceci étant, relever une certaine concomitance entre la négociation d'accords de coopération « nouvelle génération », et une place accrue de la zone Asie-pacifique dans la coopération de l'UE. Ces deux processus tendent à conforter le constat d'une relance des relations entre l'UE et les différents acteurs d'Asie-pacifique.

535. La question qui nous importe est circonscrite aux relations entre les accords-cadres et la coopération menée dans la région. Il s'agit plus précisément d'évaluer la cohérence de la promotion des valeurs opérée par l'UE en Asie-pacifique, aussi bien au sein des accords, que dans ses activités de coopération⁹³⁶. Un examen de l'ensemble des projets menés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, avec chacun des partenaires concernés, représenterait un travail titanesque, qui dépasserait qui plus est le cadre de cette étude. En revanche, il est possible de restreindre notre examen à l'analyse de la programmation financière de la coopération prévue par l'Union concernant l'Asie-pacifique.

536. Pour toute action menée par l'UE, sur son territoire comme à l'étranger, un financement est nécessaire. Ceci implique nécessairement que des fonds soient attribués au titre du budget de l'Union. L'ensemble des activités menées par l'UE est financé sur la base du Cadre Pluriannuel Financier (CPF). Conformément aux prescriptions de l'article 312 du TFUE, le CPF fixe les limites des budgets généraux annuels de l'Union européenne. Il détermine les dépenses totales et les montants annuels que l'UE est autorisée à utiliser, lorsqu'elle souscrit des engagements juridiquement contraignants, sur une période de cinq ans ou plus. En vertu de la procédure législative ordinaire, la Commission européenne, suivant les indications fournies par le Conseil européen, formule une proposition de ce budget au Conseil, qui, après avoir obtenu l'approbation du Parlement, adopte le règlement fixant le Cadre Financier Pluriannuel.

⁹³⁶ On désignera indifféremment par le terme de « projet », d'« action » ou d'« activité » tous les projets, programmes, échanges de personnels, séminaires etc. financés par l'UE au titre de la coopération avec un ou plusieurs Etats de la région.

Pour l'exercice précédent, soit 2007-2013⁹³⁷, l'UE disposait ainsi de 975 millions d'euros⁹³⁸, répartis selon 4 « rubriques » selon les termes du CPF, décrites ci-dessous.

Tableau 19 : budget prévu par le CFP 2007-2013 et répartitions des fonds selon les rubriques (en millions d'euros)

Crédits d'engagement	2007/2013
1. Croissance durable	439,115
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	90,250
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	348,865
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	412,611
Dont : agriculture (dépenses de marché et paiements directs)	330,085
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	12,247
3a. Liberté, sécurité et justice	7,549
3b. Citoyenneté	4,698
4. L'UE en tant que partenaire mondial	55,935
5. Administration	54,932
6. Compensation	937

Source : auteure, d'après les données de la Commission européenne⁹³⁹

On remarque, au passage, que la rubrique consacrée spécifiquement à l'action extérieure (« l'UE en tant que partenaire mondial ») fait l'objet d'une allocation largement inférieure aux rubriques consacrées à l'action interne de l'Union.

537. Pour l'exercice actuel, soit 2014-2020⁹⁴⁰, l'UE dispose cette fois de 1 087 milliards d'euros distribués entre 45 programmes⁹⁴¹, répartis en 4 « rubriques, plus ou moins similaires aux précédentes.

⁹³⁷ Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

⁹³⁸ L'UE a *in fine* déboursé 925 millions d'euros pour cet exercice.

⁹³⁹ http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_fr.cfm

⁹⁴⁰ Règlement (UE, EURATOM) n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, JO L 347 du 20.12.2013, pp.884-891

⁹⁴¹ La liste de ces programmes peut être consultée ici : http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_fr.cfm

Tableau 20 : budget prévu par le CFP 2014-2020 et répartitions des fonds selon les rubriques (en millions d'euros)

Crédits d'engagement	2014/2020
1. Croissance durable et inclusive	513,536
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	142,130
<i>1b. Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	371,433
2. Croissance durable : ressources naturelles	420,034
Dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	308,734
3. Sécurité et citoyenneté	17,725
4. L'Europe dans le monde	66,262
5. Administration	69,584
6. Compensation	29
TOTAL	1087,197

Source : auteure, d'après les données de la Commission européenne⁹⁴²

Bien que le budget de l'Union se soit accru par rapport à la période précédente, la même remarque que précédemment s'applique : le budget alloué à l'action extérieure reste moindre comparé à celui consacré à l'action interne.

538. Nonobstant l'impact que l'action menée par les politiques internes de l'UE en matière d'environnement, de promotion des droits ou de la gouvernance démocratique peut avoir sur les pays tiers⁹⁴³, on se concentrera sur la rubrique « l'Europe dans le monde », et les programmes qui en dépendent.

539. Parmi ces programmes, les plus importants sont les Instruments de Financement de l'Action Extérieure (IFAE). Les IFAE font l'objet d'une programmation et d'un suivi relativement transparent, contrairement, par exemple, aux fonds accordés au titre de la PESC. C'est ce qui permet l'étude de leur cohérence à l'égard des accords-cadres. L'analyse portera

⁹⁴² http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_fr.cfm

⁹⁴³ D'autant plus, que, comme on le verra, l'UE s'emploie à assurer la cohérence et la synergie entre ses politiques externes et internes, au service des objectifs de l'action extérieure.

par conséquent sur les IFAE dont relèvent les partenaires conventionnels de l'UE en Asie-pacifique, y compris le Canada. L'analyse portera sur les deux derniers exercices (2007-2013 et 2014-2020). La question de l'efficacité de la coopération, trop vaste et complexe pour être traitée ici, et dans la mesure où elle sort du cadre d'une analyse juridique, ne sera évoquée que lorsqu'approprié, et en se référant aux conclusions des évaluations menées par la Commission ou des auditeurs externes.

540. Les IFAE se voient chacun attribué un certain champ d'action, en fonction des pays qu'ils concernent, ou des domaines qu'ils recouvrent. Ils font l'objet d'une programmation pluriannuelle, couvrant généralement 6 ou 7 ans. Ces documents de programmation définissent les objectifs des actions qui seront financées au titre de la coopération, ainsi que les pays et acteurs qui pourront y être éligibles. En réponse aux évolutions du contexte mondial, les IFAE ont fait l'objet d'une réévaluation complète, puis d'une rénovation en 2014, dont on examinera les tenants et aboutissants concernant l'Asie-pacifique.

541. Au sein des IFAE, on distingue traditionnellement deux catégories. D'un côté, on trouve les instruments dits « géographiques », qui sont établis au bénéfice de zones ou de pays donnés. De l'autre, sont établis les instruments « thématiques », qui n'ont pas de restrictions géographiques, mais se focalisent en revanche sur un ou plusieurs domaines de l'action extérieure (gouvernance démocratique, développement durable, sécurité...)

Tableau 21 : présentation des instruments de financement de l'action extérieure (2007-2013 et 2014-2020)

	Instrument	Objectif	Bénéficiaires	Fonds alloués en €
2007-2013	FED ⁹⁴⁴	Développement économique, développement social et humain, coopération et intégration régionale	78 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique ("pays ACP") et territoires d'Outre-Mer	22,7 milliards
	ICD ⁹⁴⁵	Aide au développement des Etats et régions	PED de 4 régions : Amérique Latine, Asie centrale,	16,9 milliards

⁹⁴⁴ Règlement (UE) N°370/2011 du Conseil du 11 avril 2011 modifiant le règlement (CE) n°215/2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement en ce qui concerne le Service européen pour l'action extérieure, JO L 102 du 16.4.2011, pp.1-5

⁹⁴⁵ Règlement (CE) 960/2009 de la Commission du 14 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, JOUE L 270 du 15/10/2009, p.8 ; on note que ce règlement mettait également en place plusieurs programmes thématiques, voir *infra*.

			Moyen-Orient, Afrique du Sud	
	IEVP ⁹⁴⁶	Coopération transfrontalière avec les Etats géographiquement proches de l'UE mais n'ayant pas vocation à y entrer	17 pays en périphérie de l'UE : Méditerranée, Europe de l'Est, Russie, Caucase, Moyen-Orient	11,2 milliards
	IPA ⁹⁴⁷	Faciliter la transition des Etats visés vers leur entrée dans l'UE	6 pays des Balkans Occidentaux et Turquie	11,5 milliards
	ICI+ ⁹⁴⁸	Coopération avec les pays industrialisés	17 pays industrialisés	172 millions
	IEDDH ⁹⁴⁹	Démocratie (observations électorales), bonne gouvernance, droits humains, libertés fondamentales	Global	1,1 milliards
	IS ⁹⁵⁰	Réponse aux crises et problèmes frontaliers et transrégionaux	Tous les pays tiers sauf industrialisés	2,1 milliards
	ICSN ⁹⁵¹	Sûreté nucléaire et protection contre les radiations	Tous les pays tiers sauf industrialisés	524 millions
2014-2020	FED ⁹⁵²	Développement économique, développement social et humain, coopération et intégration régionale	79 ACP et OM	30,5 milliards
	ICD ⁹⁵³	Aide au développement des Etats et régions	PED	19,6 milliards
	BPMD ⁹⁵⁴	Renforcement de la coopération, de l'échange de connaissances et d'expériences et de capacités des pays partenaires afin de contribuer à l'élimination de la pauvreté, la cohésion sociale et le développement durable	Pays éligibles à l'ICD	5,1 milliards

⁹⁴⁶ Règlement (CE) 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310, 9.11.2006, pp. 1–14

⁹⁴⁷ Règlement (CE) 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210 du 31.7.2006

⁹⁴⁸ Règlement (UE) 1338/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 modifiant le règlement (CE) n ° 1934/2006 du Conseil portant établissement d'un instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé, du JO L 347 du 30.12.2011, pp. 21–29

⁹⁴⁹ Règlement (CE) 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, JO L 386, 29.12.2006, pp. 1–11

⁹⁵⁰ Règlement (CE) 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOUE L 327 du 24/11/2006, pp.1-11

⁹⁵¹ Règlement (Euratom) 300/2007 du 19 février 2007, établissant un instrument pour la coopération sur la sûreté nucléaire, JOUE L 81 du 22/03/2007, pp.1-12

⁹⁵² Règlement (UE) 323/2015 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement, JO L 58 du 3.3.2015, pp. 17–38

⁹⁵³ Règlement (UE) 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JO L 77 du 15.3.2014, p. 44–76

⁹⁵⁴ Les deux programmes (BPMD et OSC-AL) sont mis en place par le règlement 233/2014 instituant l'ICD, voir *infra*.

	OSC-AL	Encourager la participation citoyenne ainsi que l'action et la coopération de la société civile, l'échange de connaissances, expériences et capacités des organisations de la société civile et des autorités locales dans les pays partenaires pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	Pays éligibles à l'ICD	1,9 milliards
	Programme panafricain	Financer au niveau continental ou transrégional, des projets complémentaires à ceux déjà mis en œuvre par l'UE et les Etats-membres		845 millions
	IEV ⁹⁵⁵	Coopération avec les pays concernés, et y promeut la démocratie, les droits de l'homme, le développement durable et la transition vers l'économie de marché.	16 pays : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Syrie, Israël, Territoires palestiniens, Jordanie, Liban, Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan	15,4 milliards
	IPA II ⁹⁵⁶	Faciliter la transition des Etats visés vers leur entrée dans l'UE	Pays reconnus comme candidats à l'UE	11,7 milliards
	IP ⁹⁵⁷	Coopération avec les pays qui jouent un rôle majeur dans la gouvernance mondiale, l'économie et le commerce international, sur des thèmes liés à « Europe 2020 » (stratégie pour la « croissance intelligente » : climat, énergie...)	Global, avec focus sur les émergents	954,8 millions
	IEDDH ⁹⁵⁸	Démocratie (observations électorales), bonne gouvernance, droits humains, libertés fondamentales	Global	1,3 milliards
	IcSp ⁹⁵⁹	Répondre aux situations de crise, d'après-crise, ou risquant de dégénérer en crise	Global	2,3 milliards

⁹⁵⁵ Règlement (UE) 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 27–43

⁹⁵⁶ Règlement (UE) 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77 du 15.3.2014, pp. 11–26

⁹⁵⁷ Règlement (UE) 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 77–84

⁹⁵⁸ Règlement (UE) 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 85–94

⁹⁵⁹ Règlement (UE) 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 1–10

	ICSN ⁹⁶⁰	Sûreté nucléaire et protection contre les radiations	Global	225,3 millions

Source : auteure

L'ensemble de ces IFAE ne s'appliquent cependant pas à la zone Asie-pacifique.

542. En préalable, il convient de souligner qu'il n'existe pas de document de stratégie portant spécifiquement sur la zone « Asie-pacifique ». Tout d'abord, comme on l'a évoqué en introduction de ce travail, il ne s'agit pas d'une région ou d'un groupement de pays identifié par l'UE. De plus, les définitions possibles de cette zone peuvent varier, et inclure ou non la totalité du continent asiatique par exemple. Aux fins de cette analyse, on se réfèrera à la programmation ayant trait à l'Asie, à laquelle appartiennent la majorité des pays étudiés, ainsi qu'à celle portant sur la coopération menée avec les pays développés, dont relèvent les autres. Dans la mesure du possible, on tentera de distinguer l'importance spécialement accordée à l'Asie du Sud-Est au sein du continent asiatique.

543. Concernant les instruments géographiques, notre analyse se restreindra à l'Instrument de Coopération au Développement (ICD), auxquels sont éligibles les PED de l'ASEAN. Cet instrument relève de la politique de coopération au développement, et on verra que l'UE tente de rééquilibrer la relation donateur/bénéficiaire, vers un « partenariat de développement » plus égalitaire. Des efforts en vue d'une meilleure appropriation de cette aide par les partenaires bénéficiaires ont été opérés, ce qui a conduit à une amélioration sensible de l'adéquation et l'efficacité de la coopération au développement. Cependant, il s'agit toujours de fournir une « aide », et non d'une coopération établie et menée sur un pied d'égalité. L'ICD, bien qu'inféodé à la politique de coopération au développement, assure une promotion particulièrement complète et transversale des valeurs de la doctrine européenne auprès des PED asiatiques et de l'ASEAN, à l'exception notable des valeurs liées à la « sécurité ». Il constitue à ce titre un instrument presque autonome de promotion de la doctrine européenne en Asie-pacifique (Chapitre 1)

⁹⁶⁰ Règlement (Euratom) 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, JO L 77, 15.3.2014, pp. 109–116

544. Par ailleurs, les pays de l'Asie-pacifique, qu'ils soient en développement ou non, sont éligibles *a priori* à l'ensemble des instruments thématiques, en fonction de leurs circonstances et besoins spécifiques, à l'exception de l'Instrument de Partenariat⁹⁶¹. Il ressort d'un examen de la complémentarité entre instruments thématiques et ICD que le système des instruments de financement de l'action extérieure est conçu et programmé afin de renforcer la promotion des valeurs démocratiques et du développement durable auprès de l'ensemble des partenaires de l'UE. En revanche, en matière de coopération sécuritaire, l'UE ne dispose pas encore des moyens, financiers et surtout en termes de compétences, afin d'étendre sa coopération au-delà des seuls champs de la sûreté nucléaire et de la gestion des crises. Ces domaines d'intervention, certes restreints, constituent néanmoins un prolongement très pertinent des prescriptions parfois ambivalentes des accords-cadres en la matière. (Chapitre 2)

⁹⁶¹ Ce dernier ne s'applique qu'aux pays de la zone qui ne sont pas des PED au sens de l'ICD, voir *infra*.

Chapitre 1 L'instrument de coopération au développement : instrument presque autonome de promotion des valeurs de l'UE auprès des PED de l'ASEAN

545. L'ICD constitue un instrument de promotion presque complet des valeurs de l'UE. On entend par là que par l'étendue de son champ d'application, et par la présence transversale de la doctrine de l'action extérieure au sein de sa programmation, l'ICD assure de façon autonome la promotion de quasiment l'ensemble des valeurs de l'action extérieure européenne auprès des PED éligibles.

546. Certes, il s'agit d'un instrument de la politique de coopération au développement⁹⁶², et par conséquent son objectif premier est la réduction, et à long terme, l'éradication de la pauvreté au sein des PED éligibles à son application⁹⁶³. Néanmoins, non seulement le développement est ici envisagé comme « durable », mais le lien est également fait avec la nécessité d'œuvrer en faveur de la gouvernance démocratique. Ainsi, la coopération prévue par l'ICD contribue à favoriser un développement économique, social et environnemental durable⁹⁶⁴, ainsi qu'à consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et les principes du droit international applicables⁹⁶⁵. Il s'agit ici d'une traduction claire de la doctrine de l'UE dont on a évoqué l'impact sur le contenu des accords-cadres.

547. Un examen de la programmation de l'ICD concernant l'Asie du Sud-Est met en évidence une large cohérence avec le contenu des accords-cadres conclus dans la zone. La coopération menée par l'UE peut même prétendre à compléter les accords-cadres, dans la mesure où les documents de programmation de l'instrument insistent sur la prise en compte de sujets parfois ignorés ou traités de façon superficielle dans l'accord correspondant. On en prendra pour preuve les priorités identifiées au sein de la programmation de l'ICD, pour les deux derniers exercices concernant l'Asie, et notamment l'Asie du Sud-Est, au plan régional ainsi qu'au plan bilatéral.

⁹⁶² Règlement (UE) n°233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JO L 77 du 15.3.2014, pp.44-76, préambule : « le présent règlement s'inscrit dans le cadre de la politique de coopération au développement de l'Union et est l'un des instruments soutenant les politiques extérieures de l'Union. » Ci-après, il sera désigné comme « Règlement ICD 2014 ».

⁹⁶³ Règlement ICD 2014, article 2.1a)

⁹⁶⁴ *Ibid.*, article 2.1b)i)

⁹⁶⁵ *Ibid.*, article 2.1b)ii)

548. En effet, l'ICD agit à deux niveaux, action qui doit être, en vertu des prescriptions réglementaires en vigueur, cohérente et complémentaire.

549. Au sein de la programmation régionale, le principal changement entre la période 2007-2013 et 2014-2020 tient dans le changement de focus de la coopération européenne dans la région. D'abord, au sein de la programmation de l'ICD, émerge une zone Asie-pacifique davantage délimitée⁹⁶⁶, et qui bénéficie d'une attention croissante. (Section 1)

550. L'ICD, en tant qu'instrument de la coopération au développement, et se focalise donc avant tout sur les PED. C'est pourquoi il conviendra de s'arrêter sur les programmations nationales concernant chacun des pays en développement de l'ASEAN avec lesquels l'UE a conclu un accord-cadre. (Section 2)

Section 1 La coopération de région à région dans le cadre de l'ICD dans le prolongement des prescriptions des accords-cadres

551. En introduction de ce travail, on a évoqué les difficultés de l'UE à opérer un réel pivot vers l'Asie-pacifique, en dépit de l'émergence économique, politique, voire environnementale de cette zone. La relance du partenariat UE-ASEAN après 2007, par le biais de la négociation des accords bilatéraux (à défaut d'un accord interrégional), et les négociations qui ont suivi avec les pays industrialisés d'Asie de l'Est et du Pacifique est un signe encourageant à cet égard. Concomitamment, l'Asie du Sud-Est a pris une importance croissante dans la programmation du seul instrument géographique applicable dans la région, l'ICD (§1).

552. Un examen plus approfondi de la coopération menée de région à région depuis 2007 révèle que, d'une part, les priorités de la coopération identifiées pour l'Asie dans son ensemble sont pertinentes à l'égard de l'Asie du Sud-Est. D'autre part, l'ASEAN s'est imposée comme

⁹⁶⁶ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel établi pour l'Asie, 2014-2020, p.2

l'interlocuteur central de l'Union dans la région, ce qui justifie que l'organisation européenne offre son soutien au processus d'intégration de son homologue asiatique (§2).

§1 L'importance accrue de l'Asie du Sud-Est dans la programmation de l'ICD depuis 2007

553. En premier lieu, il ressort d'une comparaison entre les documents de stratégie établis pour la période 2007-2013 et ceux correspondant à 2014-2020 que l'Asie-pacifique, et surtout l'Asie du Sud-Est, ont pris une place plus importante dans la vision stratégique européenne de l'Asie et du monde.

554. L'importance accrue de la région Asie-pacifique au sein de la coopération européenne peut être observée dans la programmation de l'ICD. Ce constat se vérifie aussi bien concernant l'ancien instrument que sa version rénovée, en place depuis 2014. L'analyse se fonde ici sur la stratégie de coopération telle qu'elle est présentée en amont au sein des documents élaborés par la Commission. Les priorités et objectifs de la coopération financée par le biais de l'ICD sont en effet établis au sein d'un premier document, le document de stratégie régionale, qui peut aussi se décliner par pays. Sur la base de ce premier document stratégique, sont ensuite établis des programmes indicatifs pluriannuels (PIP) régionaux ou nationaux, qui détaillent davantage les objectifs de la coopération, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre, y compris la répartition des fonds.

555. Concernant l'Asie, le document de stratégie régionale de la période 2007-2013 se fonde sur la stratégie établie par la Commission dans sa communication de 2001, et son complément de 2003⁹⁶⁷. Dans la mesure où l'Asie et notamment l'Asie du Sud-Est et le Pacifique ont connu de grands bouleversements tant politiques, qu'économiques, ou même environnementaux entre 2001 et 2007, on pourrait craindre une vision stratégique obsolète des enjeux asiatiques. Ceci étant, les six priorités identifiées dans la communication de 2001 étaient suffisamment larges et surtout vagues pour s'adapter aux nouveaux enjeux⁹⁶⁸.

⁹⁶⁷ Communication COM(2001) 469 de la Commission « Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie », du 4.9.2001, et Communication COM (2003) 399 de la Commission « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », du 9.7.2003, précitées.

⁹⁶⁸ Pour mémoire, la Communication de 2001 identifiait six priorités pour la coopération UE-Asie :

Au cours de la période 2007-2013, au titre de l'Instrument de coopération au développement, un montant indicatif de 775 millions d'euros avait été décidé aux fins de l'assistance régionale⁹⁶⁹. Pour la période suivante, cette somme est de 882 millions, ce qui constitue une modeste augmentation. Rappelons que ces montants correspondent à l'Asie dans son ensemble, et non seulement à l'Asie du Sud-Est.

Tableau 22 : comparaison de la programmation de l'ICD prévue pour les deux derniers exercices :

	Fonds prévus (en millions d'€)	Pourcentage du total du financement (Asie)
ICD Asie 2007-2013		
Intégration régionale	141	20%
Coopération politique	378	52%
<i>Environnement, énergie et changement climatique</i>		25%
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>		15%
<i>Santé humaine et animale</i>		12%
Populations déracinées	202	28%
TOTAL	721	
ICD Asie 2014-2020		
Intégration régionale	320	36%
Populations déracinées	122	14%
Economie « verte »	440	49%
TOTAL	882 ⁹⁷⁰	

Source : auteure, d'après les données des DSR Asie 2007-2013 et 2014-2020

-
- La paix et la sécurité dans la région et dans le monde ;
 - Renforcer les flux commerciaux et d'investissements entre les deux régions ;
 - Promouvoir le développement des pays les moins prospères d'Asie, lutter contre les causes de la pauvreté ;
 - Protection des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit ;
 - Construire des partenariats et alliances globales avec des pays asiatiques afin de répondre aux défis et opportunités de la mondialisation, et de renforcer leurs efforts conjoints sur les questions globales de sécurité et d'environnement ;
 - Une meilleure connaissance mutuelle de l'Asie et de l'Union européenne.

⁹⁶⁹ Commission européenne, Document de stratégie régionale pour l'Asie pour la période 2007-2013, 14p., p.3

⁹⁷⁰ Avec le budget prévu pour les mesures de soutien des programmes, et à l'exception du budget prévu pour Erasmus+

556. On peut ensuite se pencher sur le détail des fonds attribués, afin de rechercher l'importance relative de l'Asie du Sud-Est dans la programmation financière de l'ICD au cours des deux derniers exercices.

Tableau 23 : répartition des fonds prévus au titre de l'ICD en Asie pour la période 2007-2013 :

	Document de stratégie 2007-2013 (ICD)	PIP I	PIP II	Budget annuel alloué moyen	Pourcentage du total alloué à l'Asie
Fonds régionaux pour l'Asie	721	400	321	103	14,5%
Afghanistan	1 210	610	600	173	24,3%
Bangladesh	403	205	198	58	8,1%
Boutan	14	8	6	2	0,3%
Chine	173	128	45	25	3,5%
Corée du Nord	0	0	0	0	0%
Inde	470	260	210	67	9,4%
Maldives	10	4	6	1	0,2%
Mongolie	29	14	15	4	0,6%
Népal	120	60	60	17	2,4%
Pakistan	425	200	225	61	8,5%
Sri Lanka	112	52	60	16	2,2%
TOTAL (hors Asie du Sud-Est et allocation régionale)	2 966	1 541	1 425	38,5	59,5%
Cambodge	152	77	75	22	3,1%
Indonésie	448	248	200	64	9,0%
Laos	69	33	36	10	1,4%
Malaisie	8	4	4	1	0,2%
Myanmar	65	32	33	9	1,3%
Philippines	130	61	69	19	2,6%
Thaïlande	17	8	9	2	0,3%
Vietnam	304	160	144	43	6,1%
TOTAL Asie du Sud-Est	1 193	623	570	21,25	24%
Réserve	106	106	0	15	2,1%
TOTAL Asie (région et pays)	4 986	2 670	2 316	712	100%

Source : auteure, d'après les deux PIP établis pour la période 2007-2013

557. A l'examen de ce tableau, on constate que l'Asie du Sud-Est n'est pas la première bénéficiaire, en termes de volume financier, à l'échelle du continent asiatique. Les pays de la zone étudiée ne se voient attribués que moins d'un tiers (24%) des fonds alloués au titre de l'ICD dans la région. Néanmoins, si l'on excepte l'Afghanistan, qui reçoit à lui seul près d'un quart des fonds destinés à l'Asie, la région du littoral oriental de l'Asie pèse relativement davantage que toute autre partie du continent asiatique. Les pays qui bénéficiaient pour la période 2007-2013 des plus importants financements étaient l'Indonésie (à hauteur équivalente des montants fournis à destination de l'Inde pour comparaison), le Vietnam, le Cambodge et les Philippines.

558. Qu'en est-il de la période suivante ? Prenons l'exemple de l'année 2016⁹⁷¹, dont les activités sont relevées et détaillées au sein d'un rapport sur le fonctionnement des IFAE publié par la Commission en 2018⁹⁷². L'Afghanistan reste à lui seul le plus important récipiendaire de fonds alloués au titre de l'ICD. Par ailleurs, l'Asie du Sud-Est reçoit à nouveau une part relativement importante des fonds alloués à l'Asie dans son ensemble. Surtout, chacun des pays éligibles à l'ICD pour 2014-2020⁹⁷³ reçoit des fonds équivalents voire plus importants que la moyenne annuelle allouée au cours de la période précédente. Par exemple, les Philippines ont bénéficié en 2016 de 31 millions d'euros, contre 19 en moyenne sur la période 2007-2013. Surtout, l'Asie du Sud-Est a reçu un financement de projets à hauteur de 319 millions d'euros en 2016, contre 124 millions d'euros en moyenne pour la période précédente.

⁹⁷¹ L'exercice 2014-2020 étant encore en cours, il n'existe pas à ce jour de document établissant le bilan des fonds attribués aux différents bénéficiaires, similaire à ceux élaborés par la Commission pour l'exercice précédent.

⁹⁷² V. : COM (2018) 123, Rapport annuel de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur la mise en oeuvre, en 2016, des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure, du 12.3.2018, et ses deux annexes (SWD (2018) 64 parties 1 et 2)

⁹⁷³ L'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ne sont plus éligibles à l'ICD pour cette période, mais continuent de bénéficier de programmes régionaux, ou des programmes adoptés avant 2014 et encore en cours. Voir *infra*.

Tableau 24 : répartition par pays des fonds versés au titre de l'ICD à la fin de l'année 2016 (en millions d'euros) :

Pays	ICD GEO	ICD THEMA	TOTAL	%
Asie, régional	23	13	36	3%
Afghanistan	263	3	266	23%
Bangladesh	61	17	78	7%
Bhoutan	3	2	5	0%
Chine	18	2	20	2%
Inde	17	7	24	2%
Maldives	1	0	1	0%
Mongolie	9	0	9	1%
Népal	68	6	74	7%
Pakistan	78	8	86	8%
Sri Lanka	29	2	31	3%
TOTAL (hors Asie du Sud-Est et régional)	547	47	594	52%
Asie (Est) régional	10	2	12	1%
Birmanie	82	8	90	8%
Cambodge	45	8	53	5%
Corée du Nord		5	5	0%
Indonésie	43	3	46	4%
Laos	19	3	22	2%
Malaisie	0	0	0	0%
Philippines	30	1	31	3%
Thaïlande	7	5	12	1%
Timor-Leste	0	2	2	0%
Vietnam	42	4	46	4%

TOTAL Asie du SUD-EST (y compris régional)	278	41	319	28%
TOTAL ASIE ⁹⁷⁴	1000	134	1134	100%

Source : auteure, d'après l'Annexe II du rapport sur les IFAE de la Commission de 2018 (précité)

559. L'Asie, et notamment l'Asie du Sud-Est, a gagné en importance dans la coopération européenne. Reste à évaluer la place des valeurs au sein de la programmation, et sa cohérence avec les accords-cadres. Conformément à l'esprit de l'Instrument de coopération au développement, et du système des IFAE tel qu'établi depuis la réforme de 2014, les programmes de coopération élaborés au niveau régional sont conçus de façon à être complémentaires et cohérents avec les programmations nationales.

§2 La coopération interrégionale entre l'UE et l'Asie au travers de l'ICD : la cohérence et l'adéquation des objectifs assurée à l'égard des accords-cadres

560. Au plan régional, l'enjeu est pour l'UE de favoriser la coopération sur des sujets qui bénéficient davantage de ce niveau d'intervention que d'une action au niveau national. La programmation vise donc en priorité à répondre aux défis communs à l'Asie du Sud-Est dans son ensemble, ou à tout le moins à des questions transfrontalières par nature.

Il ressort de l'examen de la programmation de l'ICD, du point de vue des priorités identifiées, une première constatation générale : les priorités identifiées pour l'Asie dans son ensemble sont pertinentes pour l'Asie du Sud-Est (A). De plus, on observe une amélioration de l'adéquation de la programmation visant l'ASEAN, qui constitue l'interlocuteur pivot de l'UE dans la région (B).

⁹⁷⁴ Conformément à la répartition faite au sein de l'annexe II du rapport sur les IFAE de 2018 préparée par les services de la Commission, la région « Asie » comprend ici l'Asie centrale, de l'Est, et du Sud.

- A. Les priorités de la coopération au développement européenne en Asie, pertinentes pour les PED de l'ASEAN

561. Pour l'exercice 2007-2013, au sein du budget alloué à l'ICD, un montant indicatif de 775 millions d'euros avait été décidé aux fins de l'assistance régionale⁹⁷⁵. Ce furent les Programmes Indicatifs Pluriannuels (PIP) I (2007-2010) et II (2011-2013) qui organisèrent les priorités et la répartition de ce financement.

En vertu du document de stratégie régionale concernant l'Asie, la coopération régionale euro-asiatique se focalisait alors sur trois priorités :

- le soutien à l'intégration régionale ;
- la coopération dite « politique » et l'échange de savoir-faire ;
- et le soutien aux populations déracinées.

562. Pour la période suivante, soit 2014-2020, 882 millions d'euros sont accordés à la coopération au titre de l'ICD avec l'Asie. Dans ce cadre, deux des trois priorités restent identiques à celles de la période précédente : le soutien à l'intégration régionale ainsi que la coopération au bénéfice des populations déracinées sont prolongés. A ces objectifs s'ajoute le soutien et la promotion de « l'économie verte », en remplacement de la coopération politique et des échanges de savoir-faire de la période précédente.

⁹⁷⁵ Commission européenne, Document de stratégie régionale pour l'Asie pour la période 2007-2013, p.3

Tableau 25 : comparaison des priorités identifiées pour les deux périodes étudiées et de leur financement :

Priorités	Fonds prévus ⁹⁷⁶	Pourcentage du total du financement (Asie)
PIP Asie 2007-2013		
Intégration régionale	775	20%
Coopération politique		52%
Environnement, énergie et changement climatique		25%
Enseignement supérieur et recherche		15%
Santé humaine et animale		12%
Populations déracinées		28%
TOTAL		100%
PIP Asie 2014-2020		
Intégration régionale	320	36%
Populations déracinées	122	14%
Economie « verte »	440	49%
TOTAL	882	100% ⁹⁷⁷

Source : auteure, d'après les PIP des périodes 2007-2013 et 2014-2020

563. A ce stade, il est important de noter que si l'ICD est destiné à financer la coopération avec les PED, il peut également bénéficier à des pays qui n'y sont plus éligibles. Les PED les plus avancés, parce qu'ils sont entrés dans la catégorie supérieure de revenus⁹⁷⁸, ne font plus l'objet de programmes « nationaux ». Ils peuvent néanmoins être inclus dans le champ géographique des programmes régionaux de l'ICD. Le PIP régional de la période 2014-2020 couvre ainsi certains pays qui n'ont pas bénéficié d'un PIP national. Cette différenciation à deux vitesses se justifie au regard des inégalités et contrastes qui persistent au sein des pays dits émergents, et qui en sont une caractéristique bien connue. De plus, la participation de ces Etats à la coopération portant sur des questions par nature transfrontalières (par exemple, les populations déplacées en raison de conflits frontaliers) apparaît comme nécessaire à l'efficacité des actions financées.

⁹⁷⁶ En millions d'euros

⁹⁷⁷ Avec le budget prévu pour les mesures de soutien des programmes, et à l'exception du budget prévu pour Erasmus+

⁹⁷⁸ Selon la liste du Comité pour l'Aide au Développement de l'OCDE.

564. Concernant la première des priorités identifiées pour la coopération au travers de l'ICD, il semble aller de soi que la promotion de l'intégration régionale soit traitée à ce niveau. Le soutien aux intégrations régionales est un axe traditionnel de l'action européenne, fondé sur sa propre expérience. La relative absence de ce point au sein des accords-cadres conclus avec les membres de l'ASEAN peut étonner. La coopération menée au moyen de l'ICD permet donc de pallier à ce manque. Ce point sera traité plus loin, au moment de l'examen des priorités identifiées pour la coopération avec l'ASEAN⁹⁷⁹.

565. Quant aux deux autres priorités, d'emblée, on reconnaît leur pertinence pour les partenaires asiatiques visés, qu'il s'agisse de l'exercice précédent ou de celui en cours. Il apparaît également que ces objectifs sont cohérents, voire même complémentaires du contenu des accords-cadres correspondant. En effet, qu'il s'agisse d'accroître l'intégration des enjeux environnementaux dans la coopération (1), ou de faire face au problème des populations déracinées (2), la programmation de l'ICD prolonge, soutient et complète les exhortations plus ou moins fermes des accords-cadres.

1. Le « verdissement » de la coopération politique menée par l'UE avec l'Asie

566. La première priorité de la coopération européenne en Asie a évolué d'une coopération politique qui traitait *inter alia* de questions environnementales, vers une promotion de la transition en faveur d'une économie « verte ». La pertinence du sujet s'est ainsi accrue, notamment à l'égard des PED de l'ASEAN.

Pour mémoire, pour la période 2007-2013, la coopération politique et l'échange de savoir-faire devait s'opérer dans trois domaines :

- l'environnement, l'énergie et le changement climatique ;
- l'enseignement supérieur et le soutien aux instituts de recherche ;
- la coopération transfrontalière en matière de santé humaine et animale.

⁹⁷⁹ Voir *infra*, point B.

567. La Commission estimait, à juste titre selon nous, que l'approche régionale de ces sujets se justifiait au regard de la valeur ajoutée que la coopération possédait *a priori* à ce niveau. En effet, les questions environnementales, d'énergie et de changement climatique sont par nature transfrontalières. Une approche régionale de l'éducation permet d'éventuellement réduire les coûts élevés de gestion nationale. Enfin, le combat contre les maladies hautement pathogènes bénéficie naturellement d'une approche régionale.

568. Il s'agissait de sujets pertinents pour l'UE comme pour les partenaires asiatiques, y compris en Asie du Sud-Est. L'exemple de la coopération en matière de santé humaine est animale est suffisant à cet égard. Les différentes crises sanitaires, et notamment l'épidémie du virus N1H1, communément appelé « grippe aviaire » qui a largement ravagé l'Asie du Sud Est en 2009-2010, ont démontré l'importance pour le développement de ces pays de coopérer dans ce secteur. Il s'agit d'aider les PED de la zone à opérer davantage de contrôles et à mieux maîtriser leurs chaînes de production agroalimentaire, notamment pour les produits animaliers destinés à l'exportation. L'intérêt était dès lors pour l'UE d'augmenter le degré de sécurité des produits importés en amont de ses propres contrôles aux frontières. Le degré régional était adéquat dans la mesure où il était envisagé comme étant plus adapté aux regards de l'interconnexion des chaînes de production et de transformation agro-alimentaire en Asie.

569. Au cours de l'exercice suivant, cette priorité de la coopération évolue, en termes d'ambition comme de focus. L'objectif est ainsi plus explicite, mais le champ couvert est également plus restreint, la coopération se spécialise davantage. Il s'agit pour l'UE de promouvoir les méthodes de production et de consommation durables, ainsi que l'investissement « vert », en Asie, et notamment en Asie du Sud Est⁹⁸⁰.

Par rapport à la période précédente, le PIP concernant la coopération au développement en Asie a ainsi clairement pris un tournant en faveur de la promotion du développement véritablement « durable », de contribuer à une économie moins nuisible à l'environnement. Il est significatif que le budget le plus important soit alloué à cette promotion d'une économie « verte ».

⁹⁸⁰ Le soutien à l'enseignement supérieur a été extrait du PIP à proprement parler, mais le relais a été pris par le programme Erasmus +. En revanche, la santé humaine et animale n'est plus traitée en tant que question distincte.

570. Il faut cependant concéder que si la programmation se fait plus précise et ambitieuse, elle ne bâtit pas *ex-nihilo*. La programmation rénovée et les nouveaux projets s'inscrivent en réalité pour une grande partie dans la continuité de ce que l'UE finançait auparavant. Ainsi, le programme Asia Link, en matière de coopération dans l'enseignement supérieur, mené de 2002 à 2006, a été intégré à Erasmus+. De la même façon, bien que les priorités identifiées aient pu évoluer entre 2007 et 2014, plusieurs des grands programmes sont en réalité renouvelés. Par exemple, le programme « SWITCH-Asia »⁹⁸¹, qui vise à la promotion de la Production et Consommation Durables (PCD), a été mis en place en s'appuyant sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de programmes antérieurs aux objectifs similaires, comme « Asia-ProEco » ou « Asia-Invest ».

SWITCH-Asia, lancé en 2007, vise à promouvoir la production et consommation durable auprès de 19 pays asiatiques, parmi lesquels se trouvent la majorité des membres de l'ASEAN. Sont notamment visés l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, et le Vietnam. Ce programme vise à renforcer les capacités des gouvernements et des acteurs-clés dans la région, à accroître la sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés, ou encore à encourager la diffusion des technologies propres, notamment au bénéfice des PME asiatiques. Ce programme est intéressant dans la mesure où il touche de très nombreux secteurs (industrie chimique, agroalimentaire, secteur forestier, tourisme...), et vise aussi bien à faire adopter des normes contraignantes qu'à promouvoir l'adoption de règles volontaires de RSE.

Pour illustration, 11 projets sont actuellement financés au sein de SWITCH-Asia en Indonésie, qui concernent de très nombreux sujets et secteurs. Ils visent par exemple à encourager des processus de production plus respectueux de l'environnement, la gestion durable des ressources (notamment le bois), la promotion d'éco-labels, entre autres objectifs⁹⁸². On peut prendre par exemple le projet « Clean Batik Initiative » dans le secteur du textile et du cuir. Ce projet, financé à hauteur de plus de 2 millions d'euros (dont 80% alloués par l'UE), a été mené entre 2009 et 2013. La production de tissu batik en Indonésie est particulièrement gourmande en eau, cire et différents agents chimiques néfastes pour l'environnement. Les travailleuses sont de plus exposées à des substances dangereuses, en plus d'être discriminées en termes de droits du

⁹⁸¹ Voir le site du programme : <https://www.switch-asia.eu/programme/facts-and-figures/>

⁹⁸² Pour des informations détaillées sur les activités menées sous l'égide de SWITCH Asia par pays, voir <https://www.switch-asia.eu/countries/> (consulté le 20 décembre 2018).

travail. L'initiative « Clean Batik » vise donc à encourager l'adoption de méthodes de production plus respectueuses de l'environnement, moins intensives en ressources naturelles, et moins dangereuses pour la santé des employées.

Un autre projet mené dans le cadre de SWITCH-Asia : « Shrimp Value Chain » au Vietnam. Ce projet vise à promouvoir le développement d'une chaîne de production équitable et durable des produits à base de crevettes. Il bénéficie d'un financement de plus de 2 millions d'euros, dont 80% sont fournis par l'UE, sur la période 2016-2020. La production de crevettes constitue le moyen de subsistance de plus d'un million de personnes au Vietnam. Cependant, l'essor de ce secteur, et notamment de l'industrie de transformation de la crevette a été relié à l'apparition et l'aggravation de problèmes sociaux et environnementaux. Ce projet vise donc à promouvoir la prospérité économique durable, la réduction de la pauvreté et la préservation de l'environnement à travers l'adoption par exemple d'études d'impact sur l'environnement et la biodiversité, ou l'adoption de normes volontaires de RSE⁹⁸³.

571. Le soutien aux populations déracinées constitue une autre priorité pertinente au regard de l'intensité de ce problème sur le territoire asiatique, et notamment en ASEAN.

2. Le soutien aux populations déracinées

572. La coopération dans ce domaine vise l'aide aux réfugiés, les personnes déplacées au sein d'un même pays, ainsi que ceux qui « rentrent » sur leur territoire d'origine, ou dans un nouveau pays. Elle concerne aussi bien les civils que les anciens combattants démobilisés, y compris d'anciens enfants-soldats. L'objectif est ici de favoriser leur (ré)intégration dans le tissu socio-économique du pays concerné, et de soutenir les communautés locales et zones de réinstallation.

573. Les crises qui conduisent aux nombreux déplacements de population en Asie, et notamment en Asie du Sud-Est, impliquent souvent plusieurs pays (Birmanie, Thaïlande,

⁹⁸³ <https://www.switch-asia.eu/projects/shrimp-value-chain/>

Indonésie...), ce qui légitime une approche régionale. L'aide aux populations déracinées est au carrefour de différents enjeux, résumés en une formule : il s'agit de soutenir l'« *aide d'urgence, la réhabilitation, et le développement*⁹⁸⁴ ». Ces termes correspondent à plusieurs temps de la réponse, et s'inscrivent dans une approche à la fois immédiate et de long terme. Au sein de cette programmation, l'UE souligne également la nécessité d'assurer une cohérence et une complémentarité avec les activités menées au niveau bilatéral, d'autant plus que beaucoup des crises à l'origine de ces déplacements sont hautement politiques⁹⁸⁵.

574. Le soutien à l'intégration régionale vient compléter la coopération interrégionale menée par l'UE en Asie, sur des sujets-clés pour l'ASEAN.

B. La centralité de l'ASEAN confortée par le soutien à l'intégration régionale opéré au travers de l'ICD

575. Le soutien aux intégrations régionales est un axe traditionnel de l'action extérieure européenne, antérieur à la consécration de la doctrine de l'article 21§3 TUE par le traité de Lisbonne. Il transcende les domaines et instruments de la politique étrangère, et transparaît ainsi aussi bien dans les accords conclus par l'UE avec l'ensemble de ses partenaires étrangers, que dans la coopération qu'elle mène avec eux.

576. En Asie, au travers de l'Instrument de coopération au développement, le soutien à l'intégration régionale se concrétise en Asie par le soutien à l'ASEM⁹⁸⁶, à l'ASEAN, et à l'Association Sud-Asiatique pour la Coopération Régionale (ci-après SAARC, d'après l'acronyme anglais), pilotée par l'Inde.

577. Trois constatations majeures s'imposent concernant les deux derniers exercices de l'ICD, au niveau de la coopération interrégionale. Tout d'abord, l'ASEAN apparaît comme le principal

⁹⁸⁴ En anglais : « relief, rehabilitation and development »

⁹⁸⁵ Commission européenne, Document de stratégie régionale pour l'Asie pour la période 2007-2013, p.14

⁹⁸⁶ L'ASEM, ou Sommet Asie-Europe, est un mécanisme de réunion informel entre l'Union et un certain nombre d'Etats et entités asiatiques, portant sur l'ensemble des questions politiques et commerciales envisageables.

interlocuteur et partenaire de l'UE sur le continent asiatique (1). De plus, la coopération menée ne se limite pas au domaine économique et commercial, bien que ce champ en demeure le fer de lance. La coopération s'est de fait étendue à l'ensemble des composantes du développement durable, sans omettre qui plus est de faire le lien avec les questions de gouvernance démocratique. Cette évolution s'inscrit dans l'évolution de la doctrine de la coopération au développement, ainsi que déjà relevé dans les accords-cadres étudiés précédemment. Ce qu'il faut également noter, c'est que désormais le principe d'appropriation connaît également une traduction accrue dans la coopération que l'Union mène avec l'ASEAN. L'UE entend faire profiter l'organisation asiatique de son expérience, sans pour autant imposer sa vision ou son rythme au processus d'intégration de la Communauté ASEAN (2).

C'est pour toutes ces raisons que l'on est en mesure d'affirmer que la cohérence s'accroît entre le contenu des accords-cadres conclus avec les membres de l'ASEAN, et la coopération menée avec l'organisation régionale et ses membres.

1. L'ASEAN, partenaire privilégié de l'UE en Asie

578. La première chose qui ressort de l'examen des PIP consacrés à la coopération régionale en Asie est que l'ASEAN constitue le partenaire privilégié de la coopération en faveur de l'intégration régionale.

579. Bien que les fonds prévus bénéficient potentiellement à l'ensemble du continent asiatique, la majeure partie est *de facto* attribuée à la coopération avec l'ASEAN, ainsi qu'avec la SAARC, bien que dans une mesure bien moindre. Ces deux organisations régionales sont en effet les seules structures suffisamment « mûres » sur le continent asiatique⁹⁸⁷. Or, force est de constater que le processus d'intégration de l'ASEAN est plus avancé que celui de la SAARC⁹⁸⁸. L'ASEAN est également un interlocuteur globalement plus réceptif et intéressé par un

⁹⁸⁷ On laissera de côté le cas de l'ASEM, fora d'échanges informels, que l'on ne saurait apparenter à un processus d'intégration régionale.

⁹⁸⁸ V. par ex. : BOQUERAT, G., « L'Inde et ses voisins : le laborieux passage de la confrontation à la coopération », *Politique étrangère*, 2009, n°3, pp.571-584 ; DUBEY, D., « SAARC and South Asian Economic Integration », *Economic and Political Weekly*, JSTOR, vol. 42, n°14, 2007, pp. 1238-1240, www.jstor.org/stable/4419435

approfondissement de ses relations avec l'Union. On en prend pour preuve les différentes déclarations et plans d'action évoqués en introduction. Il en découle que la plupart des projets financés au titre de cet objectif « intégration régionale » au sein de l'ICD interrégional concernaient essentiellement l'ASEAN pour la période 2007-2013. Cette tendance s'est renforcée au cours de la période suivante. En effet, au sein du programme pluriannuel portant sur la période 2014-2020, la Commission annonce ainsi que contrairement à l'ASEAN, le soutien direct à la SAARC sera réduit par rapport à la période 2007-2013, étant donné que le Secrétariat de la SAARC ne dispose pas du pouvoir de signer des protocoles financiers avec l'UE⁹⁸⁹.

580. Bénéficiant de son rôle d'interlocuteur pivot dans la région, et de l'avancement relatif de son processus d'intégration, l'ASEAN a pu bénéficier également d'une mise à niveau de la coopération menée par l'UE au travers de l'ICD.

2. Le rapprochement UE-ASEAN illustré par le dépassement du paradigme commercial dans la coopération

581. Il convient d'évoquer brièvement ce qu'implique chacune des priorités identifiées par l'UE quant à la coopération concernant l'ASEAN, en les illustrant, lorsqu'approprié, par la présentation d'un programme-phare qu'elles ont permis de mener.

a. La coopération UE-ASEAN en 2007-2013 : un axiome commercial prédominant et une ambition limitée

582. Pour l'exercice 2007-2013, l'UE avait souhaité concentrer sa coopération avec l'ASEAN sur trois priorités :

- le renforcement des capacités régionales et le soutien au dialogue interrégional ;

⁹⁸⁹ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour la région Asie, 2014-2020, p.4

- la coopération statistique ;
- la coopération et la réforme des politiques dans les domaines de la sécurité⁹⁹⁰.

583. Au sujet du renforcement des capacités régionales, la coopération visait d'abord à améliorer la planification stratégique générale de l'ASEAN, et l'élaboration de politiques dans des secteurs-clés. L'Union européenne entendait ainsi faire profiter l'organisation asiatique de son expérience, notamment dans le domaine de la gestion des risques liés aux cataclysmes naturels. La coopération prévue devait encourager en priorité le renforcement des moyens du Secrétariat de l'ASEAN, ainsi que la réalisation du Plan d'Action de Vientiane, c'est-à-dire la feuille de route suivie à l'époque en vue de l'avènement de la Communauté ASEAN⁹⁹¹. Les activités que l'UE prévoyait au sein de cette première priorité incluaient de l'assistance technique au bénéfice du Secrétariat de l'ASEAN, et l'organisation de formations, séminaires, échanges, visites etc.⁹⁹² En réalité, ces activités s'avéraient vagues et d'ambition plutôt réduite. De plus, l'UE s'appuyait sur le renforcement des capacités du Secrétariat avant tout, un point qui suscitait la réticence des membres de l'ASEAN.

584. L'UE souhaitait également encourager le dialogue entre régions, qu'il s'agisse des institutions de l'ASEAN, des Etats, ou de la société civile. Notons que ce dialogue visait également à « *renforcer la visibilité de la contribution communautaire en faveur de l'ASEAN* ». L'UE annonçait que le dialogue interrégional aurait « *un rôle central dans la coopération* »⁹⁹³ avec l'ASEAN.

585. Cependant, elle n'avait pas établi de champ de discussion précis en amont. Les échanges prévus devaient permettre d'identifier des domaines de coopération politique, ainsi qu'aider à déterminer la forme et la substance que prendrait la coopération. L'UE proposait ainsi, au sein du document de stratégie régionale pour l'Asie de 2007-2013, une liste éclectique de sujets potentiels de dialogue, parmi lesquels la facilitation du commerce, l'énergie, sécurité et justice,

⁹⁹⁰ Pour comparaison, les priorités avec la SAARC étaient pour 2007/2013 : le soutien à la mise en œuvre de l'accord de libre-échange de l'Asie du sud (South Asia Free Trade Agreement ou SAFTA) ; des dialogues sectoriels entre l'UE et la SAARC (intégration régionale, épidémies, environnement, et transport) ; la coopération en matière d'aviation civile.

⁹⁹¹ Plan d'action de Vientiane pour 2004-2010, adopté à Vientiane (Laos) le 29 novembre 2004 par la Conférence ministérielle des membres de l'ASEAN .

⁹⁹² Commission européenne, PIP Asie 2007-2010, pp.7-8

⁹⁹³ Commission européenne, PIP Asie 2007-2010, p.8

l'aviation civile ou les droits de propriété intellectuelle⁹⁹⁴. Au sein du PIP élaboré sur la base de ce document, l'UE envisageait de traiter avant tout du développement durable « *y compris ses aspects politiques* ». Elle intégrait également dans ce dialogue des questions transversales aux affaires économiques, comme la RSE, les conditions de travail décentes, le respect de bonnes conditions de travail et la protection sociale (en lien avec les conventions de l'OIT).

Le dialogue envisagé avec l'ASEAN ne se cantonnait donc pas au seul champ économique et commercial. Le paradigme commercial a longtemps régné sur les relations UE-ASEAN, on l'a vu, et ce n'est que trop tardivement que les relations se sont étendues à d'autres domaines où l'UE peut non seulement faire valoir ses compétences, mais également faire la promotion de ses valeurs.

586. Quant à la deuxième priorité, la coopération statistique, il s'agit d'un sujet traditionnel de coopération avec la plupart des partenaires de l'UE, en Asie comme dans le reste du monde. L'objectif est ici de renforcer les capacités du Secrétariat et des membres de l'ASEAN à produire des chiffres et données plus précis et fiables dans les domaines sélectionnés (commerce, investissements directs à l'étranger, santé, éducation, économie informelle⁹⁹⁵), dans l'optique de faciliter l'intégration économique régionale, ainsi que la coopération UE-ASEAN⁹⁹⁶.

Le projet COMPASS⁹⁹⁷ ou « Projet de renforcement des capacités statistiques » en fut un avatar notable. Il encourageait la recherche, la mise à disposition et l'utilisation d'informations statistiques plus appropriées et pertinentes. Au sein de ce projet, l'UE cherchait à faciliter la surveillance et la prise de décision, notamment des gouvernements des membres de l'ASEAN, au niveau national comme de l'ASEAN. Le programme a couvert la période de 2014 à 2018, et a bénéficié d'un financement total de plus de 5 millions d'euros⁹⁹⁸.

⁹⁹⁴ Commission européenne, document de stratégie régionale pour l'Asie 2007-2013, p.11

⁹⁹⁵ L'économie informelle désigne l'ensemble des activités productrices de biens et services qui échappent au regard ou à la régulation de l'État. Le caractère « informel » d'une activité ne doit pas être assimilé automatiquement au fait qu'elle s'exerce de façon non-marchande (le travail au noir est rémunéré), ou de manière illégale (le travail d'un domestique est légal). On parle également en langage courant d'« économie grise ».

⁹⁹⁶ Commission européenne, PIP Asie 2007-2010, p.8

⁹⁹⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/projects/eu-asean-capacity-building-project-monitoring-integration-progress-and-statistics-compass_en

⁹⁹⁸ Les montants totaux alloués aux différents projets présentés incluent le financement propre de l'UE, tiré de son budget, ainsi que les financements fournis par les États-membres et les éventuels partenaires tiers, organisations ou États non membres de l'UE.

587. Concernant la dernière priorité, à savoir la coopération en matière de sécurité, l'Union précisait en revanche que la coopération se limiterait à la question de la gestion des frontières. L'objectif était ici de faciliter la mobilité légale, tout en améliorant les capacités de l'ASEAN à empêcher les transferts clandestins⁹⁹⁹. Les activités proposées incluaient notamment la promotion de l'application des standards internationaux dans le combat contre le crime organisé et la corruption, en lien avec les conventions pertinentes des Nations-Unies.

b. La coopération UE-ASEAN en 2014-2020

588. Pour la période suivante, l'UE consacre plus de 170 millions d'euros au financement du programme d'intégration régionale post-2015 de l'ASEAN. Le montant alloué est ainsi doublé par rapport à la période précédente. La coopération en faveur de l'intégration régionale se focalise désormais sur trois autres priorités :

- la connectivité, entendue dans une perspective économique ;
- le changement climatique, l'environnement et la gestion des catastrophes naturelles ;
- le mécanisme de dialogue global.

589. Le soutien à la connectivité se calque dans cette perspective sur le « pilier » économique de la feuille de route pour la Communauté ASEAN¹⁰⁰⁰. Il s'agit en effet de soutenir les efforts de l'organisation régionale en faveur :

- de flux plus libres et plus aisés de biens et de personnes, à travers la mise en place de meilleures normes (y compris environnementales), d'une gestion intégrée des frontières, du transit, et des mesures de facilitation du commerce ;
- d'une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle, et du renforcement du cadre légal les concernant ;
- d'améliorer la stratégie et les capacités de négociation commerciales des membres de l'ASEAN, ainsi que de son secrétariat. Dans ce cadre, l'Union encourage la

⁹⁹⁹ Commission européenne, PIP Asie 2007-2013, p.12

¹⁰⁰⁰ « Feuille de route pour la Communauté ASEAN 2009-2015 », 128p., disponible en anglais sur le site de l'ASEAN : https://asean.org/?static_post=roadmap-for-an-asean-community-2009-2015

conclusion d’ALE entre l’UE et les membres de l’ASEAN, en tant que « *stepping stones* », c’est-à-dire des étapes, vers un ALE régional¹⁰⁰¹.

590. Influencée par la pertinence accrue du principe d’appropriation et de ses mécanismes dans sa doctrine, l’UE a opéré un sensible changement d’approche dans son soutien à l’intégration régionale de l’ASEAN. Ainsi, contrairement à la période précédente, l’action européenne n’est plus seulement centrée sur l’accroissement des pouvoirs du Secrétariat. En calquant les objectifs de la coopération menée par le truchement de l’ICD sur les objectifs choisis par l’ASEAN elle-même, l’Union assure *a priori* une meilleure réception et efficacité de sa coopération. De plus, elle insiste ici sur la communauté économique ASEAN, se fondant sans doute sur son expérience en vertu de laquelle l’intégration économique conduit à l’intégration dans d’autres domaines. La recherche de la croissance économique est un puissant stimulant d’accroissement de l’intégration, y compris chez les membres de l’ASEAN les plus attachés à leur souveraineté.

Dans ce cadre, ce sont les programmes « ARISE » (désormais « ARISE PLUS »), qui concrétisent la coopération. ARISE est un dispositif de coopération technique mis en œuvre depuis 2013, qui vise à soutenir la mise en œuvre d’initiatives-clés en matière d’intégration régionale, conformément au Plan pour la Connectivité de l’ASEAN. Ce dispositif offre son soutien à une variété d’organes de l’ASEAN, y compris le Secrétariat, le Comité des représentants permanents, ou d’autres Comités spécialisés sur les questions douanières ou de normes notamment. L’objectif est notamment de soutenir la réalisation d’un marché unique des biens, en visant une meilleure harmonisation des normes et procédures de transport ou douanières. Le renforcement des capacités en la matière du Secrétariat est également à l’ordre du jour.

591. Quant à la coopération avec l’ASEAN en matière de lutte contre le changement climatique, d’environnement et de catastrophes naturelles, on constate que le champ d’intervention de l’Union est ici très large. L’UE souhaite par exemple encourager l’établissement de mécanismes plus efficaces pour réduire et compenser les pertes issues des désastres naturels, ainsi qu’une amélioration du cadre institutionnel pertinent, et de la réponse conjointe de l’ASEAN à ce type d’événement. L’Union compte par ailleurs contribuer à une

¹⁰⁰¹ Commission européenne, PIP Asie 2014-2020, p.9

urbanisation plus durable et adaptée aux changements climatiques. Elle mentionne par exemple la sécurisation des écoles et hôpitaux publics. L'UE fait également la promotion d'un recours accru aux énergies renouvelables. Enfin, l'Union encourage la prise de mesures plus efficaces pour gérer le « capital naturel » de l'ASEAN et de ses membres, y compris les tourbières, et pour combattre la pollution de l'air transfrontalière (*haze*)¹⁰⁰².

592. La coopération UE-ASEAN s'est donc « verdie » au cours des dernières années. A cet égard, on relève qu'au moment de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du PIP, en 2010, l'Union européenne a souhaité mettre l'accent sur la coopération en matière de réponse au changement climatique, sujet ajouté à la programmation pour les années suivantes¹⁰⁰³. Elle constatait que la programmation initiale sous-estimait l'importance de la question environnementale et surtout climatique dans la zone. La stratégie révisée devait ainsi permettre de renforcer la coopération en la matière avec davantage de pays. L'Union proposait notamment la mise en place d'une facilité d'investissement focalisée sur le changement climatique. De la même façon, elle entendait accentuer son action en faveur des mécanismes REDD¹⁰⁰⁴+. Ce changement s'inscrit dans le contexte de la signature de l'Accord de Copenhague au niveau international, et des conclusions du Conseil environnement de mars 2010 au niveau européen.

593. En l'espèce, le contenu des accords-cadres conclus avec les PED de l'ASEAN en matière de protection de l'environnement, de transition énergétique, de changement climatique, et de gestion des catastrophes naturelles, que l'on a pu juger parfois un peu trop maigre, ou incertain dans les formes qu'il prendrait, se voit bien complété par l'ICD au niveau régional¹⁰⁰⁵.

594. Enfin, pour l'exercice 2014/2020, l'UE prévoit la mise en place d'un mécanisme de dialogue global. Les résultats attendus sont, d'une part, une compréhension approfondie et l'élaboration d'une vision convergente des enjeux et réponses à apporter aux défis globaux. Sont mentionnés par exemple le changement climatique, le travail décent, la gestion des ressources naturelles ainsi que les droits de l'homme. D'autre part, il s'agit également d'œuvrer en faveur d'une meilleure connaissance des défis régionaux. L'UE entend dans ce cadre traiter

¹⁰⁰² Commission européenne, PIP Asie 2014-2020, p.10

¹⁰⁰³ Commission européenne, rapport d'examen à mi-terme du PIP Asie, 2010-2013, 60p., p.5

¹⁰⁰⁴ « Reducing Emissions from Deforestation and Degradation », soit « réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation ».

¹⁰⁰⁵ Ce constat est également valable pour les programmes menés au travers de l'ICD au plan national, voir *infra* Section 2.

de sujets très divers, comme la gestion des catastrophes naturelles, la protection sociale et de l'environnement, les migrations et la gestion des frontières, la coopération maritime, les technologies de l'information et de la communication, l'éducation, la science et la technologie¹⁰⁰⁶.

Ce dialogue prend forme notamment au sein de « READI », soit l'Instrument de Dialogue Régional UE-ASEAN, un projet sur quatre ans qui vise à soutenir différents dialogues politiques entre les deux organisations régionales. Ce projet a été renouvelé en 2018, sous l'appellation E-READI. L'appropriation est également ici au cœur du projet, puisque READI s'appuie sur l'expérience européenne pour promouvoir la réalisation de plans de renforcement de l'intégration adoptés par l'ASEAN elle-même. Les dialogues prévus ont lieu dans des domaines non-commerciaux. Les sujets abordés peuvent évoluer, ce qui en fait un mécanisme de dialogue flexible. Quatre secteurs principaux de dialogue ont été identifiés : technologies de l'information et de la communication ; énergie ; science et technologie ; gestion des catastrophes naturelles. Plusieurs autres sujets pourraient être traités, notamment le changement climatique, les transports, l'éducation, la protection sociale et de l'emploi. Un dialogue spécialisé sur les droits de l'homme (READI-HRF¹⁰⁰⁷) a également été mené sous l'égide de READI, entre 2015 et 2017.

595. En somme, entre 2007 et aujourd'hui, l'approche de l'UE est passée d'un soutien plutôt limité au renforcement des capacités de l'organisation ASEAN, à une coopération plus étendue, favorisant l'appropriation et l'efficacité. De surcroît, les fonds alloués ont plus que doublé. La (modeste) coopération sécuritaire a laissé place à une coopération centrée sur les questions environnementales, climatiques et les catastrophes naturelles. Le « verdissement » de la coopération européenne est ici encore confirmé.

596. De plus, si les accords-cadres conclus avec l'ASEAN ne proposent pas l'institutionnalisation d'un dialogue politique, et semblent assez timides quant au soutien à l'intégration régionale asiatique, la programmation de la coopération financée par l'ICD au niveau régional compense sensiblement ce constat. Non seulement l'ASEAN est identifiée

¹⁰⁰⁶ Commission européenne, rapport d'examen à mi-terme du PIP Asie, 2010-2013, p.10

¹⁰⁰⁷ *Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument Human Rights Facility*, www.readi.asean.org

comme un partenaire à part entière, mais la coopération au développement s'est enrichie, favorise l'appropriation et le partage d'expérience, et fait la promotion des valeurs démocratiques et de développement durable de l'UE. En revanche, la promotion des composantes sécuritaires de la doctrine de l'action extérieure européenne demeure plus en retrait.

597. Les programmes régionaux envisagés pour l'application de l'ICD s'avèrent donc plutôt cohérents et complémentaires du contenu des accords-cadres, du point de vue de la promotion des valeurs européennes. Qu'en est-il de la programmation individuelle élaborée à l'intention des membres de l'ASEAN ?

Section 2 Le dynamisme de l'adéquation et de la mise en cohérence avec la doctrine européenne de la coopération avec les membres de l'ASEAN

598. Dans un premier temps, il est nécessaire de dresser un rapide tableau des différentes priorités choisies par l'UE dans la mise en œuvre de l'Instrument de Coopération au Développement au niveau « national » avec les PED de l'ASEAN. Comme précédemment, l'analyse se concentrera sur les PED avec lesquels l'Union a entamé et conclu des négociations d'accords-cadres renouvelés depuis 2009. Ceci n'interdira pas pour autant que soit abordée la coopération menée avec les PMA de l'ASEAN, lorsqu'approprié. Pour rappel, en raison des progrès socio-économiques accomplis depuis 2007, trois PED (Indonésie, Malaisie, Thaïlande) sont désormais « sortis » du champ de l'ICD, au titre individuel. Si l'Union n'établit donc plus de programmes « nationaux » les concernant, ces partenaires continuent en revanche de bénéficier des programmes régionaux destinés à l'Asie ou à l'ASEAN.

599. Par contraste avec la coopération menée au travers de l'ICD au niveau régional, qui s'inscrit comme on l'a vu dans une forme de continuité, la coopération menée par l'UE avec chacun des Etats asiatiques a connu une évolution sensiblement plus prononcée entre 2007 et

2014. Le « verdissement » des priorités de la coopération européenne, l'appropriation et la différenciation se sont nettement accrus, alors qu'il s'agissait d'une tendance plus discrète au niveau de la programmation visant l'Asie et l'ASEAN.

Tableau 26 : priorités de la coopération financée avec les membres de l'ASEAN éligibles à l'ICD et avec lesquels l'UE négocie des accords « nouvelle génération » (2007-2013 et 2014-2020) (en millions d'euros)

Pays	PIP 2007-2013			PIP 2014-2020		
	Priorités	Budget par priorité	Budget total	Priorités	Budget par priorité	Budget total
Indonésie	1. Éducation	342	448			
	2. Commerce et investissement	55				
	3. Application de la loi et Justice	36				
	4. Changement climatique	15				
Malaisie	2007-2010 1. Plan national « Vision 2020 » de réduction de la pauvreté	8	12			
	2011-2013 2. Changement climatique et développement durable	4				
Thaïlande	2007-2010 1. Mécanisme de coopération UE-Thaïlande (tout secteur d'intérêt mutuel)	8	17			
	2011-2013 1. Renforcer la coopération bilatérale sur : - commerce et économie ; - éducation, science et technologie ;	9				

	- environnement, énergie, changement climatique et gestion durable des ressources naturelles - bonne gouvernance et droits de l'homme					
Philippines	2007-2010 1. OMD	35	130	1. Croissance inclusive et énergie	225	325
	2. Réformes économiques sociales et politiques					
	2011-2013 1. Services sociaux de base et santé					
	2. Gouvernance : justice, migration, gestion des finances publiques	17		2. Etat de droit	95	
	3. Soutien aux personnes vulnérables	12				
	4. Assistance au commerce	5				
Vietnam	1. Plan national de développement socio-économique	304		1. Energie durable	346	400
	2. Santé			2. Gouvernance et état de droit	50	
	+ assistance au commerce et au dialogue stratégique UE-Vietnam			+ accompagnement	4	

En rouge : priorité ayant trait au domaine commercial

En bleu : priorité ayant trait au champ social et de la lutte contre la pauvreté

En vert : priorité ayant trait au champ environnemental et climatique

En gris : priorité ayant trait aux composantes de la gouvernance démocratique

Source : auteure, d'après les différents PIP nationaux établis par la Commission européenne

600. Ce que l'on remarque d'emblée, c'est qu'*a priori*, les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) de l'ICD contribuent toujours à la promotion d'une ou plusieurs des valeurs-piliers de la doctrine de l'action extérieure européenne, qu'il s'agisse de la promotion du libre-échange, du développement durable, ou de la gouvernance démocratique. La sécurité paraît en revanche absente des programmes. Pour certains PED, l'UE s'employait même manifestement à promouvoir l'ensemble de ses valeurs, comme en témoigne la programmation plutôt complète concernant l'Indonésie.

L'examen plus en détail des programmes de coopération bilatéraux conduit à deux constats principaux.

601. Si la priorité demeure pour l'UE de promouvoir la réduction de la pauvreté par l'accès aux services sociaux de base, la coopération a fait l'objet d'un double-infléchissement. D'un côté, le soutien au développement a été redirigé vers les PED les moins avancés de l'ASEAN. De l'autre, on constate un « verdissement » de la coopération que l'UE souhaite mener avec les PED de l'ASEAN. Cette double-évolution de la programmation de l'ICD s'inscrit dans une logique d'adaptation de la coopération aux changements de circonstances des PED visés. Il s'agissait pour l'UE d'accroître l'adéquation de la programmation aux besoins réels des PED, et aux évolutions des dynamiques géoéconomiques dans la région (§1).

602. La programmation de l'ICD à l'égard des PED asiatiques est qui plus est délibérément élaborée en conformité avec la doctrine de l'action extérieure européenne, et soutient la promotion du système des valeurs européennes, y compris dans leur circularité et interdépendance. Il s'agit d'un prolongement positif des exhortations présentes dans les accords-cadres (§2).

§1 L'adéquation de la programmation de l'instrument de coopération au développement aux besoins évolutifs des PED de l'ASEAN

603. Entre 2007 et 2014, la situation économique, sociale et environnementale de la plupart des PED de l'ASEAN a évolué. Il s'agissait donc pour l'UE d'adapter les priorités de sa

programmation afin d'assurer la meilleure adéquation possible de sa coopération aux besoins de ses partenaires en développement. Cette mise en adéquation de la programmation de l'ICD au cours des deux derniers exercices se manifeste sous deux formes principales.

604. D'une part, la coopération se concentre désormais davantage sur les partenaires qui ont le plus à gagner à sa coopération, c'est-à-dire les PED qui peinent à s'extraire de la pauvreté. Il s'agit de leur donner la priorité, par rapport aux économies émergentes qui disposent de davantage de moyens pour lutter contre les différents symptômes et causes de la pauvreté (A). D'autre part, l'Union semble spécialiser sa coopération, en se focalisant sur les secteurs les plus pertinents pour répondre aux besoins des PED asiatiques. La correspondance entre les priorités identifiées par l'UE et celles mises en avant par les Etats au sein de leurs stratégies de développement est un indice de cette adéquation croissante de la coopération européenne (B).

A. L'adéquation aux nouveaux rapports de force économiques : le basculement de la coopération vers les PED non-émergents

605. Le règlement ayant institué la première version de l'instrument de coopération au développement en 2006¹⁰⁰⁸ comportait, entres autres principes, celui d'une différenciation au bénéfice des plus démunis des Etats. Il affirmait ainsi que « *la priorité, dans le cadre de la répartition globale des ressources, [devait être] accordée aux pays moins avancés et aux pays à faible revenu, afin d'assurer la réalisation des objectifs du Millénaire*¹⁰⁰⁹. »

Or, ce principe trouvait une application plus que discutable au sein de la programmation pour la période 2007-2013 (1). En revanche, à la faveur de la « sortie » du champ de l'ICD des PED asiatiques les plus avancés, l'UE semble avoir opéré une rationalisation de la différenciation dans la programmation de l'ICD pour la période en cours (2).

¹⁰⁰⁸ Règlement (CE) n°1905/2006, précité, ci après « Règlement ICD 2006 »

¹⁰⁰⁹ Règlement ICD 2006, article 3§2

1. L'application incertaine du principe de différenciation au bénéfice des PED les moins avancés de l'ICD pour la période 2007-2013

606. En vertu du règlement ICD de 2006, l'allocation des ressources entre les différents PED devait de se faire, dans un souci de rationalisation et d'efficacité, au profit des pays qui, d'une part, en avaient le plus besoin, et d'autre part, avaient fait la preuve de leur capacité à en faire un usage approprié. S'inspirant du dispositif mis en place dans le cadre du Fonds européen de développement (FED), l'ICD étendait ainsi à tous les PED le principe d'affectation des ressources en fonction des besoins et des performances¹⁰¹⁰.

607. Le principe d'une différenciation au bénéfice des PMA et des PED les plus vulnérables était donc d'ores et déjà inscrit au sein de l'ICD dans sa version précédente. Pourtant, la programmation prévue par l'Union européenne pour les Etats de l'ASEAN au cours de l'exercice 2007-2013 paraît difficilement conforme à cette prescription. En effet, la plus grande partie des fonds consacrés à l'Asie du Sud-Est pour la période 2007-2013 étaient attribués à l'Indonésie et au Vietnam.

L'Indonésie, lors du dernier exercice de l'ICD dont elle a bénéficié, a reçu la plus importante des enveloppes de la zone, soit 400 millions d'euros. Le Vietnam a bénéficié de la seconde plus importante, à hauteur de 340 millions d'euros. La Malaisie et la Thaïlande, que l'on peut considérer comme les deux autres PED les plus avancés de l'ASEAN, n'avaient bénéficié que d'un financement très marginal, d'une quinzaine de millions d'euros.

608. En dépit des prescriptions du règlement de l'ICD de 2007 en ce sens, les documents de programmation ne précisent pas sur quels critères ce choix s'est opéré. Pourquoi l'Union avait-elle choisi de focaliser l'aide au développement fournie au travers de l'ICD sur ces deux Etats en priorité ?

¹⁰¹⁰ Article 18.2 du règlement (CE) n°1905/2006, précité : « La Commission définit les dotations indicatives multi-annuelles au sein de chaque programme géographique en recourant à des critères d'affectation normalisés, objectifs et transparents reposant sur les besoins et les résultats des pays ou régions partenaires concernés, et en tenant compte, parallèlement aux spécificités des différents programmes, des difficultés particulières auxquelles doivent faire face les pays ou régions exposés à des crises, des conflits ou des catastrophes ».

609. D’abord, on peut évoquer un facteur « externe » à la stratégie de l’UE. La volonté de progresser de façon autonome, conjuguée à l’inquiétude quant aux contreparties attachées à ce type d’aide, a pu conduire les Etats asiatiques à ne pas souhaiter de fonds importants.

Ainsi, la Commission dit-elle de la Malaisie qu’« *elle n’a traditionnellement demandé que peu d’assistance externe de la part de l’UE* »¹⁰¹¹. Pourtant, la Commission européenne avait tiré une leçon importante de la coopération menée lors de l’exercice 2002-2006 à l’égard de la Malaisie. Cette coopération s’était surtout opérée par le biais de programmes régionaux ou thématiques, qui n’étaient pas spécifiquement destinés à la Malaisie. Or, l’Union européenne estime *a posteriori* qu’« *afin de mieux répondre aux besoins des homologues malaisiens (...) il sera nécessaire d’opérer à travers des programmes davantage taillés sur mesure.* »¹⁰¹² » La Malaisie est désormais sortie du champ de l’ICD, et ne peut donc plus bénéficier à ce titre d’une programmation taillée sur mesure. Quant aux instruments thématiques, dont elle peut continuer de bénéficier, ces derniers ne sont a priori pas aussi adaptables que le sont les PIP individuels de l’ICD.

610. Ensuite, il faut admettre que le choix de se focaliser sur l’Indonésie en particulier peut interroger quant aux raisons « internes » de l’UE, et remet en question la cohérence de la programmation de l’ICD avec le principe d’une différenciation dans l’allocation des ressources de l’aide extérieure. D’abord, le document de stratégie régional concernant l’Asie n’indiquait pas que l’UE devait concentrer son aide bilatérale sur quelques Etats asiatiques, et encore moins sur ces deux Etats en particulier. De plus, les PIP établis sur la base de ce document pour l’Indonésie et le Vietnam n’apportent aucune justification à ce choix.

611. De fait, on serait bien en peine d’identifier les critères socio-économiques ou politiques qui ont permis à l’UE d’estimer que l’Indonésie et le Vietnam étaient prioritaires quant à leurs besoins et à leur « bonne volonté » politique.

¹⁰¹¹ Commission européenne, Document Stratégie Pays Malaisie 2007-2013, p.11

¹⁰¹² Traduction libre d’après « in order to better respond to the demands from Malaysian counterparts (mainly requests for flexible and targeted technical assistance, transfer of knowledge and expertise and networking) it will be necessary to operate through more tailor-made programmes. » DSP Malaisie 2007-2013, p.11, nous soulignons.

612. La Thaïlande et la Malaisie étaient en 2007 marquées par des inégalités de développement importantes, tout comme l'Indonésie. Le contraste entre le dynamisme économique global d'une économie donnée, et la relative stagnation voire l'aggravation des conditions d'existence d'une partie de la population est caractéristique des pays émergents. L'Indonésie, la Thaïlande et la Malaisie peuvent donc être considérées comme des économies émergentes. Néanmoins, si l'on s'en tient à une vision très générale et aux principaux indicateurs que l'on peut trouver au sujet des PED de l'ASEAN, il est difficile d'identifier sur quels critères s'est fondé le choix de l'UE. Ces trois pays sont concernés par des défis politiques, sociaux, environnementaux, climatiques, et énergétiques comparables. On peut dès lors s'interroger sur les raisons qui ont conduit l'UE à focaliser la majeure partie des fonds alloués à la mise en œuvre de l'ICD à la coopération au développement au bénéfice de l'Indonésie et du Vietnam en particulier, peut-être au détriment des autres qui plus est, au regard du caractère relativement limités des fonds disponibles.

Tableau 27 : comparaison des principaux indicateurs de développement et de situation économique des pays considérés :

	Indonésie	Malaisie	Philippines	Thaïlande	Vietnam
Population	261 millions	31 millions	103 millions	68 millions	92 millions
IDH (2007)	111e 0,734 (moyen)	66e 0,829 (élevé)	105e 0,751 (moyen)	87e 0,783 (moyen)	116e 0,725 (moyen)
IDH (2014-2015)	113e 0.689 (moyen) (2015)	59e 0.789 (élevé) (2015)	116e 0.682 (moyen) (2015)	93e 0.726 (élevé) (2014)	115e 0.683 (moyen) (2015)
Pop < seuil de pauvreté	6,8 % (15,9 en 2010)	0,3% (2010)	8,3 % (10,7 en 2010)	0,1% (2010)	2,8 % (4,2 en 2010)
PNB/hab	3 400 USD	9 860 USD	3 580 USD	5 640 USD	2 060 USD
Croissance éco	5%	4,2%	6,9%	3,2%	6,2%

Source : auteure, d'après les données de la Banque mondiale¹⁰¹³

613. L'Indonésie est un des leaders de l'ASEAN, elle possède la population la plus nombreuse de l'Association et en est l'économie la plus importante. Elle est également une démocratie à majorité musulmane considérée comme modérée, ce qui est suffisamment rare dans la région pour être rappelé. Elle est également le principal partenaire commercial de l'UE en ASEAN.

¹⁰¹³ World Development Indicators, sous l'égide de la Banque mondiale : <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

Le Vietnam, par ailleurs un régime très autoritaire, est un autre partenaire commercial important de l'UE dans la région et au sein de l'ASEAN. Certes, son niveau de développement était, et demeure, sensiblement inférieur, en dépit de la remarquable remontée opérée ces dernières décennies. En revanche, une fois encore, il est délicat de déterminer en quoi il est apparu à l'UE qu'il était prioritaire par rapport aux Philippines, tant en termes de besoins que de « bonne volonté ». En l'absence de motifs officiels, on peut être donc tenté d'expliquer la priorité accordée à l'Indonésie et au Vietnam au regard de leur importance commerciale, économique et géostratégique, et des intérêts commerciaux en présence pour l'Union européenne.

614. Certes, le règlement ICD n'imposait pas que l'UE n'agisse pas en faveur des PED les plus avancés. Il demandait également qu'« une attention suffisante » soit accordée au soutien à apporter au développement en faveur *« des pauvres dans les pays à revenu intermédiaire, et notamment les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, dont un grand nombre font face aux mêmes problèmes que les pays à faible revenu.*¹⁰¹⁴ » Simplement, si l'on cherche à déterminer pourquoi l'UE a choisi ces deux Etats, la réponse n'est pas évidente, et surtout, ce qui pose davantage problème du point de vue de la transparence, n'est précisée nulle part au sein des documents de programmation.

615. La « sortie » du champ de l'ICD de plusieurs de ces Etats a conduit l'UE à répartir de façon plus lisible les fonds alloués à la coopération.

2. La mise en adéquation de l'allocation des fonds de l'ICD au principe de différenciation pour 2014-2020

616. Conformément au règlement instituant un instrument de coopération au développement rénové en 2014¹⁰¹⁵, l'ensemble des pays présents dans la liste du Comité d'aide au développement de l'OCDE peuvent bénéficier des programmes géographiques à vocation régionale, ainsi que des programmes thématiques. En revanche, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure de cette liste, ou dont le produit intérieur brut dépasse 1% du produit

¹⁰¹⁴ Règlement ICD 2006, précité, article 3.2

¹⁰¹⁵ Règlement (UE) n°233/2014, précité, ci-après « Règlement ICD 2014 ».

intérieur brut mondial, sont exclus des programmes géographiques bilatéraux¹⁰¹⁶. La différenciation est maintenue en tant que principe de mise en œuvre de l'instrument, dont le champ d'application a ainsi été réévalué. Or, leurs progrès économiques ont conduit l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande à quitter la liste des bénéficiaires de l'ICD, ce qui fournit une opportunité pour l'UE d'établir une programmation davantage en conformité avec l'esprit et la lettre de ce règlement.

617. De plus, le règlement de 2014 précise également que dans le cadre du processus d'affectation des ressources, la priorité est accordée aux pays qui ont le plus besoin d'aide, en particulier aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu, ainsi qu'aux pays en situation de crise, d'après-crise, de fragilité ou de vulnérabilité. Il fournit également comme indication supplémentaire que *« les critères tels que l'indice de développement humain (IDH), l'indice de vulnérabilité économique et d'autres indices pertinents, y compris pour mesurer la pauvreté et les inégalités à l'intérieur des pays sont utilisés pour étayer l'analyse et le recensement des pays qui ont le plus besoin d'aide¹⁰¹⁷. »* Ainsi, la différenciation est accrue, et les critères pour parvenir à identifier les pays prioritaires sont plus clairs que dans le règlement précédent. La programmation de l'ICD pour la nouvelle période devrait donc être davantage adéquate à la situation géoéconomique de l'ASEAN.

618. Pour la période 2014-2020, les deux PED de l'ASEAN toujours éligibles à l'ICD (Vietnam et Philippines) ont reçu une enveloppe financière épaissie par rapport à 2007-2013. La coopération avec les Philippines est notablement intensifiée, puisque son financement est multiplié par 2,5. Ceci étant, on peut raisonnablement imaginer que les fonds « économisés » par la fin des PIP bilatéraux au bénéfice de l'Indonésie, de la Malaisie et de la Thaïlande ont été partiellement redirigés vers les autres PED et PMA de l'ASEAN. Le constat est encore plus évident concernant les PMA, dont les allocations ont augmenté de façon très visible.

¹⁰¹⁶ Règlement ICD 2014, article 5.2b)

¹⁰¹⁷ Règlement ICD 2014, article 3.2

Tableau 28 : comparaison des allocations globales aux PMA de l'ASEAN entre 2007 et 2014

	Budget 2007-2013	Budget 2014-2020
Birmanie	65	688
Cambodge	152	410
Laos	69	207

Source : auteure, d'après les PIP de la Commission européenne

Les fonds alloués à la Birmanie ont été décuplés, tandis que ceux alloués au Cambodge et au Laos ont été multipliés par respectivement 2,6 et 3 fois. Il semble donc que la redistribution des fonds précédemment alloués à l'Indonésie et aux autres émergents se soit faite au bénéfice des PMA de l'ASEAN, en conformité avec le principe d'une différenciation dans l'allocation des ressources.

619. Ce recadrage de l'ICD au bénéfice des PED les moins avancés ne remet pas totalement en question l'aide accordée par l'UE aux PED émergents, fort heureusement. L'Union choisit d'établir, avec les pays qui ne peuvent plus bénéficier des programmes d'aide bilatéraux, de « nouveaux partenariats » fondés, notamment, sur les programmes régionaux et thématiques relevant de cet instrument et d'autres instruments thématiques de l'Union pour le financement de l'action extérieure. On le verra, il s'agit en particulier sur l'Instrument de Partenariat pour la coopération avec les pays tiers institué par le règlement (UE) n°234/2014 du Parlement européen et du Conseil. Cette évolution s'inscrit dans la démarche générale de l'UE qui souhaite sortir de la relation traditionnelle donateur/bénéficiaire avec les PED, notamment en Asie, et notamment avec les PED qui peuvent désormais contribuer eux-mêmes au développement de leurs voisins.

620. La meilleure prise en compte des situations économiques évolutives des partenaires de l'UE en ASEAN s'accompagne d'une meilleure adéquation de la programmation aux besoins prioritaires de ces Etats.

- B. L'adéquation aux besoins évolutifs des PED de l'ASEAN et la valorisation accrue du principe de l'appropriation

621. Au-delà de la question des montants alloués à l'application de l'ICD, et de la priorité désormais accordée aux PED les plus vulnérables, les priorités identifiées par l'UE au sein des documents de stratégie pays méritent un examen approfondi.

Comme on l'a vu, la coopération mise en place par l'UE avec chacun des pays en développement de l'ASEAN, dans le cadre de l'ICD, se concentre sur quelques priorités, conformément à ce que requiert le règlement de 2014¹⁰¹⁸. Il s'agit en général de deux ou trois « rubriques » ayant trait à un secteur donné ou à plusieurs domaines.

Qu'il s'agisse de l'exercice actuel ou de l'exercice précédent, la coopération au développement menée au travers de l'instrument de coopération au développement se focalise sur un champ prioritaire dans la réduction de la pauvreté : l'accès aux services sociaux de base, et au premier rang desquels se trouvent la santé et l'éducation. Mais dès sa création en 2006, l'ICD était également un instrument de promotion du développement durable, dans ses trois composantes. La coopération menée au travers de l'Instrument se caractérise donc également par l'accent qu'elle met sur la préservation et l'amélioration de l'environnement, ainsi que sur les enjeux ayant trait au changement climatique.

622. Il semble cependant que l'UE s'emploie à favoriser dans un premier temps la coopération visant à la satisfaction des besoins sociaux primaires (1), avant d'envisager une coopération portant sur la durabilité environnementale ou énergétique avec les partenaires de l'ASEAN ayant suffisamment progressé sur la voie du développement socio-économique (2). Ces deux premiers axes de coopération bénéficient qui plus est des effets d'une appropriation accrue. En revanche, lorsque l'UE insiste sur la promotion d'éléments ayant trait à la gouvernance démocratique au sein de la programmation, elle opère la promotion de ces valeurs en dépit d'une appropriation le plus souvent réduite (3).

¹⁰¹⁸ Règlement ICD 2014, article 11.

1. Le soutien prioritaire à la coopération en matière de services sociaux de base

623. L'ICD, qu'il s'agisse de sa version de 2006 ou de celle actuellement en vigueur, est un instrument de la coopération au développement. Or, la politique de coopération au développement européenne vise à « *atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, de développement économique et social durable et d'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale.*¹⁰¹⁹ »

624. Ceci étant, la logique consistant à soutenir prioritairement l'accès aux services sociaux de base précède l'instauration de l'ICD en 2006. Par exemple, au titre de l'exercice précédent (2002-2006), les Philippines avaient bénéficié de 63 millions d'euros d'aides. La coopération se focalisait là aussi sur deux axes :

- soutien à la réalisation des OMD, notamment par l'accès plus équitable aux services sociaux de base, au travers du soutien budgétaire et d'approches sectorielles ;
- soutien aux réformes économiques, sociales et politiques du pays : apporter de l'aide afin de stimuler les flux de commerce et d'investissement, de restaurer la paix et la sécurité, notamment à Mindanao, et d'approfondir le dialogue sur la gouvernance avec la société¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁹ Règlement ICD 2006, préambule (2)

¹⁰²⁰ DSP Philippines, 2017-2013, p.8

Tableau 29 : rappel des priorités de l'ICD pour les PED de l'ASEAN (2007-2013)

	Indonésie	Malaisie	Philippines	Thaïlande	Vietnam
Priorités	Éducation	Plan national « Vision 2020 » de réduction de la pauvreté (2007-2010)	OMD (2007-2010)	Mécanisme de coopération UE- Thaïlande (tout secteur d'intérêt mutuel) (2007-2010)	Plan national de développement socio-économique
	Commerce et investissement	Changement climatique et développement durable (2011-2013)	Réformes économiques sociales et politiques	- commerce et économie ; - éducation, science et technologie ; - environnement, énergie, changement climatique et gestion durable des ressources naturelles ; - bonne gouvernance et droits de l'homme (2011-2013)	Santé
	Application de la loi et Justice		Services sociaux de base et santé (2011-2013)		+ assistance au commerce et au dialogue stratégique UE- Vietnam
	Changement climatique		Gouvernance : justice, migration, gestion des finances publiques		
			Soutien aux personnes vulnérables		
			Assistance au commerce		

Légende : Bleu = social ; Vert = environnement et climat ; Rouge = commerce et économie ; Gris = gouvernance démocratique
Source : auteure

625. L'accent sur la coopération en faveur de la satisfaction des besoins sociaux est très présent concernant les PMA, ce qui s'explique au regard de la générale précarité de ces services au sein de ces pays. En réalité, il s'agit d'une approche générale de la politique de coopération au développement européenne, peu importe la région considérée : l'objectif est d'assurer dans un premier temps l'accès aux services de santé et d'éducation de base, ainsi que la sécurité alimentaire des pays concernés.

626. La chose se justifie aisément. En effet, le soutien à l'éducation et à la santé conduit à former de meilleures ressources humaines, qualifiées et en bonne santé, et contribue donc à la croissance et à la compétitivité du pays au niveau international. Le soutien à ces secteurs doit permettre d'« améliorer à la fois les conditions sociales et la qualité de la croissance économique¹⁰²¹ » selon la Commission. Le choix de ces priorités s'inscrit également dans les engagements pris par l'UE à l'international, puisque la coopération en la matière vise à réaliser

¹⁰²¹ Commission européenne, Document Stratégie Pays Philippines, 2007-2013, p.19

les OMD/ODD¹⁰²² n°1 et n°2, c'est-à-dire, respectivement, éradiquer la pauvreté extrême et la faim dans le monde, ainsi que les ODD n°3 (bonne santé et bien-être), n°4 (éducation de qualité). Qui plus est, la coopération financée par l'ICD vise en premier lieu l'accès à l'éducation de base, et seulement de façon marginale l'enseignement supérieur, dans la mesure où ce secteur est plus spécifiquement traité dans le contexte de la programmation régionale pour l'Asie (ERASMUS+).

627. Une remarque s'impose, à ce stade, au sujet du niveau de développement des PED de l'Association asiatique. Si l'on examine certains indicateurs de développement classiques¹⁰²³, on constate que les marqueurs de pauvreté apparaissent relativement moins faibles pour les PED de l'ASEAN que dans d'autres régions du monde, par exemple en Afrique subsaharienne ou en Amérique centrale. Si, à l'exception de Singapour et du Brunéi, les membres de l'ASEAN sont tous des PED ou des PMA, le dynamisme économique de la région contribue à faciliter leur développement.

628. De la même façon, bien que des améliorations soient possibles dans le secteur de l'éducation (primaire et secondaire), il ressort des relevés statistiques de l'UNESCO que le taux de scolarisation en primaire, ainsi que d'alphabétisation des adultes, avoisine les 90% dans la plupart des PED de l'ASEAN, ce qui, une fois encore par comparaison avec les PMA de l'ASEAN ou les PED d'autres régions, est plutôt positif. Pour la santé comme pour l'éducation, en Asie du Sud-Est, l'enjeu de la coopération européenne n'est donc généralement pas d'établir des services de base, mais de mettre fin aux inégalités qui touchent principalement les populations rurales les plus isolées, et les minorités ethnico-religieuses.

629. La coopération au développement en matière d'éducation et de santé avec les PED de l'ASEAN se focalise donc sur l'accès des populations les moins favorisées à ces services, comme en témoignent les PIP établis pour chacun d'eux. Par rapport à la période 2002-2006, ces Etats ont bénéficié d'une claire amélioration de leurs niveaux de développement, comme le révèlent différents indicateurs qui y ont trait, du PNB par habitant, au taux de mortalité infantile, en passant par l'IDH.

¹⁰²² Pour mémoire, les Objectifs du Millénaire du Développement et les Objectifs de Développement Durable.

¹⁰²³ Ici on se fiera par exemple au taux de population vivant sous le seuil de pauvreté international de 1,90USD/jour, ou à l'indice de développement humain (IDH) mesuré par l'ONU chaque année.

630. L'UE constate que deux facteurs renforcent l'adéquation d'une coopération en matière d'éducation et de santé : d'abord, la persistance voire l'aggravation d'inégalités, notamment entre zones rurales et urbaines, et entre communautés ethniques, et ensuite, la dégradation de la qualité des services fournis, en raison de restrictions budgétaires le plus souvent.

631. L'UE constate qu'aux Philippines, « *le financement de la santé et la couverture de la protection sociale est inégalitaire, avec un poids financier lourd sur les ménages, notamment les minorités ethniques pauvres* »¹⁰²⁴. En matière d'éducation, les taux de participation se dégradent, ainsi que la qualité globale de l'enseignement, constate la Commission en 2006, ce qui obère la montée en puissance d'une classe plus importante de la population qui soit éduquée et qualifiée, et risque de nuire au développement au long terme des Philippines. Surtout, si les « *groupes indigènes et les minorités ont en principe accès à l'éducation gratuite également* », en pratique ils ne sont pas forcément scolarisés, dans la mesure où ils sont parfois trop éloignés d'infrastructures ou d'enseignants¹⁰²⁵. Au Vietnam, les moyens dédiés à la santé sont jugés par l'UE encore limités, et l'existence d'inégalités comme de risques sanitaires nouveaux, justifient selon elle qu'elle concentre son aide sur ce secteur¹⁰²⁶. Ainsi, l'accès des populations les plus démunies aux soins est encore incertain et limité (notamment les minorités ethniques des zones rurales, des montagnes du Nord ou des hauts-plateaux du Centre du pays), faute de pouvoir payer. Des infrastructures de santé existent, mais les patients les plus pauvres ne peuvent payer pour ces services, tandis que ceux qui disposent de ressources financières se rendent aux hôpitaux mieux équipés des grandes villes¹⁰²⁷. L'assurance-maladie a été introduite en 1997, mais le système ne protège qu'une petite proportion de la population vietnamienne (fonctionnaires, vietnamiens employés par des entreprises étrangères et des organisations internationales).

632. De ces constatations d'une situation contrastée au sein des pays considérés, découlent les priorités identifiées pour l'UE pour les Philippines et le Vietnam pour 2007-2013.

¹⁰²⁴ Commission européenne, Document Stratégie Pays Philippines, 2007-2013, p.15

¹⁰²⁵ Commission européenne, Document Stratégie Pays Philippines, 2007-2013, p.15

¹⁰²⁶ Commission européenne, Document Stratégie Pays Vietnam, 2007-2013, p.20 et suivantes

¹⁰²⁷ Commission européenne, Document Stratégie Pays, Vietnam, 2007-2013, p.20 : « Adequate supply of health facilities exists, but poorer patients cannot pay for services while those with financial resources go to better accessible and equipped hospitals in big cities. »

Elle prévoit ainsi d'appliquer l'ICD concernant les Philippines en visant en priorité :

- la réduction de la pauvreté à travers davantage de création d'emploi, et un meilleur accès aux services, surtout les services sociaux, ainsi que des opportunités d'emploi et de revenus accrues pour les plus pauvres ;
- une distribution de la richesse plus équitable, à travers des réformes sociales, économiques et politiques menées par le gouvernement des Philippines.

Et au Vietnam, il s'agit de soutenir :

- le développement socio-économique du Vietnam ;
- la santé.

633. Un coup d'œil du côté des PIP établis pour les PMA de l'ASEAN permet de confirmer l'approche stratégique européenne.

Tableau 30 : rappel des priorités de l'ICD pour les PMA de l'ASEAN (2007-2013)

	Birmanie	Cambodge	Laos
Priorités	Education	Plan national de développement socio-économique	Plan national de réduction de la pauvreté
	Santé	Education de base	Développement durable dans les hautes terres
		Assistance au commerce	Bonne gouvernance et droits de l'homme
		Coopération UE-Cambodge et dialogue sur la gouvernance et les droits de l'homme	Commerce et développement économique

Légende : bleu = social ; vert = environnement et climat ; rouge = commerce et économie ; gris = gouvernance démocratique

Source : auteure

634. Si l'UE soutient l'amélioration et l'accès à l'éducation, l'accent a été mis par ailleurs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui conditionne avant même l'accès à aux services sanitaires et hospitaliers, la bonne santé des populations. La logique est donc la suivante : l'UE

focalise sa coopération au moyen de l'ICD sur les secteurs prioritaires à la réduction de la pauvreté, dans la mesure où le pays ne dispose pas encore des moyens de le faire.

Par la suite, si les besoins sociaux de base, élémentaires à la survie et à l'augmentation du niveau de vie des populations, sont remplis, l'UE redirige son aide vers des objectifs de plus long terme. C'est alors que survient le soutien à un développement qui soit également durable du point de vue environnemental. Ainsi, la santé disparaît des priorités de la coopération financée par l'ICD aux Philippines et au Vietnam pour l'exercice 2014-2020, au regard des progrès accomplis en la matière. Les nouveaux PIP se focalisent davantage sur la transition énergétique de ces pays.

2. La montée en puissance du facteur environnemental du développement durable au sein des stratégies nationales des PED de l'ASEAN et dans la programmation de l'ICD

635. Les PED de l'ASEAN, à revenus « intermédiaires » ou « bas », sont des PED relativement plus avancés que ceux d'autres régions, on l'a dit. De plus, au cours des trois dernières décennies, ces pays ont bénéficié d'un développement économique rapide, et leurs niveaux de pauvreté se sont globalement réduits, de façon parfois spectaculaire, comme en Indonésie. Des inégalités persistent, mais ce développement socio-économique, allié à la volonté affichée de la plupart des gouvernements asiatiques de s'atteler à répondre à de nouveaux défis, notamment environnementaux, explique également le sensible changement de paradigme de la programmation de l'ICD pour l'exercice 2014-2020.

Tableau 31 : évolution de la part de population (en % de la population totale) vivant sous le seuil de pauvreté international (établi à 1,9 USD/jour en 2011) :

	1990	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Indonésie	58,8	21,4	15,7	13,3	11,7	9,4	7,9	6,5
Malaisie		0,5		0,1		0,0		
Thaïlande	9,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	
Philippines								
Vietnam		14,8	4,2		2,8		2,6	2,0

En blanc : données indisponibles

Source : auteure, d'après les données de la Banque mondiale

636. Les PIP établis pour la période 2014-2020 favorisent une coopération transectorielle. Cette coopération peut dès lors contribuer à la promotion des trois composantes du développement durable, voire même d'autres composantes comme la démocratie¹⁰²⁸.

637. L'urgence de la situation environnementale en Asie du Sud-Est est passée au premier plan de la plupart des programmes de coopération. Bien sûr, cela répond également à l'évolution de la doctrine de l'action extérieure européenne déjà évoquée. Mais surtout, c'est à la faveur du respect du principe d'appropriation, et donc de l'apparition de ces thèmes au sein des stratégies nationales de développement des PED partenaires de l'UE, que la dimension environnementale du développement durable s'accroît.

638. L'évolution des PIP à partir de 2014 s'appuie également sur une inflexion en faveur du verdissement de la coopération européenne que l'on pouvait déjà percevoir au cours de l'exécution du PIP précédent. Pour illustration, lors de l'examen à mi-parcours du PIP destiné à l'Indonésie, en 2010, l'UE a décidé d'introduire une action spécifique concernant le changement climatique. L'Indonésie comptait déjà parmi les plus importants émetteurs de gaz à effet de serre, 80% de ses émissions provenant des changements d'affectation des sols, imputables à l'agriculture et à l'industrie forestière. L'Indonésie affichait néanmoins en 2010 une certaine volonté politique de s'attaquer à la question, d'autant plus compte tenu de sa

¹⁰²⁸ Voir *infra*, point (3)

vulnérabilité aux effets des perturbations climatiques¹⁰²⁹. L'UE, considérant qu'il s'agissait d'un signe de l'investissement réel du gouvernement indonésien en faveur d'une telle action, a donc appuyé l'introduction de cette question au sein du PIP.

639. Concernant le Vietnam et les Philippines, pour la période 2014-2020, l'UE concentre son action en faveur de l'environnement et du développement socio-économique sur un secteur essentiel : l'énergie. On l'a évoqué au moment de l'examen des clauses portant sur la coopération énergétique dans les accords-cadres, il s'agit d'un secteur fondamental au développement économique et social d'un pays, qui a également des liens directs avec les enjeux climatiques.

L'UE souhaite ainsi encourager l'intensification de l'accès aux énergies et notamment à l'électricité, ainsi que la transition vers des énergies durables. Cependant, elle ne renie pas pour autant le principe d'une allocation des ressources en faveur des plus démunis. Cette coopération est conçue comme devant aller en priorité aux populations les plus pauvres. Les actions financées devront œuvrer en faveur de leur accès à l'énergie et de la création d'emploi à leur bénéfice.

Par conséquent, aux Philippines, l'objectif d'une « croissance inclusive » se décline en trois objectifs spécifiques :

- l'expansion des sources d'énergie durables, pour répondre aux besoins croissants de l'économie, et des populations pauvres, notamment à Mindanao ;
- l'accès accru à l'énergie des pauvres, et la création d'emploi à leur bénéfice ;
- la création d'emploi à travers le soutien aux moyens de subsistance et le développement durable et inclusif d'affaires à Mindanao ainsi que dans les zones affectées par des désastres naturels, ou marginalisées.

Au Vietnam, l'objectif d'une énergie durable se décompose en objectifs spécifiques :

- la production et la consommation d'énergie au Vietnam doit être plus efficiente ;

¹⁰²⁹ En 2007, après l'adoption du NIP, le Ministère de l'environnement indonésien a adopté un Plan d'action national concernant le changement climatique, qui a notamment posé comme objectif la réduction des émissions de 26% d'ici à 2020 dans un scénario « toute chose égale par ailleurs » et jusqu'à 41% à condition de bénéficier d'un soutien international.

- la part d'énergie « propre » et renouvelable dans l'énergie produite au Vietnam doit être accrue ;
- l'accès à des services énergétiques durables et fiables doit être assuré à tous les citoyens.

640. Ces priorités ont été établies en écho aux stratégies nationales de développement socio-économiques, ainsi que de la volonté de réforme affichée par les autorités. Il s'agit, dans la logique du principe d'appropriation déjà évoqué, de favoriser l'efficacité, la cohérence des projets et activités financées par l'UE et ses partenaires avec l'action du gouvernement. Cette approche devrait également permettre d'éviter de gaspiller des fonds qui seraient destinés à des réformes auxquelles l'administration ou le gouvernement seraient réticents. Or, les plans nationaux intègrent aussi bien des considérations liées à la croissance économique, qu'à l'intégration des populations pauvres et isolées, l'amélioration des conditions sociales, et la préservation de l'environnement, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique. C'est donc afin d'assurer non seulement une meilleure efficacité, mais aussi une plus grande adéquation aux besoins des PED que l'UE établit les priorités de sa coopération en fonction de celles des stratégies de développement nationales.

Ainsi, pour illustration, concernant le Vietnam, l'UE aligne sa stratégie de coopération au développement avec la stratégie de développement nationale (*Socio-Economic Development Plan* SEDP de 2006-2010, 2011-2015 et 2011-2020). Par des programmes qui veilleront notamment à venir en aide aux populations particulièrement démunies des Hauts Plateaux du centre du Vietnam. La Commission juge ces documents « *crédibles et complets* ». Pour les Philippines, l'objectif fixé par le PIP de 2014-2020 d'une « croissance inclusive » s'appuie sur le plan d'action national, le « Philippine Development Plan » mis en place par le gouvernement de l'époque pour la période 2010-2016. Ce plan d'action national s'engage notamment sur l'objectif « ambitieux » selon la Commission de parvenir à 90% d'électrification des logements en 2017. Qui plus est, le « Plan national d'électrification » philippin intègre l'accès à l'électricité aux autres priorités de développement comme l'éducation, les services de santé dans la ruralité, et la création d'emploi.

641. Les enjeux sociaux sont donc également intégrés dans les stratégies de développement durable des PED de l'ASEAN, ce qui permet à l'UE de poursuivre une coopération sur ce sujet. Pour illustration, l'ICD a permis de financer un projet en faveur de l'amélioration de l'accès aux services de santé reproductive à Mindanao. Ce projet, intitulé « ARCHES », a été mis en œuvre par l'entremise de plusieurs organisations non-gouvernementales, dont Oxfam¹⁰³⁰, entre 2014 et 2019. Il a bénéficié d'un financement total de 4,5 millions d'euros, dont 3,5 ont été fournis par l'Union et ses Etats-membres¹⁰³¹.

642. La dimension environnementale n'est pas ignorée par les stratégies nationales de développement non plus. Aux Philippines, pour atteindre les objectifs d'électrification, le plan national de développement recommande un recours accru aux énergies renouvelables : il inclut une section sur l'intensification et l'utilisation des énergies renouvelables et des alternatives non-nuisibles à l'environnement (« *environnement-friendly* »). De plus, afin d'assurer que l'accès à l'énergie sera durable, et ne pourrait être remis en cause par les effets du changement climatique, le plan national s'engage à investir dans la résilience. Ceci passe par des investissements dans les capacités des structures locales et régionales de production, de fourniture et de distribution d'électricité notamment. L'UE entend donc soutenir cette stratégie afin d'aider à l'atténuation du changement climatique et de ses effets aux Philippines, particulièrement affectée par ces phénomènes. Les zones de Mindanao et Bangsamoro ont les taux les plus bas d'accès à l'énergie, et devraient donc particulièrement bénéficier de l'accroissement de l'électrification et de l'accroissement de la puissance énergétique fournie par les énergies renouvelables¹⁰³². La boucle est ainsi bouclée, les interactions entre pauvreté, changement climatique et transition énergétique sont dûment prises en compte dans la mise en œuvre de l'ICD au plan individuel. La programmation de l'ICD s'inscrit dans le respect et la promotion de la doctrine de l'action extérieure européenne, en cohérence avec les accords-cadres.

643. Sans naïveté aucune, il faut souligner que l'intégration d'objectifs sociaux et environnementaux au sein des stratégies nationales des PED de l'ASEAN ne garantit en rien

¹⁰³⁰ Oxfam International (*Oxford Committee for Famine Relief*) est une confédération composée de vingt organisations indépendantes agissant « contre les injustices et la pauvreté ».

¹⁰³¹ V. sur le site de la Commission : https://ec.europa.eu/europeaid/projects/improving-availability-reproductive-health-services-autonomous-region-muslim-mindanao-0_en

¹⁰³² Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour les Philippines, 2014-2020, p.4

que l'action politique menée par leurs gouvernements soit suffisante ou efficace. Le fossé est parfois vaste entre la parole et l'acte. Ceci ne retire rien à la pertinence pour l'UE d'appuyer la promotion de ses valeurs sur les plans d'action et stratégies de développement de ses partenaires en Asie.

644. Bien que sur ce point la volonté politique de certains des gouvernements asiatiques diffère davantage, l'UE ne renonce pas pour autant à promouvoir les valeurs démocratiques. Les besoins des PED de l'ASEAN en termes de gouvernance démocratique sont donc également identifiés au sein de la programmation « bilatérale » de l'ICD.

3. La promotion des valeurs démocratiques en dépit d'une appropriation réduite

645. La promotion des valeurs démocratiques, des droits de l'homme, et de l'Etat de droit, fait partie intégrante de la coopération menée au titre de l'ICD auprès des PED (et PMA) de l'ASEAN. En sont témoins les PIP établis pour chacun des Etats concernés, aussi bien pour la période actuelle que la précédente.

646. La gouvernance démocratique faisait partie du dialogue politique prévu avec la Thaïlande au sein du PIP 20707-2013, alors qu'elle bénéficiait encore de l'ICD à titre individuel. En revanche, aucun secteur particulier de dialogue n'avait été identifié. Par contraste, au cours de la même période, dans la coopération avec l'Indonésie, l'UE avait choisi de concentrer ses efforts sur un secteur-clé : la bonne gouvernance dans le domaine de la justice et de l'application de la loi. Ce choix se justifie aisément, au regard des problèmes persistants de corruption, de torture et autres violations des droits de l'homme dont sont accusées les forces de police ou le personnel pénitentiaire¹⁰³³.

647. Aux Philippines, la question de l'Etat de droit, de l'indépendance et l'efficacité de la justice criminelle est un point noir persistant. Le soutien de l'Union à la promotion de l'Etat de

¹⁰³³ V. *supra*, chapitre 1

droit aux Philippines précède néanmoins le PIP de 2007-2013. En 2003, l'Union avait mis en place des programmes portant sur la gestion des frontières, la lutte contre le blanchiment d'argent, la corruption, et en faveur de l'accès à la justice. Ce partenariat s'est notamment étendu avec le Programme de Soutien à la Justice UE-Philippines, EPJUST. Ce programme abordait également la question très sensible des exécutions extrajudiciaires et des disparitions forcées. La Commission considère que ce précédent a été porteur de « *succès significatifs* »¹⁰³⁴. Par conséquent, EPJUST II a pris sa suite en 2013 avec le triple-objectif d'augmenter l'accessibilité à la justice, de lutter contre l'impunité, et d'améliorer l'obligation de rendre des comptes du système judiciaire¹⁰³⁵.

648. La participation des acteurs non-étatiques aux processus de décision était une autre priorité de la coopération européenne aux Philippines pour l'exercice précédent. Ce soutien devait être apporté grâce à un outil distinct du reste de la coopération, le SPF¹⁰³⁶. Ce mécanisme devait être utilisé comme vecteur de promotion du dialogue avec les autorités ainsi que la société civile philippines, y compris les partenaires sociaux. Le dialogue pouvait porter sur l'ensemble des droits de l'homme, y compris donc les droits économiques et sociaux¹⁰³⁷.

649. Le PIP adopté pour les Philippines pour la période suivante s'inscrit dans la continuité de la coopération menée précédemment. En effet, il se concentre également sur l'Etat de droit, avec deux objectifs spécifiques. D'abord, il vise à encourager l'accessibilité, l'efficacité et l'efficience du système judiciaire. C'est également dans ce cadre que l'Union entend soutenir le renforcement des capacités des organes de surveillance et de la société civile, c'est-à-dire leur aptitude à demander des comptes au gouvernement. C'est pourquoi, en s'appuyant sur l'expérience précédente, le programme GOJUST a également été reconduit aux Philippines, avec un financement total pour 2016-2019 de 6,5 millions d'euros¹⁰³⁸. Ensuite, le PIP propose de soutenir l'amélioration à Bangsamoro des capacités des autorités locales et régionales, ainsi que de la société civile. Il s'agit de leur donner les moyens d'assurer la sécurité publique et de fournir des services légaux et judiciaires alignés sur le système national¹⁰³⁹.

¹⁰³⁴ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour les Philippines 2014-2020, p. 9

¹⁰³⁵ V. le site de l'organisation en charge de sa mise en œuvre : <https://www.humandynamics.org/en/project/philippines-justice-for-all-epjust2>

¹⁰³⁶ Strategy Projects Facility, soit « Mécanisme de stratégie de projets »

¹⁰³⁷ Commission européenne, Document Stratégie Pays Philippines, 2007-2013, p.31

¹⁰³⁸ <https://gojust.org/>

¹⁰³⁹ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour les Philippines, 2014-2020, p.10

650. Au Vietnam, la gouvernance et l'Etat de droit constituent la seconde priorité du PIP 2014-2020, ce qui est bienvenu, compte tenu du fait que ces sujets n'avaient pas fait l'objet d'une coopération officielle auparavant au titre de l'ICD. Les objectifs spécifiques sont ici triples :

- amélioration de l'accès à la justice des citoyens et entreprises, en particulier pour les femmes, les pauvres et les groupes vulnérables ;
- amélioration de la transparence et du respect de l'obligation de rendre des comptes du gouvernement ;
- renforcement de la participation « effective » des citoyens dans la gouvernance publique¹⁰⁴⁰.

651. Il convient d'apporter une précision. Les priorités identifiées au sein des PIP ne privent pas l'Union d'accorder des fonds pour des actions qui relèvent de la protection des droits de l'homme, sans être directement rattachées à une priorité donnée. Par exemple, aux Philippines, l'UE a ainsi financé au moyen de l'ICD une action menée entre 2013 et 2016, qui visait à combattre le travail des enfants dans les industries extractives et dangereuses. Il s'agissait de parvenir à faire cesser le travail de quelques 300 enfants et de les réintégrer dans le système scolaire, en comptant sur une action menée localement¹⁰⁴¹. Un autre projet a été financé en Malaisie au titre de l'ICD entre 2011 et 2014. L'objectif était d'améliorer l'éducation des enfants de travailleurs immigrants présents sur le sol malaisien, en vertu de la Convention sur les droits de l'enfant de l'ONU¹⁰⁴².

De la même façon, l'ICD a permis de financer plusieurs projets qui concernent les populations réfugiées birmanes, et notamment rohingyas, à la frontière Thaïe. Un projet en ce sens a été mené entre 2012 et 2015 par l'« Organisation internationale pour les migrations », dont 525 mille euros fournis par l'UE. Ce projet visait à trouver des solutions durables de relocalisation et d'intégration des réfugiés rohingyas dans la province de Mae Sot en Thaïlande¹⁰⁴³. Entre 2016 et 2018, un autre projet mené par « Caritas Espanola » a également œuvré à trouver des

¹⁰⁴⁰ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le Vietnam 2014-2020

¹⁰⁴¹ https://ec.europa.eu/europeaid/projects/community-based-approach-combatting-child-labor-hazardous-industries-plantations-and-mining_en

¹⁰⁴² https://ec.europa.eu/europeaid/projects/education-children-immigrant-workers-malaysia_en

¹⁰⁴³ https://ec.europa.eu/europeaid/projects/livelihoods-and-community-sustainable-solutions-forgotten-rohingyas-and-host-communities_en

solutions pérennes pour les réfugiés vivant dans les neuf camps qui parsèment la frontière thaïlandaise¹⁰⁴⁴.

652. L'Union européenne, lorsqu'elle œuvre au sein de l'ICD en faveur du développement durable des PED de l'ASEAN, notamment par la coopération dans le secteur de l'énergie, privilégie désormais la logique de l'appropriation. Les priorités sont adoptées en résonance avec les priorités de développement nationale des partenaires. L'approche est plus complexe concernant la promotion de la gouvernance démocratique et de ses composantes, comme l'Etat de droit ou les droits de l'homme. Le sujet est très sensible, directement lié à la souveraineté des Etats et à leurs pouvoirs régaliens. L'existence d'une volonté politique officielle de réforme en faveur d'une meilleure gouvernance est donc un facteur positif quant à l'efficacité de la coopération en la matière.

653. Or, la promotion de l'Etat de droit, ainsi que la lutte contre la corruption et contre l'impunité, était une priorité affichée par l'administration contemporaine de l'adoption du PIP philippin de 2014, au sein notamment du plan national précité. La Commission européenne prévoyait un certain nombre de résultats et d'indicateurs de l'efficacité de la coopération pour chacune des priorités pour les Philippines.

654. Au Vietnam, les choses sont moins évidentes. L'UE procède d'ailleurs au sein du PIP à une évaluation des facteurs qui pourraient affecter négativement l'efficacité de la coopération. Etant donné la nature du secteur « gouvernance et Etat de droit », et le contexte national, les risques sont considérés comme « *relativement élevés* ». Les fonctionnaires ne bénéficiant pas de la croissance économique représentent un risque-clé, puisqu'ils seront plus enclins à la corruption pour « compenser » l'inégalité de revenus. La criminalisation de la corruption doit également être mieux définie dans le cadre légal, qui lui-même doit être mieux respecté. Les risques pesant sur l'efficacité de la coopération seront atténués selon l'Union par un soutien à la gestion des finances publiques, à l'accès à la justice, et en améliorant les pratiques de transparence et d'éducation de la population. L'UE veut également favoriser l'émergence de solutions locales¹⁰⁴⁵. Le soutien à des changements dans la gouvernance est « *généralement*

¹⁰⁴⁴https://ec.europa.eu/europeaid/projects/strengthening-capacities-and-developing-sustainable-livelihood-opportunities-myanmar_en

¹⁰⁴⁵ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le Vietnam, 2014-2020, p.12

graduel et exige une perspective de long-terme »¹⁰⁴⁶. L'UE prévoit d'atténuer ces risques à travers une approche duale, en soutenant à la fois la « demande » de gouvernance côté citoyens, et « l'offre » côté gouvernement. Il est ainsi prévu au sein du PIP consacré au Vietnam que l'Union dialoguera aux niveaux nationaux et infra-nationaux, et travaillera avec différents types d'organisations appartenant à la société civile.

655. En résumé, lorsque l'UE se trouve face à des PED peu avancés, ou des PMA, elle axe avant toute chose sa coopération au développement sur la santé et l'éducation. Ces secteurs jouent un rôle-clé dans la réduction de la pauvreté et de ses symptômes autant que ses causes. Mais on a constaté que l'Union européenne n'omet pas pour autant d'insister sur les bienfaits de la gouvernance démocratique sur le développement économique, au même titre qu'elle fait la promotion des effets positifs du libre-échange et de la préservation de l'environnement par ailleurs. Cette approche, conforme à la doctrine de l'action extérieure, est confirmée par l'examen des PIP prévus pour les PMA de l'ASEAN.

¹⁰⁴⁶ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le Vietnam, 2014-2020, p.12

Tableau 32 : priorités de la coopération financée avec les autres membres de l'ASEAN éligibles à l'ICD (2007-2013 et 2014-2020) (en millions d'euros)

19 et 2014-2020 (en millions d'euros)

Pays	PIP 2007-2013		PIP 2014-2020		
	Priorités	Budget total	Priorités	Budget par priorité	Budget total
Birmanie	1. Education	65	1. Développement rural, agriculture, sécurité nutritionnelle et alimentaire	241	688
	2. Santé		2. Education	241	
			3. Gouvernance, Etat de droit, consolidation des capacités étatiques	96	
			4. Soutien à la consolidation de la paix	103	
			+ mesures de soutien	7	
			Cambodge	1. Plan national de développement socio-économique	
2. Education de base	2. Education et formation	140			
3. Assistance au commerce	3. Gouvernance et administration	120			
4. Coopération UE-Cambodge et dialogue sur la gouvernance et les droits de l'homme	+ mesures de soutien	6			
Laos	1. Plan national de réduction de la pauvreté	69	1. Education	45%	207
	2. développement durable dans les hautes terres		2. Agriculture durable, sécurité nutritionnelle et alimentaire	45%	
	3. Bonne gouvernance et droits de l'homme		3. Gouvernance, Etat de droit, droits de l'homme	9%	
	4. Commerce et développement économique		+ mesures de soutien	1%	

Légende : bleu = social ; vert = environnement et climat ; rouge = commerce et économie ; gris = gouvernance démocratique ; jaune = sécurité et paix

Source : auteure, d'après les données des PIP de la Commission européenne

A la lecture du tableau ci-dessus, pour les PMA, le caractère prioritaire de la coopération dans les deux secteurs « sociaux » se vérifie. Les PIP concentrent la coopération en matière de santé et d'éducation, en parallèle du soutien au plan national de réduction de la pauvreté et de développement socio-économique. Il est aussi important de relever l'importance de la sécurité alimentaire dans les PIP de 2014 visant les PMA, pour preuve que les priorités des PIP sont établies avec pour objectif de parer aux besoins les plus vitaux en premier lieu.

656. Ceci étant, comme pour les PED, le soutien à la bonne gouvernance, aux droits de l'homme et à l'état de droit est présent dans les PIP, pour la période précédente comme pour l'actuelle. La promotion des valeurs sécuritaires fait une apparition inédite et isolée au bénéfice de la Birmanie au sein de la programmation de l'ICD pour la période actuelle. On peut dès lors regretter que ce point n'apparaisse pas plus clairement dans d'autres programmes, bien que cela n'empêche pas l'Union d'œuvrer à la consolidation de la paix, sans y faire référence expressément. L'exemple des actions de coopération menée en Indonésie, visant Aceh, ou aux Philippines concernant Mindanao et Bangsamoro est pertinent à cet égard. La coopération menée en faveur de la réduction des inégalités, de l'accès aux services sociaux, et de l'Etat de droit, contribue également à l'objectif de sécurité général.

657. Ce que l'on voit apparaître en filigrane, c'est qu'en plus d'être pertinente au regard des besoins et priorités des partenaires en développement de l'ASEAN, la coopération assurée par l'ICD s'inscrit dans le prolongement de la promotion des valeurs opérée au sein des accords-cadres.

§2 La doctrine de l'action extérieure européenne au sein de la programmation de l'ICD, renfort de la promotion des valeurs assurée par les accords-cadres en Asie-pacifique

658. L'action extérieure de l'UE est au service de la promotion de ses valeurs, et de la défense de ses intérêts (article 385 TUE). Cette obligation s'applique aussi bien aux activités conventionnelles qu'à la coopération menée par l'UE, seule ou conjointement à celle de ses Etats-membres. C'est ce que rappellent successivement le règlement ICD de 2006 et celui de

2014 : l'Union doit œuvrer à développer et à renforcer l'attachement aux valeurs, aux principes qui ont présidé à sa création, dans les pays, territoires et régions partenaires, par la voie du dialogue et de la coopération¹⁰⁴⁷. A l'issue de l'analyse que l'on a effectuée des priorités adoptées pour la coopération avec les PED de l'ASEAN, il ressort que l'UE veille de façon croissante à intégrer la promotion des valeurs de l'action extérieure dans la programmation et mise en œuvre de l'ICD (A).

659. La recherche d'une meilleure cohérence, coordination et efficacité était au cœur de la révision du système des IFAE en 2014. Désormais, les PIP sont élaborés et mis en œuvre afin de promouvoir les valeurs constitutives de la doctrine de l'action extérieure, ainsi que leur interdépendance. De plus, ils insistent notamment sur la nécessaire transversalité de certaines questions, telle que celle des droits de l'homme, ce qui implique que certaines considérations soient toujours gardées à l'esprit au cours de l'élaboration des programmes et de leur mise en œuvre (B).

- A. Au sein des programmes bilatéraux de l'ICD, la transposition des valeurs cohérente avec la doctrine et les accords-cadres

660. En étudiant la programmation de l'ICD établie pour chacun des cinq Etats de l'ASEAN avec lesquels l'UE a par ailleurs conclu des accords-cadres, on a constaté que les valeurs-piliers constituant les trois blocs de la doctrine de l'action extérieure étaient toutes présentes. Ce constat est valable aussi bien en ce qui concerne la coopération bilatérale, que la programmation régionale concernant l'Asie et l'ASEAN en particulier.

L'objectif prépondérant de l'ICD, en tant qu'instrument de la politique de coopération au développement, est l'éradication de la pauvreté. C'est également la réalisation des OMD et des autres prescriptions du Consensus européen notamment. Mais il doit également « *promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit.*

¹⁰⁴⁸ »

¹⁰⁴⁷ Pour le règlement ICD 2006, article 3.1 ; pour le règlement ICD 2014, voir le point (5) du préambule.

¹⁰⁴⁸ Règlement ICD 2006, 2.1

661. Le règlement de 2006 ajoutait que la mise en œuvre visait plusieurs autres objectifs¹⁰⁴⁹, relevant de différentes valeurs :

- consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, mais aussi « *l'égalité des sexes* » et les instruments internationaux pertinents du droit international ;
- favoriser le développement durable dans ses trois volets, notamment auprès des PMA ;
- œuvrer en faveur de l'insertion « *harmonieuse et progressive* » des PED dans l'économie mondiale ;
- contribuer à l'élaboration de mesures internationales destinées à préserver et améliorer l'état de l'environnement, ainsi qu'à assurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau mondial, en prenant en compte les changements climatiques, et la perte de la diversité biologique ;
- renforcer les liens entre la « Communauté européenne » à l'époque, et les partenaires.

On retrouve des thèmes similaires dans les objectifs posés à l'ICD dans sa version rénovée de 2014. Les programmes géographiques doivent en effet servir la promotion :

- des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance¹⁰⁵⁰ ;
- de la « *croissance inclusive et durable pour le développement humain* ». Ce champ recouvre en fait différents thèmes ayant trait au développement durable. Il s'agit notamment de la santé, l'éducation, l'intégration régionale, la protection sociale, l'énergie durable, l'agriculture durable, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le changement climatique et l'environnement¹⁰⁵¹ ;
- des migrations et du droit d'asile¹⁰⁵² ;
- du lien entre l'aide humanitaire et la coopération au développement ;
- de la résilience et de la réduction des risques naturels ;
- du développement et de la sécurité, y compris la prévention des conflits¹⁰⁵³.

¹⁰⁴⁹ ICD 2006, 2.1

¹⁰⁵⁰ Définie ici comme couvrant l'Etat de droit, la démocratie, l'égalité des sexes, droits des enfants, la gestion du secteur public, la lutte contre la corruption, la société civile et les autorités locales. ICD 2014, 5.3a)

¹⁰⁵¹ Règlement ICD 2014, 5.3b)

¹⁰⁵² Règlement ICD 2014, 5.3c)

¹⁰⁵³ Règlement ICD 2014, 5.3

L'aide doit se concentrer sur trois secteurs en principe, « à définir d'un commun accord avec les pays partenaires concernés lorsque c'est possible »¹⁰⁵⁴.

662. La différence principale entre les deux versions de l'instrument, c'est que l'ICD, dans sa version 2014, est en mesure d'intervenir dans presque tous les domaines pertinents à la promotion des valeurs de l'UE, tous blocs de conditionnalité confondus, y compris en matière de sécurité. Ce n'était *a priori* pas le cas de l'ICD dans sa version antérieure, dans la mesure où la sécurité n'apparaît pas explicitement comme objectif de sa mise en œuvre.

663. De fait, bénéficiant de ce champ d'application et de ces objectifs très larges, lors de l'examen des priorités choisies pour l'application de l'ICD en Asie du Sud-Est, on a pu voir que l'UE assurait la promotion de l'ensemble des valeurs qu'elle défend également dans les accords-cadres.

Tableau 33 : typologie des priorités identifiées pour les partenaires conventionnels de l'UE au sein de l'ASEAN (exercices 2007-2013 et 2014-2020)

	Promotion du commerce	Développement socio-économique/réduction de la pauvreté ¹⁰⁵⁵	Bonne gouvernance ¹⁰⁵⁶	Environnement ¹⁰⁵⁷
Indonésie	x	x	x	x
Malaisie		x		x
Thaïlande	x	x	x	x
Philippines	x	x	x	x
Vietnam	x	x	x	x

x = sujet identifié comme un domaine de coopération au sein des DSP/PIP correspondants

Source : auteure

A la lecture de ce tableau, on s'aperçoit que seule la coopération telle que préparée avec la Malaisie, pour la période 2007-2013, fait exception à cette volonté d'assurer une promotion de toutes les valeurs. Il n'y était *a priori* ni question de commerce ni de gouvernance démocratique.

¹⁰⁵⁴ Règlement ICD 2014, 5.5

¹⁰⁵⁵ Incluant les questions sociales telles que l'accès aux services sociaux, à l'éducation, à la santé, conformément aux prescriptions et définitions des OMD/ODD.

¹⁰⁵⁶ Au sens large, comme incluant toutes les questions liées à la gouvernance démocratique telles que les droits de l'homme, l'Etat de droit, ou l'indépendance de la Justice.

¹⁰⁵⁷ Au sens large, incluant tous les enjeux de la dimension environnementale du développement durable, comme l'énergie, la bonne gestion des ressources naturelles, le changement climatique etc.

Ceci dit, des projets parfois plutôt éloignés des priorités officiellement poursuivies ont pu être financés au titre de l'ICD, comme on l'a vu au point précédent.

664. La programmation et les programmes financés par le biais de l'ICD s'avèrent non seulement cohérents dans la promotion des valeurs défendues au sein des accords-cadres, mais surtout complémentaires. En effet, il est fréquent que les projets envisagés portent sur des sujets qui étaient évoqués de manière trop lacunaire ou incertaine au sein des accords, qu'il s'agisse de coopération en matière de gouvernance démocratique, d'environnement, ou de changement climatique. Ce dernier champ, la coopération environnementale et climatique, est particulièrement bien servi par les PIP élaborés à l'intention des PED de l'ASEAN, ce qui est très bienvenu. La coopération proposée au sein des clauses des accords-cadres ne présageait pas forcément d'une grande implication des partenaires sur ces sujets.

665. En revanche, la promotion de la sécurité et de la paix ne connaît pas une intégration aussi évidente que les autres blocs. En effet, aucune des priorités identifiées dans la programmation ne relève directement du champ sécuritaire, à deux exceptions notables. D'abord, le programme lié à la coopération en matière de gestion des frontières et des migrations qu'avait proposé l'Union à l'ASEAN pour la période 2007-2013. Et ensuite, bien que cela sorte du champ strict de notre étude, la consolidation et le maintien de la paix est une des priorités de la coopération menée avec la Birmanie pour la période actuelle. Néanmoins, l'absence d'une priorité directement affiliée au champ de la sécurité n'empêche pas nécessairement l'UE de financer des projets qui contribuent à réaliser cet objectif.

666. La sécurité est abordée à la marge, indirectement, au sein de l'ICD, qui n'est pas l'instrument privilégié pour une coopération sécuritaire¹⁰⁵⁸. Cependant, le manque de lisibilité de la coopération européenne, notamment dans le *reporting* des actions menées, obère sérieusement notre capacité à identifier les éventuelles actions financées par l'ICD, qui ont pu contribuer à l'objectif de sécurité de façon accessoire. On garde cependant à l'esprit qu'en raison de l'interdépendance entre réduction de la pauvreté, lutte contre les effets du changement climatiques, et l'effet positif que ces éléments ont sur la paix sociale et la sécurité dans son

¹⁰⁵⁸ Voir *infra*, chapitre 2, l'Instrument de stabilité, converti en 2014 en Instrument contribuant à la paix et à la stabilité, est l'outil plus adapté en la matière.

ensemble, tous les programmes menés dans le cadre de l'ICD contribuent d'une certaine façon à l'objectif de paix et de sécurité.

667. Pour illustration, l'UE évoque au sein de la programmation ayant trait aux Philippines la contribution possible de l'ICD à des objectifs de sécurité. En effet, la Commission européenne évoque, au sein du document de stratégie consacré à ce pays, son engagement en faveur de la paix et de la sécurité sur l'archipel. Elle mentionne en particulier la lutte contre le terrorisme et « *ses racines* », ce qui se concrétise selon elle par son soutien au processus de paix à Mindanao¹⁰⁵⁹. Cependant, ce soutien s'opère en dehors du cadre de l'ICD, par le biais de sa politique étrangère et de sécurité, ou de l'Instrument spécialement dédié à ce type d'interventions, l'IcSP. Néanmoins, cela n'empêche pas l'Union de souhaiter, au sein de la programmation de l'ICD, que soit bien pris en compte le lien entre la réduction de la pauvreté, le développement, et des questions sécuritaires telles que le désarmement, la démobilisation, la réhabilitation, ou encore la reconstruction¹⁰⁶⁰. C'est en cela que la restauration de la paix à Mindanao continue d'être une priorité majeure. La situation d'instabilité aux Philippines est telle que l'UE a envisagé trois scénarii pour la mise en œuvre de cette coopération. Ces trois *scenarii* vont du plus optimiste au plus pessimiste, en passant par celui qu'elle estime le plus probable, et qu'elle qualifie de « *muddling through* », soit « avancer tant bien que mal »¹⁰⁶¹.

668. Ceci étant, l'exemple philippin permet de souligner l'une des nettes améliorations du fonctionnement des IFAE et de la promotion des valeurs européennes : l'intégration croissante de l'interdépendance et des synergies entre valeurs et objectifs, ce qui fait clairement écho à ce que l'on avait pu observer au sein des accords-cadres « nouvelle génération ».

¹⁰⁵⁹ Commission européenne, document stratégie pays pour les Philippines, 2014-2020, p.30

¹⁰⁶⁰ DSP Philippines 2014-2020, p.31

¹⁰⁶¹ Les risques principaux existent selon l'Union à deux niveaux : au niveau « macroéconomique », ils résident dans l'instabilité sociale, politique et économique, et le manque de progrès dans le processus de paix, surtout en Mindanao. Des risques existent également à un autre niveau, soit dans le manque de coopération et coordination des donateurs, dans le contexte des approches sectorielles de l'aide, soit dans le manque de leadership gouvernemental philippin, de soutien des réformes et de financement en contrepartie.

- B. L'interdépendance et la transversalité des valeurs intégrée aux programmes bilatéraux de l'ICD

669. La circularité et l'interdépendance des valeurs promues à l'étranger par l'UE était déjà inscrite dans le règlement ayant instauré l'ICD en 2006. Cependant, ces principes ne connaissent qu'une traduction très modeste au sein des documents de programmation concernant l'Asie du Sud-Est. En revanche, depuis 2014, le « système » des valeurs connaît une transcription et donc une application renforcée au sein des documents de stratégie et de programmation concernant la coopération menée auprès des membres de l'ASEAN.

670. Les règlements sont sans ambiguïté : le règlement de 2006 proclame que la gouvernance démocratique est « *une condition indispensable au développement à long terme* », tout comme la paix et la stabilité. Les « *politiques économiques saines et durables* » sont quant à elles une condition « *préalable* » au développement¹⁰⁶². On remarque donc que si la gouvernance démocratique et la paix sont « *indispensables* », la politique macroéconomique n'est que « *préalable* ». Cela justifie une fois encore l'approche de l'Union qui vise à encourager à ce qu'un certain niveau de prospérité économique soit atteint, ainsi que l'accès aux services sociaux de base, avant d'envisager de coopérer avec les PED sur d'autres sujets. Le règlement de 2014, confirme que la gouvernance démocratique est une condition du développement, et doit donc être intégrée dans la programmation et la stratégie de l'UE à l'égard de l'ensemble de ses partenaires¹⁰⁶³.

671. On peut illustrer cette idée à l'aide du PIP de 2014-2020 établi pour la coopération avec les Philippines. En son sein, la Commission rappelle que « *la bonne gouvernance est vitale pour le développement inclusif et durable*¹⁰⁶⁴ » de tout PED. Elle y réaffirme également que l'Etat de droit, lorsqu'un système judiciaire adéquat le fait respecter, est une pré-condition clé pour le développement économique et social du pays, à travers deux biais.

¹⁰⁶² Règlement ICD 2006, préambule, points 5 et 6.

¹⁰⁶³ Règlement ICD 2014, préambule, point 7.

¹⁰⁶⁴ PIP Philippines 2014-2020, p.4 ; voir également le PIP Vietnam 2014/2020 : la bonne gouvernance, en lien avec les Conclusions du Conseil sur l'engagement de l'UE avec la société civile dans les relations externes (octobre 2012), et l'Etat de droit, sont « vitaux » pour la croissance inclusive et le développement durable du Vietnam, p. ??

672. D’abord, cette hypothèse se vérifie en termes de croissance pure. Dans la logique d’un soutien au développement du pays, la chose est essentielle¹⁰⁶⁵. Afin de mobiliser de façon efficace et pertinente les investissements internes, une réforme de la gouvernance est essentielle. Il s’agit de réduire la corruption, la criminalité transnationale, le blanchiment d’argent, les différents trafics, afin que le PED en question assure un environnement des affaires plus sûr, et donc plus attractif¹⁰⁶⁶, afin de favoriser des investissements productifs et de la création d’emploi. La réforme institutionnelle, une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes agiraient comme facilitateurs pour davantage d’investissements dans le secteur privé (y compris dans le secteur énergétique)¹⁰⁶⁷.

673. Ensuite, l’Etat de droit est une garantie d’une meilleure redistribution des bénéfices de cette croissance, condition d’un développement véritablement durable et inclusif. L’Etat de droit et un système de justice accessible à tous sont fondamentaux pour permettre aux citoyens, et surtout aux pauvres, de participer au processus du développement, et pour que les moins favorisés bénéficient de la richesse produite. « *Il ne s’agit donc pas seulement d’un droit politique et civil de base pour tous les citoyens, mais d’un outil essentiel pour la réalisation des droits sociaux, économiques et culturels.* »¹⁰⁶⁸

674. Il existe une dernière preuve de la volonté de l’UE de promouvoir de façon systématique et cohérente ses valeurs dans la coopération qu’elle mène en Asie. En raison de leur importance dans la réalisation d’un développement durable démocratique global, certaines questions relatives aux valeurs de l’UE doivent être dument intégrées dans l’ensemble des programmes menés à travers de l’ICD. Ces « questions transversales » correspondent à celles identifiées au sein du Consensus européen¹⁰⁶⁹, et peuvent potentiellement porter sur l’ensemble des considérations non-commerciales qui relèvent des valeurs européennes. Il s’agit pour l’UE de

¹⁰⁶⁵ Voir par exemple le DSP Indonésie, précité, p.24 : l’UE considère ces réformes nécessaires « à la récupération de l’économie indonésienne et en tant que moyen d’attirer les investissements étrangers nécessaires »

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*

¹⁰⁶⁷ DSP Vietnam 2014-2020, p.3

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*, p.4

¹⁰⁶⁹ Non-discrimination, les droits des personnes appartenant à des minorités, souffrant d’un handicap, « ou de maladies potentiellement mortelle », appartenant à d’autres groupes vulnérables, les droits essentiels du travail et l’inclusion sociale, l’émancipation des femmes, l’État de droit, le renforcement des capacités des parlements et de la société civile, ainsi que la promotion du dialogue, de la participation et de la réconciliation, et le renforcement des institutions, notamment au niveau local et régional. (3.3)

veiller à ce que tout enjeu relatif à ces questions soient bien pris en compte, et intégré dans sa programmation dès que nécessaire pour en assurer la promotion et la défense.

Sont évoqués dans une liste hétéroclite la non-discrimination, les droits des personnes appartenant à des minorités, souffrant de handicaps ou « *appartenant à d'autres groupes vulnérables* », les droits essentiels du travail et l'inclusion sociale, l'émancipation des femmes, mais également l'Etat de droit, le renforcement des capacités des parlements nationaux, des autorités locales, et de la société civile. On notera que la promotion du dialogue, la participation et la réconciliation sont également mentionnées. Le règlement de l'ICD de 2014 ajoute que « *la prévention des conflits, l'objectif d'un travail décent et les changements climatiques* » devront être également intégrés, « *le cas échéant* »¹⁰⁷⁰.

675. La liste a légèrement évolué entre les deux versions de l'ICD. Le règlement de 2006 comportait une liste plus réduite, essentiellement centrée sur la gouvernance démocratique et les droits des personnes, en dehors d'une mention du « *développement compatible avec la protection de l'environnement* », ou encore de la lutte contre le VIH¹⁰⁷¹. L'élargissement de la liste des considérations transversales est une évolution bienvenue, compte tenu de la complémentarité qu'elle permet *a priori* d'assurer vis-à-vis des accords-cadres : on a pu par exemple regretter que l'accent ne soit pas davantage mis sur les droits des minorités, ou sur l'égalité des sexes. L'obligation que se fait l'Union d'intégrer ces questions dans sa programmation pourrait donc pallier à cette faiblesse des clauses.

676. De fait, tous les PIP et documents de stratégie pays/région comportent une section consacrée à ces « questions transversales », qu'il s'agisse de la période précédente ou de l'exercice en cours. Il serait excessivement long de s'arrêter dans le détail sur chacun des PIP et documents de stratégie, aussi on s'en tiendra à un constat général assorti d'illustrations. Là où le DSP se contente de citer les questions évoquées dans le règlement de l'ICD lui-même¹⁰⁷², certains PIP nationaux rentrent davantage dans le détail. On saisit qu'il est à la charge des documents de stratégie élaborés par pays d'établir en quoi telle ou telle question doit être prise en compte dans ce cas précis.

¹⁰⁷⁰ Règlement ICD 2014, article 3.3

¹⁰⁷¹ *Ibid.*, article 3.3

¹⁰⁷² Voir DSR Asie 2007-2013, précité, p.14, 4.4 « cross-cutting issues »

677. Or, si certains documents de programmation procèdent diligemment et identifient les enjeux propres au partenaire considéré et aux considérations à intégrer, ce n'est pas le cas pour l'ensemble des PED de l'ASEAN. En termes d'exécution *a minima* des prescriptions du règlement ICD et du DSP, on prendra l'exemple du PIP établi pour la Malaisie. Le document se contente d'affirmer que l'égalité des sexes, l'environnement et la dimensions sociale de la mondialisation devraient être intégrées dans le dialogue politique mené avec la Malaisie¹⁰⁷³. Parfois ils se contentent de répéter en davantage de mots, sans application concrète, que les questions transversales identifiées devront être intégrées, comme dans le cas du DSP concernant la Thaïlande¹⁰⁷⁴. La plupart des autres DSP établis pour la période 2007-2013 rentrent davantage dans le détail. Ainsi, dans la programmation concernant l'Indonésie, la Commission insiste sur la nécessité d'intégrer la question de l'environnement et notamment de l'abattage forestier illégal, notamment dans la coopération ayant trait à l'éducation. De la même façon, elle considère qu'il faudra intégrer les enjeux liés à la lutte contre la corruption et en faveur d'une meilleure transparence dans sa coopération concernant l'administration. Elle exige également que soit pris en compte et promu un meilleur respect des droits des minorités indigènes et « *adat* », c'est-à-dire marginalisées ou isolées¹⁰⁷⁵. Enfin, au moment d'évoquer l'intégration de la question transversale relative à la prévention des conflits, le DSP rappelle la pertinence de cette question à l'égard de la situation en Aceh et en Papouasie occidentale¹⁰⁷⁶.

678. Ces recommandations ne préjugent en rien du contenu exact de la coopération menée ensuite, mais il faut saluer la volonté affichée par la Commission européenne de se montrer cohérente. On s'étonne et regrette que cette section ait disparu du PIP régional établi pour la période 2014-2020. Néanmoins, il semble que l'intégration des questions transversales s'opère en dépit de leur absence, comme en témoignent les PIP par pays.

679. Il s'agit une fois encore d'un complément bienvenu aux accords-cadres conclus avec ces Etats. Ces sujets faisaient l'objet d'échanges plutôt limités et surtout incertains dans le cadre des accords-cadres, en raison du caractère facultatif et non-institutionnalisé du dialogue. On note que la Commission européenne affirme dans le document de programmation de l'ICD que

¹⁰⁷³ DSP Malaisie, précité, p.12

¹⁰⁷⁴ DSP Thaïlande, précité, p.19

¹⁰⁷⁵ DSP Indonésie, précité, p.25

¹⁰⁷⁶ Commission européenne, Document Stratégie Pays Indonésie, 2007-2013, précité, p.26

la coopération dans ce secteur s'appuie sur le dialogue mis en place par l'accord de partenariat et de coopération (APC) euro-indonésien. Or, l'accord-cadre en question ne propose aucun dialogue institutionnalisé. L'APC euro-indonésien n'a été conclu que postérieurement à l'adoption de la programmation de l'ICD. Ceci étant, ceci conforte l'impression d'une déconnexion qui persisterait, en dépit de la restructuration de l'action extérieure opérée par le traité de Lisbonne, entre l'action conventionnelle de l'UE et ses activités de coopération.

680. Il reste un dernier point à aborder quant à la cohérence de la promotion des valeurs opérée au sein de l'ICD à l'égard des accords-cadres : la disparition de la conditionnalité qui s'appliquait auparavant à cet instrument. On s'autorisera à considérer non seulement l'ICD, mais également les autres instruments de financement de l'action extérieure

C. La disparition de tout mécanisme de conditionnalité « ferme » au sein de l'ICD et des autres instruments de coopération après la révision de 2014

681. La refonte des instruments de financement de l'action extérieure opérée par l'Union en 2014, devait renforcer l'efficacité, la cohérence et l'efficience du système des IFAE. La mise en place d'un règlement commun portant sur les règles et modalités de mise en œuvre de ces différents instruments constitue un gage intéressant à cet effet. Ceci étant, un élément a disparu au sein du système de 2014 : la conditionnalité. Il n'existe aucune règle au sein du règlement commun ayant trait à la conditionnalité des engagements pris par le biais des différents IFAE en son sein.

682. Auparavant, un mécanisme de conditionnalité explicite était prévu au sein de l'Instrument de coopération au développement. Dans l'hypothèse où les principes visés à l'article 3§1¹⁰⁷⁷ n'étaient pas respectés par un pays partenaire, des consultations étaient menées afin de dégager une solution acceptable pour les deux parties. En cas d'échec ou de refus de ces consultations, « *ou en cas d'extrême urgence* », le Conseil des ministres de l'UE pouvait adopter à la majorité

¹⁰⁷⁷ Pour mémoire, « les valeurs de démocratie, d'Etat de droit, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », règlement ICD 2006, article 3.1

qualifiée des « *mesures appropriées* » concernant toute aide accordée au titre de l'ICD¹⁰⁷⁸. Cette formulation fait écho au mécanisme de conditionnalité de la « clause de non-exécution » insérée aux seins des accords-cadres. Il est d'ailleurs précisé dans le règlement ICD de 2006 que cette conditionnalité s'applique « *sans préjudice des dispositions relatives à la suspension de l'aide établies dans les accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays et régions partenaires* ».

683. Ce mécanisme n'a pas été maintenu dans la version de l'ICD de 2014, ni dans le règlement commun. Il n'existe donc plus de conditionnalité « ferme » au sein des règlements régissant la mise en œuvre des différents IFAE.

684. La seule exception à ce constat tient dans la conditionnalité légèrement renforcée à laquelle est assujéti l'appui budgétaire, une des modalités de financement disponibles. L'appui budgétaire désigne le financement fourni directement aux autorités du pays (ou de la région). Or, le règlement commun affirme que cette aide « *repose sur la responsabilisation réciproque et l'attachement commun à des valeurs universelles* », et que les conditions imposées à la mise en place d'un appui budgétaire visent à « *promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, [à] soutenir une croissance économique durable et inclusive et [à] éradiquer la pauvreté*.¹⁰⁷⁹ »

685. Toute décision ayant pour objet de fournir un appui budgétaire général ou sectoriel doit être *a priori* fondée sur un ensemble clairement défini de critères d'admissibilité, ainsi qu'une évaluation approfondie des risques et des avantages d'un tel financement. L'un des facteurs déterminants de ladite décision tient dans l'évaluation des engagements, des antécédents et des progrès du partenaire en ce qui concerne la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Autrement dit, l'adhésion aux valeurs démocratiques, et l'évolution récente en la matière, est censée conditionner l'octroi ou non d'une aide directe au gouvernement. Seul un Etat ayant montré patte blanche peut se voir accorder la responsabilité de gérer directement des fonds. C'est d'autant plus pertinent si l'on songe à la culture de corruption qui règne, notamment en Asie du Sud-Est.

¹⁰⁷⁸ Règlement ICD 2006, article 37

¹⁰⁷⁹ *Ibid*, 4.2

686. De plus, lorsqu'elle fournit un appui budgétaire, la Commission européenne est tenue, en vertu du règlement commun, de définir clairement les conditions applicables. Par la suite, elle est censée en assurer le suivi. Le versement de l'appui budgétaire est subordonné à l'accomplissement de progrès satisfaisants dans la réalisation d'objectifs arrêtés d'un commun accord avec le pays partenaire. Cependant, il n'est prévu aucun mécanisme visant à suspendre ou interrompre le versement en cas de progrès insuffisants. Il n'est pas non plus prévu de sanction en cas de non-respect des objectifs mentionnés. L'appui budgétaire ne fait donc l'objet d'une conditionnalité spécifique qu'en amont de la décision d'octroi, sur laquelle la Commission dispose d'une discrétion totale. Le contrôle du respect des conditions posées est également entièrement au bon vouloir de la Commission, qui *a priori* n'a pas de comptes à rendre en la matière.

687. Au sein des règlements instituant les différents IF AE, se trouvent par ailleurs des formules dont l'essence est d'encourager les partenaires et bénéficiaires des financements à respecter les valeurs européennes. Ceci peut être considéré comme constituant une forme de conditionnalité « molle », limitée à des exhortations.

688. Ainsi, au sein du règlement commun, il est précisé que les personnes physiques et morales auxquelles ont été attribué des marchés au titre d'un IF AE « *respectent la législation applicable en matière environnementale, notamment les accords environnementaux multilatéraux ainsi que les normes fondamentales en matière de travail arrêtées au niveau international*¹⁰⁸⁰ ». Ces normes sont définies comme étant les normes fondamentales de l'OIT en matière de travail, ainsi que les principales conventions, c'est-à-dire les conventions sur la liberté syndicale et la négociation collective, sur l'élimination du travail forcé ou obligatoire, sur l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession, et sur l'abolition du travail des enfants. Néanmoins, il n'existe aucun mécanisme de vérification de ce respect, ou de sanction en cas de non-respect. Il n'est pas précisé que les marchés publics accordés prendraient fin en cas de non-respect de la législation en vigueur.

¹⁰⁸⁰ Règlement ICD 2006, 8.8

689. L'ICSN¹⁰⁸¹ appelle également de son côté à coopérer uniquement avec les Etats et territoires qui adhèrent pleinement « *aux principes de non-prolifération* ». Ceci implique qu'ils soient parties aux principaux instruments conventionnels orchestrant la non-prolifération des ADM, régies par l'AEIE¹⁰⁸², ou qu'ils aient effectué des démarches « *témoignant de leur détermination à s'y lier* ». Cet engagement devrait être évalué chaque année et, sur la base de cette évaluation, une décision pourra être prise quant à la poursuite de la coopération. Il n'existe pas davantage de précisions sur la marche que doit suivre cet examen annuel. La coopération avec la Communauté « *pourrait* » être subordonnée à une telle adhésion ou aux démarches effectuées en ce sens. Ceci étant, le règlement précise qu'il est souhaitable en cas d'urgence et à titre exceptionnel, de faire preuve de souplesse dans l'application de ces principes. On saisit sans mal l'intérêt pour l'UE de fournir une aide d'urgence en matière de sûreté nucléaire, en cas de risque d'incident radiologique majeur. Ces recommandations existent cependant sans que cela s'assortisse d'un quelconque mécanisme de suivi, ou à plus forte raison, de sanction.

690. Pour certains des IFAE, l'absence d'une conditionnalité fondée sur le respect des valeurs, démocratiques notamment, ne contredit pas la fonction même de cet instrument. On songe ici à l'IEDDH, qui est censé intervenir en contournant les autorités d'un pays, précisément parce que ces dernières se montrent réticentes ou incapables de respecter et faire respecter les droits fondamentaux ou les principes démocratiques. L'IEDDH bénéficie directement aux acteurs de la promotion et de la défense des droits fondamentaux, et non aux gouvernements et acteurs étatiques. Un raisonnement similaire peut être transposé aux deux programmes thématiques de l'ICD : ils visent à soutenir directement les acteurs de la société civile, ou à apporter une aide immédiate aux citoyens, et peuvent intervenir en l'absence de consentement des autorités. De la même façon, l'IcSP est voué à intervenir dans situations où les valeurs démocratiques sont en danger, ou dans des situations de crise où l'urgence est de venir en aide aux civils, afin notamment d'aider au respect de leurs droits. La suspension d'une telle aide ne ferait que nuire aux citoyens des pays partenaires.

691. La conditionnalité de l'octroi de financements ne se justifie en vérité à nos yeux que concernant l'Instrument de partenariat, et l'Instrument de coopération au développement.

¹⁰⁸¹ Règlement ICSN 2014, précité, Annexe « critères applicables à la coopération en matière de sûreté nucléaire ».

¹⁰⁸² Telles que la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire, ou la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

Pour ce dernier, la conditionnalité qui existait au sein de la version précédente permettait d'assurer une promotion implicite des valeurs démocratiques, lorsque les priorités identifiées dans la programmation visant les PED sont le plus souvent on l'a vu centrées sur le développement socio-économique et la « croissance verte ».

Quant à l'IP, il paraîtrait, puisque l'UE a refusé de conditionner la mise en œuvre de cet instrument, qu'elle privilégie la défense de ses intérêts et la coopération avec des acteurs stratégiques à la promotion des valeurs démocratiques. Il s'agit d'un débat ancien, entre une approche privilégiant le pragmatisme, et une autre, plus idéaliste et intransigente. D'un côté, il peut paraître gênant de financer des projets de coopération avec des Etats et territoires dont le bilan en termes de démocratie ou de droits de l'homme laisse à désirer, comme la plupart des Etats de l'ASEAN, ou la Chine et la Russie. Un tel choix contredirait qui plus est la doctrine de l'article 21§3. En revanche, un embargo total sur la coopération menée avec ces Etats prive l'UE de la possibilité d'œuvrer à la réalisation d'autres objectifs liés aux valeurs fondamentales, de développement durable et de lutte contre le changement climatique par exemple. La possibilité offerte par l'IP de lancer des projets en faveur d'un développement plus vert de la Chine et des Etats de l'ASEAN peut ainsi être vue comme « excusant » l'absence de conditionnalité. En revanche, cette approche ne peut être acceptable et efficace que dans la mesure où, du point de vue de la relation globale, l'UE s'emploie de façon effective à promouvoir et faire respecter les valeurs démocratiques, par d'autres moyens, par exemple, la mise en œuvre de l'IEDDH ou le dialogue politique.

692. Le Parlement européen s'inquiète de la disparition de la conditionnalité, au sein d'une déclaration qui a été annexée à chacun des règlements adoptés en 2014 (à l'exception de l'ICSN). Au sein de cette déclaration, il fait remarquer qu'il n'est fait aucune mention explicite de la possibilité de suspendre l'aide en cas de non-respect par les pays bénéficiaires des différents instruments géographiques (y compris donc ceux visant les pays candidats à l'adhésion et le voisinage de l'UE) des principes de base énoncés dans l'instrument concerné, et en particulier, des principes de démocratie, d'Etat de droit et de respect des droits de l'homme. Le PE fait part ensuite de sa vision selon laquelle « *toute suspension de l'aide au titre de ces instruments modifierait le régime financier général dans son ensemble tel qu'approuvé selon la procédure législative ordinaire* ». Il faut en déduire que le PE considère que bien qu'il

n'existe aucun mécanisme explicite de suspension prévu dans les règlements des IFAE, une telle suspension resterait possible. Il considère qu'en vertu du parallélisme des procédures, si une telle décision devait être prise, il devrait être mis en situation d'exercer pleinement ses prérogatives.

693. Il est regrettable que la conditionnalité « ferme » ait entièrement disparu du système des IFAE, car cela porte préjudice, selon nous, à la cohérence de la promotion des valeurs démocratiques de l'UE dans ses relations avec les tiers. Néanmoins, dans la mesure où la promotion des valeurs démocratiques est effectivement opérée par d'autres moyens, et où selon toute vraisemblance l'Union conserve la possibilité de suspendre l'application des IFAE en cas de violation grave des principes en cause, cette disparition n'est peut-être pas en fin de compte si délétère. La transversalité de l'intégration des considérations liées aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie, revendiquée dans la programmation de tous les IFAE (à l'exception de l'ICSN), pourrait répondre à nos inquiétudes de façon rassurante.

Conclusion Chapitre 1

694. Si l'on pouvait s'inquiéter du caractère essentiellement déclaratoire et parfois lacunaire des clauses assurant la promotion des valeurs au sein des accords conclus au début des années 2010 avec les PED de l'ASEAN, la programmation de l'instrument géographique de financement de la coopération qui leur est appliqué a de quoi rassurer. L'Instrument de Coopération au Développement fait en effet l'objet, aussi bien au niveau régional que national, d'une planification cohérente et complémentaire des accords-cadres, en matière démocratique et de développement durable, surtout depuis sa rénovation en 2014. Non seulement l'Asie, et notamment l'ASEAN, ont gagné en importance au sein de sa programmation, mais l'UE a affiné sa stratégie d'aide au développement à l'égard de ces partenaires, notamment en appliquant une différenciation plus adéquate au bénéfice des PED les moins avancés. Les priorités identifiées au niveau régional complètent celles choisies pour chacun des Etats bénéficiaires de l'aide, s'appuient sur les stratégies nationales de développement, et interviennent dans le

prolongement des accords-cadres. Surtout, la coopération mise en œuvre au travers de l'ICD est bâtie sur les valeurs consacrées par la doctrine européenne et leur interdépendance, et les diffuse auprès des partenaires d'Asie du Sud-Est. L'ICD constituerait un instrument « complet » de promotion des valeurs, si sa dimension sécuritaire n'était quasiment absente des documents de programmation établis.

695. En effet, bien que l'ICD soit un instrument au champ d'application très étendu, les domaines sécuritaires lui échappent majoritairement, et son action est conditionnée par l'accord des gouvernements concernés. Afin de prolonger notre analyse de la contribution de la coopération européenne à la promotion de ses valeurs, il convient donc d'examiner les autres instruments qui s'appliquent potentiellement aux partenaires d'Asie-pacifique : les instruments thématiques.

Chapitre 2 Les instruments thématiques en Asie-pacifique : instruments complémentaires de promotion des valeurs à la puissance variable

696. Les instruments thématiques de financement de l'action extérieure européenne relèvent d'une logique complémentaire mais distincte des instruments géographiques. Ils font l'objet d'une programmation transparente, suivant des procédures et processus similaires à ceux de l'ICD. En revanche, ils comportent des caractéristiques qui leur sont propres.

697. En premier lieu, ils ne sont censés intervenir que de façon subsidiaire à l'action qui pourrait être menée au travers d'un instrument géographique. Règne en effet sur l'application des différents IFAE le principe de la subsidiarité de l'intervention des programmes thématiques : ils ne peuvent être utilisés que dans la mesure où « *les objectifs des politiques de l'Union (...) ne peuvent être atteints de manière appropriée ou efficace dans le cadre des programmes géographiques* »¹⁰⁸³. Ceci inclut le cas où un tel programme n'existe pas (comme pour l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande), ou dans le cas où il aurait été suspendu¹⁰⁸⁴.

698. Ensuite, leurs principes de mise en œuvre comportent des aménagements spécifiques, qui visent à renforcer la capacité d'influence de l'UE, de projection de ses valeurs, et l'efficacité de sa coopération. On songe ici, entre autres, au fait que la plupart de ces instruments, et notamment l'IEDDH et l'IcSP, peuvent être mis en œuvre sans l'accord des autorités des pays partenaires visés.

699. A ce stade, il convient de souligner que les projets de coopération menés par l'UE peuvent être financés par plusieurs instruments, conjointement. C'est ce qui explique que ces actions et activités puissent non seulement être présentées comme relevant de différents IFAE, mais bénéficier d'une allocation financière parfois supérieure au budget total dont bénéficie un seul instrument pour la période étudiée. Il en va de la sorte pour les programmes « porte-drapeaux » de « Biens publics mondiaux et défis », un programme thématique inféodé à l'ICD¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸³ Règlement ICD 2014, article 6.2a)

¹⁰⁸⁴ Règlement ICD 2006, article 11.1

¹⁰⁸⁵ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel du programme BPMD, 2018-2020, p.24

700. La transposition de la doctrine de l'action extérieure européenne a également été assurée au sein de ces différents instruments. En raison de sa particularité au sein de ce second groupe d'instruments de coopération, on étudiera le cas de l'Instrument de partenariat dans un premier temps (Section 1). Il s'agira ensuite d'établir en quoi les spécificités du fonctionnement des autres instruments thématiques contribuent efficacement à la promotion des valeurs et à l'avènement d'une société démocratique et au développement durable en Asie-pacifique (Section 2).

Section 1 L'Instrument de Partenariat et son application en Asie-pacifique : le renouveau stratégique et offensif de la coopération européenne

701. Contrairement à la plupart des autres IFAE, L'Instrument de coopération avec les pays industrialisés et autres territoires à revenus élevés (ICI) n'a pas fait l'objet d'une simple rénovation ou mise à jour en 2014. L'Instrument de Partenariat (IP), qui lui a succédé, constitue un nouvel instrument à part entière, dont l'esprit et le paradigme diffèrent à plusieurs égards. Ce changement connaît une traduction évidente dans le cas de la coopération menée par l'UE en Asie-pacifique.

Puisque l'ICI s'appliquait encore aux relations entre l'UE et l'Asie-pacifique entre 2007 et 2013, il convient de s'arrêter un temps sur son fonctionnement, et sur la place qu'occupait dans sa programmation la région Asie-pacifique (§1). Cela nous facilitera également l'identification des caractéristiques divergentes et innovantes de l'IP (§2).

§1 De l'ICI à l'IP : le changement de paradigme des relations entre l'UE et les pays développés et émergents de l'Asie-pacifique

702. L'Instrument de coopération avec les pays industrialisés et autres territoires à revenus élevés, initialement mis en place par un règlement de 2006¹⁰⁸⁶, opérait avec 17 partenaires développés¹⁰⁸⁷. Il s'agissait de prendre en compte l'expansion, tant territoriale que matérielle, des relations entre l'UE et des pays industrialisés, « *principalement en Amérique du Nord, en Asie de l'Est et en Australasie, mais aussi en Asie du Sud-Est et dans la région du Golfe* »¹⁰⁸⁸.

703. L'ICI portait également la volonté d'étendre les relations avec ces pays au-delà du seul champ économique. La coopération menée au travers de l'ICI visait donc à renforcer les relations entre l'UE et les pays développés, et « *à coopérer dans les domaines où ils partagent des intérêts* ». Les activités de coopération devaient également contribuer au renforcement de la présence et de la visibilité de l'Europe dans ces pays, au développement des échanges, notamment sur le plan économique, commercial, universitaire ou culturel, et à l'approfondissement des contacts interpersonnels (société civile, entreprises...)¹⁰⁸⁹.

704. Il faut noter qu'à l'époque, lorsqu'elle doit identifier des partenaires développés avec lesquels œuvrer au moyen de l'ICI, l'Union européenne ne cite aucun des Etats développés du Pacifique, ni les émergents (qui sont certes moins avancés en 2007 qu'en 2014). La coopération envisagée dans ce cadre concerne en réalité Macao, Brunéi, Singapour, Hong Kong, et le Taipei chinois¹⁰⁹⁰.

705. Avant 2014, l'ICI avait déjà connu une révision, donnant naissance à l'ICI+¹⁰⁹¹. En substance, le champ d'application géographique de l'instrument avait été étendu au-delà des 17 pays développés précités. L'objet du règlement ICI+ était d'inclure des PED et surtout des territoires « émergents », qui relevaient également de l'Instrument de coopération au développement dans sa version de 2006. Dans le cadre de l'ICI+, l'UE était habilitée à coopérer

¹⁰⁸⁶ Règlement (CE) n°1934/2006 portant création d'un instrument de coopération..., précité, ci-après « règlement ICI 2006 »

¹⁰⁸⁷ Pour mémoire : Australie ; Bahreïn ; Brunei ; Canada ; Taipei chinois ; Hong Kong ; Japon ; République de Corée ; Koweït ; Macao ; Nouvelle-Zélande ; Oman ; Qatar ; Arabie saoudite ; Singapour ; Émirats arabes unis ; États-Unis.

¹⁰⁸⁸ Règlement ICI 2006, point (1)

¹⁰⁸⁹ Règlement ICI 2006, point (4)

¹⁰⁹⁰ Commission européenne, PIP ICI+ 2011-2013, p.8

¹⁰⁹¹ Règlement (UE) n°1338/2011 modifiant le règlement (CE) n°1934/2006, ci-après « règlement ICI+ 2011 »)

sur des sujets excédant le cadre de l'aide publique au développement, contrairement à ce qu'autorise l'ICD. Ceci étant, puisque certains PED émergents pouvaient ainsi être éligibles à la fois de l'ICD et de l'ICI+, l'articulation entre « coopération au développement » et non-liée au développement a pu être délicate à opérer.

Ce qui frappe à la lecture de la liste des pays identifiés par l'ICI+¹⁰⁹², c'est l'hétérogénéité des partenaires considérés, tant en termes de niveau de développement, que, et c'est ce qui nous intéresse davantage, qu'en termes de communauté de valeurs avec l'Union européenne.

706. A l'origine, l'ICI visait à renforcer la coopération avec des partenaires en s'appuyant sur la communauté de valeurs et la similarité des structures politiques, institutionnelles et économiques souvent proches de celles de l'UE. Etant donné que l'ICI+ rend éligibles à la coopération des territoires au sein desquels ces valeurs sont parfois moins fermement respectées, l'Union a estimé nécessaire d'affirmer que ces relations seront établies sur la base des « *principes présidant à l'action extérieure de l'Union, tels qu'établis par les traités.* » Et dès lors, l'ICI+ doit assurer sur ces territoires la promotion « *de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'État de droit ainsi que de la promotion de conditions de travail décentes et de la bonne gouvernance, et de la préservation de l'environnement afin de contribuer au progrès et au développement durable des pays partenaires.*¹⁰⁹³ »

707. L'objectif de l'ICI+ était ainsi double, différencié selon le partenaire considéré. Il s'agissait à la fois de se rapprocher des partenaires « *like-minded* », et de favoriser l'adoption et le respect des valeurs et institutions politiques européennes chez les autres. Par exemple, le règlement précisait que la « *coopération couvr[ait] également des partenaires avec lesquels l'Union [avait] un intérêt stratégique à intensifier les liens et à promouvoir les valeurs établies par les traités.*¹⁰⁹⁴ » Plus loin dans le règlement, l'UE rappelait que l'action financée par l'ICI+ « *se fond[ait] sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et*

¹⁰⁹² L'ICI+ s'appliquait ainsi à : Argentine ; Bolivie ; Brésil ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; Cuba ; Équateur ; El Salvador ; Guatemala ; Honduras ; Mexique ; Nicaragua ; Panama ; Paraguay ; Pérou ; Uruguay ; Venezuela ; Afghanistan ; Bangladesh ; Bhoutan ; Birmanie/Myanmar ; Cambodge ; Chine ; Inde ; Indonésie ; République populaire démocratique de Corée ; Laos ; Malaisie ; Maldives ; Mongolie ; Népal ; Pakistan ; Philippines ; Sri Lanka ; Thaïlande ; Vietnam ; Kazakhstan ; Kirghizstan ; Tadjikistan ; Turkménistan ; Ouzbékistan ; Iran ; Iraq ; Yémen ; Afrique du Sud

¹⁰⁹³ Règlement 2011 modifiant le règlement ICI de 2006, article 1§2

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, article 2§1

des libertés fondamentales et de l'État de droit », ce qui existait également dans l'ICI de 2006. Néanmoins, le règlement de l'ICI+ ajoutait ensuite que l'Union « *cherch[ait] à promouvoir, à développer et à consolider ces principes auprès des pays partenaires à travers le dialogue et la coopération*¹⁰⁹⁵ ».

708. Enfin, une dernière illustration de l'importance accrue de la promotion des valeurs au sein de l'ICI+ s'impose. Consciente du fait que certains des pays éligibles à la coopération en vertu de cet instrument étaient moins engagés dans le respect et la protection des droits sociaux ou des normes environnementales, ou encore qu'ils s'investissaient modérément dans la lutte contre le changement climatique, l'UE comptait intégrer ces éléments en tant que critères dans l'application de l'instrument. L'ICI+ accordait ainsi une « *attention particulière* », le cas échéant, « *au respect par les pays partenaires des normes fondamentales du travail établies par l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi qu'à leurs efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.*¹⁰⁹⁶ »

709. Concernant la programmation de l'ICI et de l'ICI+, l'opacité quant aux activités menées et à leurs résultats prévient toute analyse approfondie. Quelques remarques peuvent éclairer l'application faite de l'ICI+ pendant sa courte période de mise en œuvre.

Il était au service de trois priorités, qui ont bénéficié de parts sensiblement égales du budget total :

- la diplomatie publique¹⁰⁹⁷ ;
- la coopération des entreprises et partenariats ;
- les liens de personne à personne (société civile, enseignement secondaire et supérieur).

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, article 3§1

¹⁰⁹⁶ Règlement 2011 modifiant le règlement ICI de 2006, article 2§4

¹⁰⁹⁷ Il s'agit d'améliorer la visibilité de l'UE, sa compréhension –son fonctionnement, ses positions, ses intérêts et stratégies, et influencer sa perception (positive) chez les partenaires. C'est notamment intéressant à l'égard de l'Asie, qui perçoit l'UE très souvent comme un partenaire commercial uniquement, et connaît mal le fonctionnement de l'UE.

Tableau 34 : répartition des fonds alloués à l'ICI+ (2011-2013) selon la priorité et les territoires visés :

Pays et territoires	2011-2013 (millions d'€)	Total (%)
Diplomatie publique		
Etats-Unis, Canada	12,58	33,65
Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande	9,2	
Nouveaux pays et territoires industrialisés d'Asie	1,6	
Conseil de Coopération du Golfe	2,1	
Sous-total	25,48	
Coopération commerciale		
Etats-Unis, Canada	0	35,59
Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande	23,25	
Nouveaux pays et territoires industrialisés d'Asie	1,6	
Conseil de Coopération du Golfe	2,1	
Sous-total	26,95	
Liens interpersonnels		
Etats-Unis, Canada	1,8	27,33
Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande	15,2	
Nouveaux pays et territoires industrialisés d'Asie	1,6	
Conseil de Coopération du Golfe	2,1	
Sous-total	20,7	
TOTAL	75,73	100
TOTAL avec coûts administratifs	77,645	

Source : auteure, d'après le PIP de l'ICI 2011-2013

La majeure partie des fonds alloués a bénéficié au Japon, à la Corée, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. De façon notable, le Canada et les Etats-Unis n'ont reçu qu'une allocation

moindre. Or, l'Union a davantage insisté sur le financement de la diplomatie publique auprès de l'Amérique du Nord, alors qu'avec les pays développés d'Asie et du Pacifique, elle s'est concentrée sur la coopération commerciale et l'approfondissement des liens interpersonnels.

710. Compte tenu du fait que l'Instrument de partenariat a succédé à l'ICI+ deux ans après sa révision, on peut s'interroger sur la portée concrète de cette modification. En revanche, l'extension dont a fait l'objet l'ICI en 2011 préfigurait le changement dont allait faire l'objet cet instrument, auquel s'est substitué l'Instrument de Partenariat.

§2 L'IP et sa programmation pour 2014-2020 : l'importance accrue de l'Asie-pacifique et de la coopération commerciale et environnementale

711. L'Instrument de Partenariat a été élaboré comme l'instrument d'un renouveau de la stratégie de coopération de l'UE. Il a pour objet principal d'appréhender de façon plus pragmatique et efficace les relations entre l'UE d'un côté, et les acteurs émergents, notamment ceux présents sur le continent asiatique, de l'autre. Il se distingue des autres instruments de financement de la coopération dans la mesure où il est en premier lieu au service des intérêts de l'Union (A). Or, depuis son entrée en vigueur, l'IP a financé de nombreux projets impliquant ou visant directement les partenaires de l'UE en Asie-pacifique, qu'il s'agisse des PED de l'ASEAN ou des pays développés, dans différents champs pertinents de la politique étrangère européenne (B).

A. L'Instrument de Partenariat : la coopération avec les acteurs stratégiques du jeu international, au service des intérêts de l'Union

712. L'Instrument de Partenariat est un instrument résolument hybride, et à part dans le système des IFAE européens. Il bénéficie d'un champ d'application géographique plus étendu que celui de l'ICI+, puisqu'il n'opère pas de différenciation et de restriction relative au niveau de développement du partenaire potentiel. Son champ d'application est également très large,

puisque'il peut financer des actions portant sur l'ensemble de l'action extérieure européenne, et n'est pas restreint au champ de la coopération au développement comme l'ICD.

713. Mais ce n'est pas l'étendue de son champ d'application qui le différencie des autres IFAE. L'IP se distingue en ce qu'il est au service d'une posture « offensive » de l'UE. Il offre une approche différente des modèles établis de coopération au développement, puisqu'il promeut la coopération avec à la fois les partenaires stratégiques formalisés, ainsi qu'avec les Etats émergents et tout autre pays ou territoire d'intérêt stratégique pour l'UE. Contrairement aux instruments précédents, il peut être utilisé dans le seul but de servir les intérêts de l'UE (et pas ceux des partenaires).

714. Son objet est de financer une coopération au service des intérêts stratégiques de l'UE. On a même le sentiment, à la lecture de son règlement de base, que le fait que ces intérêts soient communs à l'UE et au(x) partenaire(s) considérés est presque secondaire. La logique de l'IP se place ainsi à l'opposé de celle qui règne sur l'exécution de l'Instrument de Coopération au Développement : il ne s'agit pas de fournir une aide à des pays tiers, ni de contribuer à la réalisation de leurs besoins en développement, il s'agit de promouvoir et défendre les intérêts de l'UE. Pour la première fois, l'Union dispose d'un instrument spécifiquement conçu afin de promouvoir ses intérêts stratégiques à travers le monde en soutenant ses stratégies, mesures et actions externes¹⁰⁹⁸. L'IP est conçu comme un instrument dont la vaste portée et la flexibilité dans sa mise en œuvre devraient permettre à l'UE de réagir à la nature rapidement changeante de ses partenaires et des défis mondiaux¹⁰⁹⁹.

715. Les priorités et objectifs identifiés correspondent aux points forts, aux compétences de l'Union, dans des domaines variés. L'UE souhaite assurer sa position de *leadership* sur l'environnement, le changement climatique, l'énergie, et entend montrer le bon exemple et mener les alliances¹¹⁰⁰. L'IP fournit les moyens d'appuyer les accords et plans d'actions adoptés

¹⁰⁹⁸ Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel de l'Instrument de partenariat pour la période 2014-2017, p.2, 26p.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*, p.2

¹¹⁰⁰ Les défis sont perçus comme des opportunités, et selon la Commission, il n'existe pas dans cette perspective de contradiction à vouloir plus de commerce, plus de croissance, plus d'innovation, tout en parlant de rationaliser la consommation énergétique, de ressources naturelles et de technologies. La promotion des valeurs est confondue avec celles des intérêts, ce qui n'est pas incompréhensible vu que les objectifs et valeurs se confondent au sein de la doctrine. En revanche, il n'existe pas de hiérarchisation ou d'arbitrage entre valeurs, ce qui peut nous faire craindre qu'*in fine*, la défense de l'environnement ou les normes sociales ne prennent que trop rarement sur l'intérêt économique.

à l'issue de rencontres bilatérales, plurilatérales ou multilatérales, en déployant des actions concrètes entrant dans son champ. Il vise à répondre aux défis et questions aux niveaux régional, global et bilatéral.

716. L'IP stimule en somme le « *dialogue politique global* » avec les acteurs majeurs du jeu international, notamment ceux qui sont désormais exclus de l'aide au développement bilatérale. De fait, il ressort très nettement de la lecture du règlement de base et surtout de la programmation de l'IP pour la période 2014-2020 que cet instrument est au service de la défense des intérêts de l'UE auprès des émergents. Or, l'Asie-pacifique tient une place essentielle dans la stratégie européenne à cet égard.

B. La mise en œuvre de l'IP depuis 2014 : la consécration de l'importance stratégique de l'Asie-pacifique

717. Pour son premier exercice, l'Instrument de partenariat se voit alloué un budget de 964,4 millions d'euros. Une somme très réduite, si on la rapporte aux fonds accordés à l'ICD, et même à certains autres instruments thématiques¹¹⁰¹. Il n'en reste pas moins que la programmation pour la période 2014-2020 accorde une place essentielle au renforcement de la coopération sur des sujets variés avec les partenaires conventionnels de l'UE en Asie-pacifique.

718. La programmation de l'IP prévoit qu'il sera mis en jeu « *principalement avec les partenaires stratégiques de l'UE* », dont 4 se situent dans la zone étudiée¹¹⁰², et qu'il sera déployé « *en Asie-pacifique, pour les Amériques, et avec la Russie, l'Asie centrale et le Golfe*¹¹⁰³ ». La mise en œuvre de l'IP s'inscrit ainsi dans la volonté globale de l'UE de rechercher et d'établir une relation plus étroite avec l'Asie, « *allant au-delà de la coopération traditionnelle* ». Ceci implique notamment d'inclure le dialogue fiscal et économique, l'intégration commerciale et le dialogue politique et de sécurité.

¹¹⁰¹ Voir *infra*, chapitre 2

¹¹⁰² Pour mémoire : Chine, Inde, Japon, et Corée

¹¹⁰³ Commission européenne, PIP de l'Instrument de Partenariat pour la période 2014-2020, p.1, traduction libre.

719. Au-delà de ces pays, l'UE souhaite également travailler de concert avec les groupements régionaux, comme l'ASEAN, et faire plein usage de l'ASEM comme forum de dialogue région à région. Dans ce cadre, l'Union affirme qu'« *approfondir les dialogues stratégiques avec les partenaires clés est une priorité centrale, ainsi que faciliter les négociations d'APC et d'ALE et leur mise en œuvre à travers la région*¹¹⁰⁴ ». L'Instrument de partenariat est ainsi, de façon notable, l'un des seuls IFAE à évoquer expressément l'activité conventionnelle de l'UE, et à intervenir directement au soutien de la négociation et de l'exécution des accords.

720. La Commission n'oublie pas que le concept de « valeurs communes » est plutôt malmené en Asie-pacifique. Néanmoins, elle affirme qu'il n'y a que par le rapprochement et la coopération avec ces pays que les défis globaux pourront être relevés. Ainsi, « *bien que le degré de like-mindedness des partenaires de l'UE dans la région varie, l'UE ne sera capable de répondre aux questions majeures globales, telles que la sécurité (y compris la cybersécurité), le commerce, le travail décent, l'énergie et le changement climatique, qu'à travers des liens resserrés et la coordination avec les partenaires en Asie et dans le Pacifique*¹¹⁰⁵ ».

721. Le programme de la coopération menée au travers de l'IP en Asie-pacifique est vaste et ambitieux. Il s'agit de « *nourrir des relations bilatérales, la paix, la sécurité et la stabilité, les droits de l'homme et la démocratie, et [de] répondre aux défis environnementaux, au changement climatique, l'efficacité énergétique, la gestion de l'eau, la gouvernance des océans, le commerce et les affaires, les flux accrus de touristes, l'accès au marché, l'intégration régionale* »¹¹⁰⁶. Il semble donc qu'aucun sujet de politique étrangère ne soit ignoré.

722. Pourtant ces priorités-clés sont aussi nombreuses que sont limitées les ressources accordées à l'IP, du propre aveu de la Commission : « *le champ d'application étendu de l'IP et ses ressources limitées appellent à une hiérarchisation des priorités rigoureuse* »¹¹⁰⁷. Or le PIP ne fournit pas de critères ou de mécanismes de hiérarchisation, l'arbitrage étant laissé à l'entière discrétion des services de la Commission qui le mette en œuvre.

¹¹⁰⁴ Commission européenne, PIP de l'Instrument de Partenariat pour la période 2014-2020, p.7, nous soulignons. On notera que curieusement, au sein de la liste des accords de partenariat et de coopération concernés, la Commission cite la Mongolie aux côtés des membres de l'ASEAN, de la Corée et du Japon.

¹¹⁰⁵ Commission européenne, PIP de l'Instrument de Partenariat pour la période 2014-2020, p.7

¹¹⁰⁶ *Ibid.*, traduction libre.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, p.10, traduction libre d'après « *the wide scope of the PI and its limited resources call for rigorous prioritisation* ».

723. Deux conclusions principales émergent à l'examen des actions financées par le biais de l'Instrument de partenariat depuis son entrée en vigueur (voir tableau ci-dessous). D'abord, l'importance de l'Asie-pacifique en tant que région stratégique se confirme par le nombre de projets financés qui la concernent, exclusivement ou potentiellement. L'ASEAN et ses membres rivalisent d'importance avec la Chine et l'Inde. Plusieurs actions concernent directement l'Australie, le Japon, voire le Canada. En revanche, la Nouvelle-Zélande n'est nulle part expressément visée. Ceci appuie l'idée d'une « satellisation » du pays vis-à-vis de l'Australie, dans la vision européenne. En revanche, en termes de budget, les fonds consacrés spécifiquement à l'Asie-pacifique (à l'exception donc des actions globales) sont encore faibles, relativement au budget global ou à ce qui est exclusivement accordé à la Chine et l'Inde.

Tableau 35 : aperçu de la répartition quantitative des projets menés sous l'égide de l'instrument de partenariat selon les pays potentiellement ou expressément visés (2014-2018) :

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Projets touchant potentiellement l'Asie-pacifique	7	8	9	11	11	46
Projets spécifiques Asie-pacifique	3	4	6	4	6	23
Projets spécifiques Chine	2	1	6	4	6	19
Projets spécifiques Inde	2	2	3	5	0	12
TOTAL projets financés	16	14	22	23	19	94

Source : auteure, d'après un relevé des actions financées par l'Instrument de partenariat

Ensuite, il convient de s'arrêter sur le contenu matériel des actions menées au travers de l'IP en Asie-pacifique¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁸ Pour un descriptif détaillé de chacune des actions financées au titre de l'IP sur la période 2014-2018, voir Annexe 3.

724. En termes de nombre de projets comme de volume de financement, on constate avec intérêt que les actions menées en matière commerciales ne prédominent pas. De fait, l'IP s'inscrit au service de la promotion du rôle d'acteur global de l'UE dans ses domaines de prédilection : le développement durable, notamment du point de vue de l'environnement, du social et du climat. Pour illustration, sur la période 2014-2018, 13 projets ont été financés concernant la coopération commerciale (accès au marché, marchés publics etc.), pour un volume total de 74,85 millions d'euros. Cependant, les 13 projets visant le développement durable (social et environnemental) et la question climatique représentent quant à eux 128,7 millions d'euros. On peut mentionner au passage les 8,68 millions d'euros accordés à deux projets visant à accroître la visibilité de l'Union européenne en Australie et en Asie, au sein des différents fora régionaux.

725. Quant aux orientations générales des activités financées, il ressort que l'UE assure effectivement la promotion de ses intérêts offensifs. Elle agit en priorité dans les secteurs de prédilection précités, comme le commerce (avec par exemple le projet « *Gateway / EU Business Avenues* » financé en 2014, qui vise à renforcer la présence des entreprises européennes sur les marchés clés d'Asie du Sud-Est) ou le changement climatique (avec la promotion de la transition énergétique en Corée du Sud en 2016). Elle cherche également à profiter et à renforcer le *momentum* donné par une action internationale/multilatérale, qu'elle cherche ainsi à prolonger ou concrétiser avec les plus motivés des partenaires. C'est dans ce cadre, par exemple, qu'elle a financé en 2017 une action « Coopération avec les économies majeures pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ».

726. L'Union souhaite asseoir sa légitimité en tant que partenaire « complet » en Asie-pacifique. Elle souhaite être perçue comme davantage qu'un acteur commercial, et défendre ses intérêts non-commerciaux. En ce sens, au regard des projets menés, l'IP semble remplir le rôle qui lui était attribué. En revanche, en dépit des annonces faites au sein du règlement, on constate qu'aucun projet ne concerne de près ou de loin la sécurité, qu'il s'agisse de sécurité traditionnelle ou non-traditionnelle. De la même manière, nulle part n'apparaît le moindre projet en faveur des valeurs démocratiques de l'UE.

727. L'instrument de partenariat se distingue des autres IFAE à un autre titre, qui nous intéressera tout particulièrement. En effet, il intervient directement et expressément en faveur de la mise en œuvre des accords conclus par l'Union dans la zone, qu'il s'agisse des accords-cadres de coopération, ou des accords commerciaux le cas échéant. Deux actions ont été financées à hauteur de 6 millions d'euros, pour aider à la mise en œuvre de l'APS euro-japonais et des accords de partenariat et de coopération conclus avec respectivement l'Indonésie et le Vietnam. L'IP a financé par ailleurs deux projets visant à assister l'exécution du CETA et de l'APE euro-japonais. Il s'agit d'une action inédite concernant un IFAE, et fort bienvenue.

728. Ainsi, si du point de vue « matériel », la complémentarité de l'instrument de partenariat à l'égard des accords-cadres peut laisser à désirer, du point de vue de la promotion des valeurs démocratiques et sécuritaires essentiellement, en revanche le soutien à l'exécution de ces mêmes accords est un gage de cohérence intéressant.

729. A ceci s'ajoutent plusieurs actions à portée « globale », qui sont renouvelées tous les ans, et dont peuvent également bénéficier les partenaires de la région Asie-pacifique. On songe notamment au programme TAIEX¹¹⁰⁹. Cet « Instrument d'assistance technique et d'échange d'information » (*Technical Assistance and Information Exchange instrument*) s'applique aussi bien aux pays éligibles à l'instrument de partenariat qu'aux Etats appartenant au voisinage de l'UE. Il fonctionne essentiellement par l'organisation d'ateliers, d'échanges d'experts et de visites d'études, visant à familiariser les administrations étrangères avec les règles européennes et à encourager leur application.

730. Néanmoins, l'impression que l'on peut retirer de l'analyse de l'IP est celle que l'ambition affichée de sa lettre semble être contredite par la faiblesse des fonds dont il dispose. De plus, il s'inscrit clairement dans le soutien, le renforcement aux actions multilatérales. C'est certes cohérent avec la doctrine européenne, mais peut faire craindre d'une « inféodation » telle que si les processus multilatéraux ne progressent plus, l'action européenne s'en trouve également paralysée.

¹¹⁰⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en

731. Cependant, l'IP n'est pas un « ICD des pays développés et des émergents ». Il s'agit d'un Instrument de financement de l'action extérieure thématique. Il est donc par nature complémentaire et surtout subsidiaire aux autres instruments. Cela signifie concrètement que si un autre instrument peut financer l'action, il sera appliqué en priorité. L'IP n'assure qu'un rôle de complément et de « *dernier recours*¹¹¹⁰ ». Reste à déterminer dans quelle mesure les autres instruments thématiques permettent de compléter le système des IFAE au service de la promotion des valeurs, et comment ils interviennent en complément, palliatif ou prolongement de l'ICD, et des accords-cadres.

Section 2 Les particularités de fonctionnement des autres instruments thématiques au service d'une promotion renforcée des valeurs européennes

732. Comme on l'a précisé plus tôt, les instruments thématiques ne sont *a priori* pas définis par leur champ d'application géographique, mais plutôt par les domaines dans lesquels ils opèrent. Ils sont également au service de la promotion des valeurs et intérêts de l'Union. Si l'Instrument de partenariat pouvait initialement introduire une certaine confusion, les autres instruments thématiques s'affichent de façon plus évidente comme n'ayant aucun ancrage géographique donné.

733. On l'a évoqué, la réforme des IFAE de 2014 visait à mettre l'accent sur la cohérence et la coordination entre les instruments. Cette révision a conduit à la création d'un véritable « système » où les instruments thématiques interviennent de façon subsidiaire et complémentaire les uns des autres, à la suite de l'application de l'instrument géographique pertinent pour la zone considérée. Cependant, ce système des IFAE n'est pas sans ambivalence dans son application, en Asie-pacifique, comme ailleurs. Si les IFAE permettent de concrétiser et compléter les exhortations des accords-cadres conclus en Asie-pacifique dans la plupart des domaines pertinents, la faiblesse de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire transparaît aussi bien dans ces accords que dans la programmation de la coopération dans la région. Autant l'UE

¹¹¹⁰ Commission européenne, PIP de l'Instrument de Partenariat pour la période 2014-2017, précité, p.7

semble assurer une promotion renforcée des valeurs relatives au développement durable et démocratique (§1), autant la dimension sécuritaire peut paraître plus en retrait, ou à tout le moins restreinte aux domaines de prédilection de l'UE (§2).

§1 L'appui à la gouvernance démocratique et au développement durable au travers de l'IEDDH et des programmes thématiques de l'ICD

734. Qu'il s'agisse des programmes thématiques mis en place au sein de l'instrument de coopération au développement, ou de l'Instrument européen pour les droits de l'homme et la démocratie (IEDDH), on relève plusieurs points communs, tant dans leurs caractéristiques que dans leur application en Asie-pacifique.

Les programmes thématiques mis en place au sein de l'ICD sont conçus afin de compléter son action en matière de promotion des composantes du développement durable. L'IEDDH, quant à lui, est spécialisé dans la promotion et la défense des droits de l'homme, des principes démocratiques, et de l'Etat de droit, ainsi que la protection des défenseurs des droits.

Contrairement à l'instrument de partenariat, ils ont fait l'objet d'une rénovation plus modeste en 2014¹¹¹¹. Leur substance et objectifs généraux n'ont pas fondamentalement changé, l'Union s'est contentée de les mettre à jour, afin de tirer parti de l'expérience acquise. Les objectifs visés et les moyens envisagés s'inscrivent dans la continuité davantage que dans le renouveau.

735. Ainsi, bien que le nombre de programmes thématiques mis en œuvre sous l'égide de l'ICD soit passés de cinq à deux, le champ d'application et les objectifs prévus englobent *in fine* des problématiques similaires. Le programme « Biens publics mondiaux et défis » (BPMD) s'articule de fait autour de priorités qui correspondent à quatre des programmes thématiques qui l'ont précédé en 2007-2013¹¹¹². La filiation entre l'actuel programme « Organisations de la

¹¹¹¹ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, précité ; Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (IEDDH), précité.

¹¹¹² Règlement ICD 2006, article 16.2a) : En effet, pour la période 2007-2013, il existait cinq programmes thématiques :
- Investir dans les ressources humaines (article 12) : ce thème recouvre différents sujets relatifs au développement social des PED, par exemple la santé, l'éducation, l'emploi et la cohésion sociale, ou encore la culture. On note que l'approche était très inclusive, dans la mesure où les intérêts minorités, des femmes et des autochtones devaient être particulièrement visés.

société civile et autorités locales » (OSC-AL) et le précédent intitulé « Rôle des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le développement » est par ailleurs évidente.

Tableau 37 : répartition des fonds alloués aux différents secteurs au sein du programme BPMD (en millions d'euros) :

	2014-2017	2018-2020	2014-2020
Environnement et changement climatique	699,9	627,195	1327,095
Energie durable	311,066	278,753	589,819
Développement humain	648,056	580,736	1228,792
Sécurité alimentaire et agriculture durable	751,744	673,654	1425,398
Migration et Asile	181,455	162,606	344,061
TOTAL	2592,221	2322,944	4915,165

Source : auteure, d'après le PIP de BPMD 2014-2020, p.30

736. Il en va de même concernant les priorités identifiées pour leur programmation, qu'il s'agisse de 2007-2013 ou 2014-2020.

-
- Environnement et gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie (article 13) ;
 - Rôle des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le développement (article 14). Au sujet de ce programme on relève qu'au moins 85% du financement prévu devait être alloué à des acteurs non-étatiques ;
 - Sécurité alimentaire (article 15) ;
 - Migrations et asile (article 16) : une fois encore, ce programme se voulait très étendu dans son champ d'application. Il portait par ailleurs aussi bien sur les aspects « négatifs » des migrations que l'on a vu souvent évoqués dans les accords-cadres, que sur la dimension positive de la coopération en la matière. Le règlement précise expressément que les liens entre développement et migrations devaient être pris en compte.

Pour illustration, au cours de la mise en œuvre du programme « Rôle des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le développement » au cours de la période précédente, un montant total de 1 567 millions d’euros avait été engagé, articulé autour de trois objectifs principaux¹¹¹³ :

- promouvoir une société inclusive, et capable d’agir (83% des fonds) ;
- éducation au développement et amélioration de la prise de conscience dans l’UE et ses candidats (14%) ;
- coordination des organisations non-étatiques et des autorités locales, ainsi que de leurs réseaux dans les pays de l’UE (2%).

Or, concernant le nouveau programme et la période 2014-2017, trois priorités très proches des précédentes ont été choisies :

- focus pays : améliorer la contribution des Organisations de la Société Civile (OSC) et autorités locales à la gouvernance et aux processus de développement (65-75%) ;
- développer et soutenir les initiatives relatives à l’éducation et à la prise de conscience afin de nourrir la connaissance et la mobilisation des citoyens à l’égard des questions de développement (10-15%)¹¹¹⁴.
- renforcer les réseaux régionaux et globaux d’OSC et les autorités locales (5-10%) ;

737. En réalité, qu’il s’agisse des programmes thématiques de l’ICD ou de l’IEDDH, les nouveaux règlements introduits en 2014 ont essentiellement servi deux objectifs. D’une part, il s’agissait d’insister sur la nécessité d’une plus grande cohérence entre IF AE, et entre les IF AE et l’action extérieure européenne. D’autre part, le champ d’application matériel et les conditions d’éligibilité ont été étendus, afin de permettre un plus large champ d’intervention de ces instruments. Ainsi, concernant le programme OSC-AL, les critères d’éligibilité ont été assouplis par le règlement de 2014, afin d’autoriser les organisations originaires des pays partenaires à bénéficier des financements octroyés par le programme. Auparavant, seules les organisations européennes étaient éligibles, ce qui était aussi regrettable qu’incohérent avec l’objectif du programme lui-même¹¹¹⁵.

¹¹¹³ Commission européenne, PIP OCS-AL 2014-2017, p.7. On note qu’au niveau mondial, 23% des fonds disponibles avaient été affectés à l’Asie (hors Asie centrale), contre 48% accordés aux pays ACP et 20% à l’Amérique latine. L’Asie n’était donc pas la zone prioritaire pour la mise en œuvre de ce programme.

¹¹¹⁴ A ceci s’ajoutent des fonds de réserve et pour financer les mesures de soutien (2,5-5%)

¹¹¹⁵ PIP OSC-AL 2014-2020, p.7

738. A l'examen des modalités de fonctionnement, des objectifs et des projets effectivement financés, on s'aperçoit que non seulement ces programmes confortent la promotion des valeurs et de la doctrine de l'action extérieure européenne, mais surtout qu'ils permettent de financer une coopération véritablement complémentaire des accords-cadres sur les questions démocratiques et de développement durable. En effet, le champ d'application extrêmement large de BPMD lui permet d'intervenir en renfort subsidiaire sur toute question relevant du concept très étendu de développement durable inclusif défendu par l'UE, en priorité auprès des PED de l'ASEAN (A). Le programme OSC-AL et l'IEDDH, quant à eux, interviennent en faveur d'un changement démocratique soutenu de l'intérieur des pays partenaires, un complément très adéquat des exhortations de la « clause droits de l'homme » (B).

A. Le programme « Biens publics mondiaux et défis » : prolongement extensif de la promotion du développement durable auprès des PED et émergents de l'ASEAN

739. Le programme BPMD offre une transcription plus que fidèle de la doctrine de l'action extérieure de l'Union européenne. Dans la mise en œuvre de cet instrument, l'UE s'engage à adopter une approche globale, fondée sur les interactions et interdépendances entre les différentes valeurs. Ce programme est par conséquent conçu de façon à soutenir un développement économique, social et environnemental durable, d'une manière globale et intégrée. Ceci implique de tenir compte dans les objectifs de programmation de la nécessité d'assurer la promotion de la bonne gouvernance, la stabilité et la sécurité politique, et de respecter l'exigence de cohérence dans l'action extérieure.¹¹¹⁶ L'accent est également mis sur l'interdépendance de la réduction de la pauvreté et de la lutte contre le changement climatique, interaction plutôt négligée dans les accords-cadres conclus jusqu'à présent.

740. Le champ matériel d'intervention du programme BPMD est aussi étendu que l'est sa définition des « biens publics mondiaux » et des « défis qui les accompagnent ».

¹¹¹⁶ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel du BPMD pour la période 2014-2020, p.5

741. Le concept des « biens publics mondiaux » ou de « communs mondiaux » a gagné en prééminence ces dernières années, au niveau européen comme au plan international. De nombreuses définitions en sont proposées. Le concept sous-jacent à ces différentes définitions, est qu'il s'agit de biens publics offrant des bénéfices universaux, en termes de pays concernés, de populations, et de générations. Les biens concernés sont « publics », dans le sens où tous devraient en bénéficier, y compris les futures générations. Ils sont « mondiaux » dans la mesure où ils transcendent les frontières nationales¹¹¹⁷. C'est du moins la définition qu'en retient l'Union européenne au sein de la programmation de BPMD.

Quant aux « défis globaux », ce terme désigne selon l'UE des problèmes ou questions mondiales, qui ont des effets similaires où qu'ils se situent, et ne peuvent être gérés efficacement qu'au moyen d'actions de niveau supra-nationales ou régionales. L'Union affirme que *« souvent ces questions ne reçoivent pas d'attention suffisante dans les plans nationaux de développement ou dans la coopération bilatérale, pour des raisons structurelles »*¹¹¹⁸.

742. Pour pouvoir mettre en œuvre BPMD (ou OSC-AL), les activités envisagées doivent remplir une ou plusieurs conditions. D'abord, du point de vue matériel, les actions envisagées doivent avoir trait à des « initiatives mondiales en faveur d'objectifs de développement », ou aux biens publics mondiaux et aux défis qui les accompagnent. Ceci signifie que du point de vue du champ d'application, l'UE compte se fonder aussi bien sur les objectifs de développement durable identifiés par le consensus international et les documents-clés en la matière, mais aussi en fonction de la définition incluse dans le règlement des « biens publics » et des « défis mondiaux ». Ces actions s'inscrivent donc au service d'une obligation ou d'un engagement international de l'Union en rapport avec la coopération au développement. On s'étonne ceci étant d'une innovation du règlement de 2014 : à cette mise en œuvre des engagements internationaux européens, s'ajoute désormais le cas où une action est au service « d'une priorité stratégique »¹¹¹⁹ de l'Union. L'ICD et ses programmes thématiques ne sont pas, contrairement à l'instrument de partenariat, censé être mis en œuvre afin de servir les intérêts européens. Leur objectif et raison d'être demeure l'éradication de la pauvreté et la réalisation d'un développement durable des partenaires tiers de l'Europe.

¹¹¹⁷ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel du BPMD pour la période 2014-2020, p.7

¹¹¹⁸ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel du BPMD pour la période 2014-2020, p.7

¹¹¹⁹ Règlement ICD 2014, article 6.2e)

743. Le programme BPDM peut également être mobilisé dans le cas où les projets financés présenteront un caractère multirégional, multinational et/ou transversal¹¹²⁰. Le choix des partenaires impliqués n'est pas déterminé par la géographie, mais par la communauté d'intérêt à agir sur ce sujet ou à bénéficier d'une aide en la matière. Enfin, le règlement de 2014 ajoute que les actions peuvent également être celles qui « *mettent en œuvre des politiques ou des initiatives innovantes destinées à orienter les actions futures* »¹¹²¹. Face à la relative opacité de cette formulation, on peut imaginer qu'il s'agit en fait de laisser une marge de manœuvre étendue à l'UE pour inclure au sein des programmes thématiques des actions innovantes qu'elle aurait du mal à faire cadrer au sein d'un autre IFAE.

744. On peut en déduire que BPDM a été élaboré afin de fournir un cadre « fourre-tout » à l'Union européenne, au moyen duquel elle peut financer des projets visant un ou plusieurs pays partenaire, sur un sujet lié au développement durable dans une définition extrêmement large. En témoigne les différents secteurs d'intervention identifiés pour ce programme.

¹¹²⁰ Règlement ICD 2006, article 11.1 : ICD 2014, article 6.2c)

¹¹²¹ Règlement ICD 2014, article 6.2e)

Tableau 36 : répartition en pourcentage des fonds alloués aux différentes priorités du programme BPMD :

ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE	%
Atténuation et adaptation au changement climatique, et transition vers des économies résilientes et sobres en carbone	41-46
Amélioration, protection et mise en valeur des écosystèmes	30-38
Transformation vers une économie verte inclusive et intégration transversale de la durabilité environnementale, du changement climatique et de la réduction des risques naturels	6-11
Gouvernance internationale de l'environnement et du climat	9-12
ENERGIE DURABLE	
Accès accru l'énergie durable, renouvelable et à l'efficacité énergétique, y compris l'électrification en zone rurale	70-80
Energie durable dans les communautés pauvres en milieu urbain et semi-urbain, et utilisation intelligente de l'énergie	20-30
Construire des alliances stratégiques pour atteindre les objectifs d'énergie durable	5-10
DEVELOPPEMENT HUMAIN	
Santé	42-47
Education, connaissance et compétences	20-24
Genre, empowerment des femmes, protection des femmes et filles	5-7
Enfants, jeunesse, non-discrimination	4-6
Emploi, travail décent, compétences, protection sociale et inclusion sociale	10-14
Croissance, emploi et secteur privé	7-10
Culture	2-4
SECURITE ALIMENTAIRE ET AGRICULTURE DURABLE	
Innovation et recherche en faveur des pauvres, pour la sécurité alimentaire et l'agriculture durable	30-34
Gouvernance et capacités pour toutes les parties intéressées – accroître les opportunités pour les fermiers	30-35
Soutien aux pauvres et vulnérables à l'insécurité alimentaire, pour réagir aux crises et accroître la résilience	32-42
MIGRATIONS ET ASILE	
Promouvoir une gouvernance effective des migrations	45-55
Améliorer l'impact positif des migrations et la mobilité sur le développement	35-40
Améliorer la compréhension des liens entre migrations et développement	13-17

Source : auteure, d'après le PIP 2014-2018

745. On soulignera avec intérêt l'inclusion d'un sujet au carrefour du développement et de la sécurité, à savoir les migrations et l'asile. Or, les orientations de la coopération sont ici clairement tournées dans le sens d'un partenariat en faveur d'une migration positive, et d'une protection des migrants et réfugiés, ce qui n'était pas si clair dans les accords-cadres conclus avec l'ASEAN notamment.

746. C'est sans surprise que l'on constate que les projets financés par le biais de BPMD et de ces prédécesseurs, concernent une grande variété de problématiques en Asie-pacifique. BPDM

et OSC-AL demeurent des instruments de la politique de coopération au développement. A ce titre, ils ne font pas *a priori* l'objet d'une mise en œuvre au sein des pays développés de la zone étudiée, ou de toute autre région par ailleurs. S'il n'est pas exclu qu'ils s'appliquent à des non-PED, dans la mesure où leur participation au projet est jugée « *nécessaire et pertinente* », force est de constater que leur programmation vise clairement en priorité les PMA et PED de l'ASEAN. En revanche ils peuvent s'appliquer à des PED sortis du cadre de l'ICD au titre bilatéral.

747. Le programme BPMD a permis le financement de plusieurs programmes désignés comme « porte-drapeaux » (*flagship* en anglais) qui s'attaquent à plusieurs questions d'intérêt global. Il s'agit notamment du programme « Global Climate Change Alliance », mais aussi de l'initiative « Forest Law Enforcement Governance and Trade » (FLEGT)¹¹²².

Le premier de ces exemples, l'Alliance globale pour le changement climatique¹¹²³, vise à fournir une aide ciblée aux pays les plus vulnérables quant aux changements climatiques. Elle a débuté en 2008, avec à l'époque quatre projets pilotes, et s'est développée jusqu'à devenir aujourd'hui l'une des initiatives climatiques les plus importantes, avec plus de 70 actions nationales, régionales et globales. Ce projet est actif en Afrique, Asie, dans les Caraïbes et le Pacifique. Son action est cependant concentrée sur les PMA de l'ASEAN, plus que sur les partenaires conventionnels de l'UE, sauf lorsqu'il s'agit d'appuyer la mise en œuvre des engagements internationaux, comme l'Accord de Paris.

Quant au programme FLEGT¹¹²⁴, il est mis en œuvre à travers la promotion de la négociation d'accords de partenariat volontaire (APV) entre l'UE et les partenaires d'Asie-pacifique (et d'autres régions) où l'abattage illégal et le trafic d'essences de bois est un problème dominant. On relève avec intérêt que si la majorité des projets financés concernent un partenaire en développement (Indonésie, Vietnam, Malaisie essentiellement), l'initiative FLEGT finance également des actions communes avec des pays industrialisés (avec Singapour et l'Australie notamment). L'initiative finance des actions de partage d'information, de mise en place de

¹¹²² On reviendra également sur cette initiative au moment de l'examen des liens entre les accords-cadres et les accords « sectoriels », et notamment les accords de partenariat volontaire (APV) en matière d'exploitation forestière. Voir *infra*, partie 2

¹¹²³ <http://www.gcca.eu/>

¹¹²⁴ Une carte interactive des projets liés à cette initiative est disponible à l'adresse suivante : <http://www.flegt.org/map-of-projects/>

schémas de certification, de suivi ou encore de réforme légale, avec une efficacité discutée cependant¹¹²⁵.

748. Si le programme BPMD intervient en complément des accords-cadres et de l'ICD concernant la coopération au développement, notamment dans sa dimension environnementale et climatique, la promotion des valeurs démocratiques est pour sa part appuyée par le programme OSC-AL et l'IEDDH.

B. IEDDH et OSC-AL : appuyer l'émergence d'une société démocratique par le changement de l'intérieur

749. Le programme OSC-AL est soumis aux mêmes contraintes et restrictions que BPMD, à savoir qu'il s'agit d'un mécanisme appartenant à la coopération au développement, qui intervient donc essentiellement auprès des PMA et PED de l'ASEAN, parfois des émergents. L'IEDDH dispose d'un budget plus réduit, mais également de modalités de mise en œuvre distinctes des autres IFAE, et que l'on peut juger très efficaces. Ce qui justifie le fait de les examiner ensemble tient à la particularité de leur objectif sous-jacent : ces deux instruments visent à encourager le changement démocratique venu de l'intérieur des pays et territoires partenaires. Ils constituent la réponse de l'UE au constat qu'il est globalement inutile voire contreproductif de tenter d'imposer la transition démocratique depuis l'étranger. L'IEDDH comme OSC-AL soutiennent l'apparition, le renforcement, et la participation des acteurs les plus à même de constituer des contrepoids aux forces autoritaires ou corrompues des pays de l'ASEAN, et d'en dénoncer les dérives le cas échéant. Ces acteurs sont les organisations de la société civile, les défenseurs des droits, et dans une mesure plus sujette à conditions, les autorités locales.

On avait déploré l'insuffisance des accords-cadres en termes tant de promotion de la participation de la société civile aux affaires publiques, que de protection des défenseurs des

¹¹²⁵ Voir *infra*, seconde partie

droits, ou encore même de dialogue sur les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. L'existence de ces deux programmes nous paraît ainsi être un palliatif plus que bienvenu.

750. Le principal objectif du programme OSC-AL est de renforcer les organisations de la société civile et les autorités locales au sein des pays partenaires, en tant que condition préalable à une société plus équitable, ouverte et démocratique. Il vise à promouvoir un environnement propice à la participation citoyenne et à l'action de la société civile, ainsi que la coopération, les échanges de connaissances et d'expériences et les capacités des organisations de la société civile et des autorités locales dans les pays partenaires, de manière à soutenir les objectifs de développement fixés au niveau international.

Plus précisément, les objectifs du programme OSC-AL sont ¹¹²⁶ :

- la mise en place d'une société inclusive et autonome dans les pays partenaires par le renforcement des organisations de la société civile et des autorités locales, et en améliorant les services de base fournis aux populations dans le besoin ;
- sensibiliser davantage en Europe aux questions de développement, afin de recueillir le soutien actif de l'opinion publique dans l'Union en faveur de la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable dans les pays partenaires ;
- accroître la capacité des réseaux, plateformes et alliances d'organisations de la société civile et d'autorités locales européens et des PED à assurer un dialogue de fond dans le domaine du développement, et à promouvoir la gouvernance démocratique.

751. Les activités susceptibles d'être soutenues par ce programme sont variées : il peut s'agir d'interventions dans les pays visés, visant à soutenir les groupes de population vulnérables et marginalisés, en leur fournissant des services de base par l'intermédiaire des OSC ou des autorités locales. Le programme peut également financer les actions destinées à renforcer les capacités des acteurs de la société civile et les autorités locales (en complément de l'aide apportée éventuellement au titre du PIP national). Cet appui vise à créer un environnement propice à la participation citoyenne à l'élaboration et au suivi des politiques, à faciliter le dialogue entre les OSC et les autorités locales, l'Etat et les autres acteurs du développement.

¹¹²⁶ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel pour OCS-AL, 2014-2017, p.11

752. Par ailleurs, la sensibilisation de l'opinion publique, notamment européenne, aux questions de développement « *afin d'inciter chacun à devenir un citoyen actif et responsable* », tient une place importante dans ce programme. Elle vise à mobiliser davantage le public (au sens large) en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'établissement de relations plus équitables entre pays développés et PED.

753. Enfin, cet instrument doit permettre de renforcer la coordination, le développement des capacités et le renforcement institutionnel des réseaux de la société civile et des autorités locales, au sein de leurs organisations et entre différents types d'acteurs participant au débat public sur le développement. Il appuie également la coordination, le développement des capacités et le renforcement institutionnel des réseaux d'organisations de la société civile, d'autorités locales et d'organisations de coordination des pays du Sud.

754. L'IEDDH, pour sa part, diffère sensiblement dans son fonctionnement de la plupart des autres IFAE. La circularité et l'interdépendance des valeurs de la gouvernance démocratique y est réaffirmée : son règlement rappelle ainsi que « *la démocratie et les droits de l'homme sont indissociablement liés. Les libertés fondamentales que sont les libertés d'expression et d'association sont indispensables au pluralisme politique et au processus démocratique, tandis que le contrôle démocratique et la séparation des pouvoirs sont nécessaires au maintien d'un système judiciaire indépendant et de l'État de droit, qui, à leur tour, sont essentiels pour protéger efficacement les droits de l'homme* »¹¹²⁷.

755. Contrairement à OSC-AL et à BPDM, il n'est pas inféodé à un instrument géographique, et n'est pas un instrument de la coopération au développement. Le règlement de 2014 qui a porté sa création a été ainsi adopté sur la base des articles 209 et 212 TFUE, confirmant que s'il peut s'appliquer aux PED, il n'est pas restreint à ce champ.

Ces objectifs sont de :

- soutenir les droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme dans les situations où ils sont le plus en danger ;
- soutenir les autres priorités de l'Union dans le domaine des droits de l'homme ;

¹¹²⁷ Règlement IEDDH 2014, précité, préambule, point (11).

- soutenir la démocratie ;
- mener des missions d'observation électorale de l'Union ;
- soutenir des acteurs et processus clés ciblés, y compris des instruments et mécanismes internationaux et régionaux dans le domaine des droits de l'homme¹¹²⁸.

756. L'UE a ainsi mené une mission d'observation électorale à l'occasion d'élections à Aceh, en Indonésie, respectivement en décembre 2006 et en mars 2007. La mission, menée par M. FORD, député européen, est restée deux mois et demi sur place afin d'observer les activités électorales, à l'exception de l'enregistrement des candidats et électeurs. En 2006, un total de 82 observateurs avaient été déployés depuis 21 Etats membres, ainsi que du Canada, de la Suisse et de la Norvège, parmi les 21 districts d'Aceh. La délégation a conclu *in fine* que le processus électoral avait eu lieu dans le respect des standards internationaux en matière d'élections démocratiques.

757. Si l'on se fie à la très longue liste des objectifs détaillés et sujets sur lesquels peut intervenir l'IEDDH, son champ d'application est extrêmement large, et n'omet *a priori* aucun enjeu ou acteur¹¹²⁹. Les sujets dont on avait pu craindre, au regard de la prudence des accords-cadres, qu'ils ne fassent pas l'objet d'une coopération suffisante, comme les droits des minorités, des autochtones, la peine de mort, la lutte contre la corruption, ou encore la RSE, sont potentiellement traités dans le cadre de l'IEDDH.

758. Par ailleurs, l'IEDDH bénéficie de moyens de financement spécifiques, liés aux objectifs particuliers, très ciblés de son action. L'IEDDH permet ainsi l'attribution directe de subventions, d'un montant faible, aux défenseurs des droits de l'homme, lorsqu'il s'agit de les sortir d'une situation d'urgence¹¹³⁰. Les sommes allouées à l'IEDDH peuvent paraître dérisoire au regard du budget accordé à l'ICD par exemple, mais la force de cet instrument est qu'il finance des actions qui nécessitent peu de moyens et ont un impact immédiat et concret. On songe ici aux cas où l'IEDDH permet de financer l'évacuation d'un défenseur des droits hors du pays où sa vie est menacée, ou de régler les frais d'une assignation abusive en justice.

¹¹²⁸ Règlement IEDDH 2014, Annexe

¹¹²⁹ *Ibid.*, article 2 « champ d'application »

¹¹³⁰ Règlement « commun » n°236/2014, précité, article 6.1c)

759. C'est pourquoi l'UE a étendu la liste des acteurs éligibles à un financement au travers de l'IEDDH¹¹³¹ aux :

- organisations de la société civile¹¹³² ;
- agences, institutions et organisations du secteur public sans but lucratif, ainsi que leurs réseaux ;
- organes parlementaires nationaux, régionaux et internationaux ;
- organisations intergouvernementales internationales et régionales ;
- personnes physiques, les entités sans personnalité juridique et, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, tout autre organe ou acteur dès lors que c'est jugé nécessaire pour réaliser les objectifs de l'IEDDH.

760. La mise en œuvre de l'IEDDH fait l'objet de rapports délibérément édulcorés, certaines des activités financées demeurant confidentielles, afin de protéger les défenseurs des droits concernés. On constate cependant que les acteurs concernés aux Philippines ont bénéficié de nombreuses subventions, pour protéger les défenseurs des droits en général¹¹³³, les droits des enfants à Mindanao¹¹³⁴, ou encore promouvoir le respect des droits des indigènes aux Philippines¹¹³⁵, ou les droits de propriété terriens des minorités autochtones. On se félicite de constater que des questions qui n'avaient pas été évoquées dans l'accord-cadre euro-philippin, ou de façon trop vague, peuvent potentiellement faire l'objet de coopération grâce à l'IEDDH.

761. Comme pour la définition des biens publics mondiaux, les définitions élaborées au sein de ces deux instruments apparaissent délibérément très étendues et complètes, afin de permettre à l'UE d'intervenir en soutien du plus grand nombre possible d'acteurs de la promotion des valeurs démocratiques.

762. Dans le cadre de l'IEDDH, la société civile doit être entendue comme s'étendant à tous les types d'actions sociales menées par des personnes, ou par des groupes indépendants de

¹¹³¹ Règlement commun n°236/ 2014, précité, article 11.2

¹¹³² « y compris les organisations non gouvernementales sans but lucratif et les fondations politiques indépendantes, les organisations locales et les agences, institutions et organisations du secteur privé sans but lucratif, ainsi que leurs réseaux opérant aux niveaux local, national, régional et international », Règlement commun n°236/ 2014, précité, article 11.2

¹¹³³ « Confronting challenges on HRD in the Philippines », 2015-2018, National Council of Churches in the Philippines

¹¹³⁴ « Spaces for peace », 2017-2020, Fundacion Save the Children

¹¹³⁵ « Promoting and protecting indigenous human rights in Bangladesh and the Philippines », 2017-2018, Relief International UK-LGB

l'État, et dont les activités contribuent à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie. Ceci permet d'y inclure les défenseurs des droits de l'homme, tels qu'ils sont définis dans la déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme¹¹³⁶ des Nations-Unies.¹¹³⁷

763. Dans le cas d'OSC-AL, l'UE considère que les organisations de la société civile sont des acteurs non-étatiques, non-lucratifs, qui opèrent de façon indépendante et sont en mesure de rendre des comptes. Elle fournit ensuite une liste non-exhaustive de ces acteurs : les ONG, les organisations représentant des autochtones, des minorités nationales et/ou ethniques, des organisations de la diaspora, des coopératives, des syndicats de salariés ou de patrons, des organisations luttant contre la corruption ou la fraude, pour les droits civiques, mais aussi des organisations de consommateurs, de jeunes, de femmes, liées à l'environnement, à la culture, à l'enseignement, aux églises et autres communautés religieuses, des organisations « philosophiques » et non-confessionnelles, ainsi que les médias et toute association non-gouvernementale ou fondation indépendante, y compris politique, qui pourrait contribuer aux objectifs de développement durable¹¹³⁸. Quant aux autorités locales, l'UE considère qu'elles englobent « *toutes les variétés de niveaux infranationaux de gouvernement, tels que les municipalités, les communautés, les districts, les comtés, les provinces, les régions, etc.* »

764. Sans surprise, la définition de la société civile adoptée par le programme OSC-AL visant à encourager son apparition, sa prise de conscience et sa participation aux affaires publiques est encore plus étendue que celle de l'IEDDH. Autant l'IEDDH privilégie une définition de la société civile par son objectif (la défense et la promotion des valeurs démocratiques), autant l'ICD associe une approche fonctionnelle et matérielle : sont de la société civile toutes les organisations de citoyens, et toutes les organisations qui contribuent à l'un des sujets du développement durable.

765. Enfin, ces instruments apportent un complément bienvenu en matière de stratégie du changement par l'intérieur, et « *bottom-up* », c'est-à-dire venant des citoyens eux-mêmes, et non des élites ou dirigeants.

¹¹³⁶ Déclaration des Nations unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

¹¹³⁷ Règlement IEDDH 2014, préambule, point (15)

¹¹³⁸ Commission européenne, Programme indicatif Pluriannuel OSC-AL, 2014-2020, p.4

766. L'une des caractéristiques les plus marquantes de ces instruments thématiques tient dans la possibilité d'être mis en œuvre en l'absence de consentement des gouvernements concernés. Qu'il s'agisse des anciens programmes thématiques de l'ICD, ou actuellement de BPMD et d'OSC-AL, ou encore de l'IEDDH, des actions et projets peuvent être financés en contournant l'éventuelle résistance, corruption ou lenteur des autorités en place. Ceci permet également de favoriser l'appropriation des valeurs par les citoyens, et d'encourager le changement venu de l'intérieur.

L'Union considère en effet que c'est avant tout aux populations des pays concernés qu'il appartient de relever le « *défi permanent* » que constitue l'instauration et l'entretien d'une « *culture des droits de l'homme* », ainsi que le fonctionnement d'une démocratie pour ses citoyens, bien qu'il s'agisse d'un travail particulièrement urgent et difficile dans les démocraties émergentes. Il ne s'agit pas pour autant de diminuer l'engagement de la communauté internationale en faveur de ces changements, mais cette action pourrait s'avérer bien plus efficace sous la forme prise par l'IEDDH et ses avatars.

767. En effet, l'aide fournie par l'Union dans le cadre de l'IEDDH joue *a priori* un rôle complémentaire en raison de son indépendance d'action par rapport aux gouvernements et autres autorités des pays tiers. Elle rend possible la coopération avec la société civile sur des questions sensibles touchant aux droits de l'homme et à la démocratie, y compris « *la jouissance des droits de l'homme par les migrants, les droits des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* ». Surtout, elle offre la souplesse permettant de réagir lorsque les circonstances évoluent rapidement et de façon imprévisible, et peut constituer une partie de la réponse à des défis complexes en raison de sa flexibilité en termes de modalités de mise en œuvre. L'IEDDH permet à l'Union de définir et de soutenir des objectifs et mesures spécifiques, qui ne seront ni liés à une zone géographique, ni à une crise particulière, et qui nécessiteront éventuellement une approche transnationale¹¹³⁹.

768. Ces programmes sont de fait une forme de réponse de l'UE au constat que c'est souvent en pure perte que l'on cherche à imposer le changement en faveur de la démocratie. En l'absence de dialogue institutionnalisé au sein des accords de coopération conclus avec la

¹¹³⁹ Règlement IEDDH 2014, préambule, point (16)

plupart des des partenaires de l'ASEAN, l'établissement de contacts et le soutien fourni à la société civile, aux défenseurs des droits, aux autorités locales et aux diverses organisations locales investies dans le développement durable et démocratique est plus qu'opportun.

769. La révision de 2014 devait également permettre de renforcer la cohérence de ces instruments avec le reste des IFAE. Il est ainsi mentionné plusieurs fois au sein des documents de programmation de BPMD que la cohérence et la complémentarité devront être assurées avec l'Instrument de Partenariat notamment, car les deux instruments s'attaquent à des menaces, défis ou questions globales. La nécessité de coordonner et construire les synergies avec l'aide humanitaire dans des situations de crise ou d'après-crise devra être pris en compte également, ce qui implique une coordination avec l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix¹¹⁴⁰.

770. Il convient donc à présent d'étudier les deux instruments de la coopération en matière sécuritaire, et leur contribution à la promotion des valeurs.

§2 La promotion de la coopération sécuritaire en Asie-pacifique centrée sur les compétences et la valeur ajoutée de l'Union

771. L'Instrument de Coopération sur la Sûreté Nucléaire (ICSN) et l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP), quant à eux, sont au service de la promotion d'un ensemble de valeurs dont on a pu regretter qu'elles soient si discrètes jusque-là : la sécurité. Le premier favorise la coopération dans le domaine du nucléaire, au service de la sûreté des populations et de l'environnement. Le second est un instrument plus complexe, essentiel dans le système des IFAE et l'action extérieure européenne, spécialisé dans la réponse aux situations de crises et d'urgence.

772. Comme pour les instruments thématiques étudiés précédemment, en 2014, l'UE n'a procédé qu'à une mise à jour limitée de leur champ et modalités d'application, afin d'accroître

¹¹⁴⁰ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel IEDDH, 2014-2020, p.19

leur efficacité et leur portée. Les éléments essentiels de leur fonctionnement, ainsi que leurs objectifs et programmations, sont restés relativement inchangés.

773. Ces deux IFAE constituent un prolongement et un complément bienvenu aux prescriptions des accords-cadres en matière de sécurité internationale. Mais la coopération s'avère réduite à un champ d'action limité. Les contraintes qui restreignent la capacité conventionnelle européenne pèsent également sur la coopération. Ceci étant, les domaines couverts par ces deux instruments correspondent à des « compétences » revendiquées par l'Union : la gestion des conflits et la consolidation de la paix d'un côté (A), et la sécurité nucléaire et radiologique d'un autre (B).

A. L'IcSP, instrument de promotion de la sécurité, complémentaire des vœux des accords-cadres en Asie-pacifique

774. L'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)¹¹⁴¹ a vocation à appuyer les initiatives en matière de sécurité et les actions de consolidation de la paix dans les pays partenaires. Instauré en 2014, il est le successeur de l'Instrument de stabilité¹¹⁴².

775. Le règlement (CE) n° 1717/2006 ayant créé l'Instrument de stabilité avait été adopté dans le but de permettre à l'Union d'apporter une réponse cohérente et intégrée aux situations de crise et de crise émergente, de répondre aux menaces spécifiques qui pèsent sur la sécurité mondiale et transrégionale, et de renforcer la préparation aux crises. Le nouvel Instrument contribuant à la stabilité et à la paix vise à instaurer un instrument révisé s'appuyant sur l'expérience tirée du règlement précédent, dans le but d'accroître l'efficacité et la cohérence des actions de l'Union dans les domaines d'action de ces IFAE.

776. La raison d'être de l'IcSP est d'apporter un soutien direct aux politiques extérieures de l'Union dans les domaines de la réaction aux crises, de la prévention des conflits, de la

¹¹⁴¹ Règlement (UE) n°203/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, précité, ci-après « Règlement IcSP 2014 ».

¹¹⁴² Règlement (CE) n°1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, précité.

consolidation de la paix et de la préparation aux crises. Il est également prévu qu'il contribue à la lutte contre les menaces mondiales et transrégionales¹¹⁴³. Ceci passe par l'adoption de mesures de coopération au développement, ainsi que de mesures de coopération financière, économique et technique avec des pays tiers, des organisations régionales et internationales, ainsi que d'autres acteurs étatiques et de la société civile¹¹⁴⁴. Cette dernière fait d'ailleurs l'objet de la même définition que celle de OSC-AL¹¹⁴⁵.

777. Les objectifs détaillés de cet instrument sont de¹¹⁴⁶ :

- dans une situation de crise ou de crise émergente, contribuer rapidement à la stabilité, en prévoyant une réaction efficace ;
- contribuer à prévenir les conflits et à garantir une capacité et un degré de préparation suffisants en vue de faire face aux situations d'avant-crise et d'après-crise, et de consolider la paix ;
- répondre aux menaces spécifiques qui pèsent sur la paix ainsi que sur la sécurité et la stabilité internationales au niveau mondial et transrégional.

778. La valeur de l'IcSP se mesure à sa capacité d'intervention duale. Il peut être mobilisé rapidement, pour une action à court terme, dans une situation de crise, mais peut l'être également dans le cadre d'un soutien au long terme, afin de répondre aux menaces globales ou régionales, comme le terrorisme.

779. Face à une situation de crise, l'IcSP est utilisé afin de prévenir les conflits (article 3 du règlement IcSP). Le règlement définit les cas d'intervention comme étant une situation d'urgence, de crise ou de crise émergente, mais aussi « *une situation constituant une menace pour la démocratie, le droit et l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la sécurité et la sûreté des personnes, en particulier celles exposées à des violences à caractère sexiste dans des situations d'instabilité, ou encore une situation menaçant de dégénérer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le pays tiers* ». La définition des situations d'urgence ou de crise qui permettent une telle intervention est étendue.

¹¹⁴³ Règlement IcSP 2014, article 1.1

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, 1.2

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, 1.3

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, 1.4

On se félicite de constater que l'IcSP est au service exprès de la défense des valeurs démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit. Or, cette aide peut s'appliquer aux situations où l'Union a invoqué les clauses sur les éléments essentiels d'accords internationaux en vue de suspendre, partiellement ou totalement, la coopération avec des pays tiers¹¹⁴⁷.

780. Cette aide passe par plusieurs canaux, et constitue une réponse complète. Par exemple, la fourniture d'une aide technique et logistique aux efforts entrepris par des organisations internationales et régionales et par des acteurs étatiques ou de la société civile, pour promouvoir le renforcement de la confiance, la médiation, le dialogue et la réconciliation ; le soutien à la mise en place et au fonctionnement d'administrations intérimaires mandatées conformément au droit international ; le soutien aux tribunaux pénaux internationaux et aux tribunaux nationaux *ad hoc*, aux commissions « vérité et réconciliation » et aux mécanismes juridiques permettant le règlement des plaintes en matière de droits de l'homme ou de différends relatifs au droit de la propriété ; le soutien aux mesures nécessaires pour entamer la réhabilitation et la reconstruction d'infrastructures essentielles, de logements, de bâtiments publics et de biens économiques et de capacités de production fondamentales ; le soutien aux mesures civiles liées à la démobilisation et à la réintégration d'anciens combattants et de leur famille dans la société civile ; le soutien aux mesures prises en réponse à des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme qui mettent en péril la stabilité, et à des menaces pour la santé publique liées aux pandémies, en cas d'absence de l'aide humanitaire et en matière de protection civile de l'Union, ou en complément à celles-ci ; le soutien aux mesures socioéconomiques visant à promouvoir l'accès équitable aux ressources naturelles et la gestion transparente de ces ressources... Selon toute vraisemblance, l'approche est véritablement globale et transversale.

781. L'IcSP est également un instrument au service de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix, et de la préparation aux crises (article 4). Cette coopération implique de soutenir les mesures destinées à mettre en place et à renforcer les moyens dont disposent l'Union et ses partenaires pour prévenir les conflits, consolider la paix et répondre aux besoins antérieurs ou consécutifs à une crise. Cette coopération s'opère en étroite coordination avec les Nations unies et d'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales, ainsi qu'avec des acteurs étatiques et de la société civile. Il s'agit ainsi, par exemple, de promouvoir

¹¹⁴⁷ Règlement IcSP 2014, article 3.1

la détection précoce et l'analyse des risques de conflit, ou encore de faciliter la restauration de la confiance, la médiation et le dialogue, ainsi que la réconciliation, notamment en ce qui concerne les tensions intracommunautaires émergentes. On saisit sans peine l'intérêt de ces sujets pour les Etats de l'ASEAN, où les tensions interethniques et entre confessions religieuses sont légion. De plus, l'IcSP peut également intervenir afin de freiner l'exploitation des ressources naturelles, lorsqu'elle vise à financer des conflits¹¹⁴⁸.

Les mesures prévues pour ce type d'intervention incluent le transfert de savoir-faire, l'échange d'informations et de bonnes pratiques, portant sur de nombreuses compétences. Parmi ces sujets on trouve l'évaluation des risques ou des menaces, la recherche et l'analyse, la mise en place de systèmes de détection précoce, la formation. L'UE considère que l'application de l'IcSP dans cette optique implique « *la poursuite du développement d'un dialogue structuré sur les questions liées à la consolidation de la paix* », ce qui nous paraît plus que souhaitable au regard de l'absence de dialogue institutionnalisé par les accords conclus avec les membres de l'ASEAN. Enfin, les arrangements de coopération peuvent inclure une aide technique et financière à la mise en œuvre des actions de soutien à la consolidation de la paix et à la construction de l'État¹¹⁴⁹.

782. Enfin, l'article 5 évoque les mesures permettant de répondre aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes. Elles sont définies comme étant les menaces pesant sur la loi et l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, les infrastructures critiques et la santé publique. Il s'agit également dans ce cadre d'œuvrer à l'atténuation des risques, et à la préparation aux risques. Ces risques sont également définis de façon très complète, puisque l'IcSP peut intervenir, peu importe que les risques soient d'origine intentionnelle, accidentelle ou naturelle, ou qu'ils concernent des substances ou agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Il s'agit de financer la coopération au sujet du terrorisme, du crime transnational, des trafics, des questions que l'on avait identifiées au sein des accords-cadres. Or, l'action de l'UE vise ici à renforcer les capacités des services chargés de faire respecter la loi et des autorités judiciaires et civiles chargés de la lutte contre les différentes formes de criminalité précitées. Il s'agit également d'assurer une réaction adéquate aux menaces

¹¹⁴⁸ Règlement IcSP 2014, article 4.1 ; c'est dans ce cadre qu'il encourage l'adhésion des parties prenantes aux initiatives telles que le système de certification du processus de Kimberley.

¹¹⁴⁹ Règlement IcSP 2014, article 4.2

d'envergure pour la santé publique, notamment les épidémies soudaines, susceptibles d'avoir une incidence transnationale. Enfin, c'est dans ce cadre que l'UE compte coopérer pour remédier aux effets mondiaux et transrégionaux du changement climatique, étant donné qu'ils peuvent avoir une incidence potentiellement déstabilisatrice sur la paix et sur la sécurité.

783. Bien que l'IcSP soit spécialisé dans la prévention et la réponse aux situations de crise, le fait qu'il puisse également financer de la coopération « constructive », de renforcement des capacités des PED partenaires, sur des sujets de sécurité non-traditionnelle, est très notable. Il offre ainsi des moyens à l'UE de mettre en œuvre les souhaits émis au sein des accords-cadres. En revanche, les fonds alloués à l'IcSP sont loin d'être ceux de l'ICD. L'UE décompte environ 250 projets menés ou achevés au titre de cet IFAE, répartis dans 70 pays, financés par une enveloppe budgétaire de 2,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

784. L'IcSP transpose fidèlement la doctrine de l'interdépendance des valeurs européennes, et constitue un instrument utile de la mise en œuvre des exhortations des accords-cadres en Asie-pacifique. Bien qu'il ne soit pas exclu qu'en cas de crise il soit appliqué à des partenaires développés, on comprend sans mal qu'à ce jour il n'ait été mobilisé que dans les Etats de l'ASEAN ayant subi des catastrophes naturelles ou bien où des conflits internes persistent et appelle à une prévention autant qu'une consolidation de la paix.

Pour illustration, il existe cinq projets en cours¹¹⁵⁰ concernant les Philippines, menés sous l'égide de l'IcSP.

¹¹⁵⁰ Au 05/05/2019

Encadré 2 : projets menés aux Philippines au travers de l'IcSP :

Soutien au processus de paix et de transition à Mindanao, à travers le renforcement des capacités des structures oeuvrant à la paix, le développement de mécanismes d'alerte et de réponse précoces (EWER, Early Warning Early Response), et renforcement des capacités des acteurs de la prévention des conflits locaux/des acteurs locaux de la prévention des conflits.	1 550 000 €
Soutien en matière de déminage au sein du processus de paix de Mindanao	1 350 000 €
SUPPORT-PEACE à Bangsamoro : soutien aux politiques environnementales contribuant à la paix dans la région	1 200 000 €
Soutien en matière de déminage dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de paix de Bangsamoro (Comprehensive Agreement on the Bangsamoro)	1 000 000 €
Promotion de la paix et de la stabilité dans la région du Bangsamoro et sur l'archipel Sulu (avec une dimension droits des femmes)	800 000 €

Source : d'après la carte interactive établie par la Commission européenne

785. Si ces actions sont élaborées « sur-mesure » pour les Philippines, l'IcSP permet également de financer des initiatives transnationales, voire mondiale, qui peuvent potentiellement bénéficier aux pays de l'Asie-pacifique. Par exemple, la « Global Action on Cybercrime extended », ou GLACY+, une initiative, menée depuis 2016 et qui devrait s'achever en 2020, est mise en œuvre par le Conseil de l'Europe, avec un budget total de 10 millions d'euros, dont 9 sont fournis par l'UE et ses Etats-membres.

786. Au sein du système des IFAE, l'UE a introduit une cascade de renvois entre instruments, qui peut cependant interroger quant à son efficacité finale. En effet, les programmes bilatéraux géographiques renvoient souvent la gestion de la gouvernance démocratique aux programmes thématiques, et les programmes thématiques renvoient cette question aux programmes géographiques, ou à l'IEDDH, dont on a évoqué les moyens limités en termes budgétaires. Par exemple, au sein de la programmation de BPMD, la Commission affirmait que les aspects de

bonne gouvernance, droits de l'homme, gestion des risques, stabilité et sécurité « *seront gérés dans la mesure où ils ont un impact au niveau global sur la croissance durable et inclusive pour le développement humain* ». Elle rappelle que les questions démocratiques sont principalement traitées « *à travers les programmes géographiques bilatéraux et également à travers un instrument spécifique distinct – l'IEDDH* », tandis que les « *menaces globales et transnationales, la stabilité politique, la réponse aux crises et les thèmes liés sont principalement traités à travers l'IcSP* »¹¹⁵¹.

787. L'articulation entre IFAE est donc régie par une forme de principe de spécialité en plus du principe de la subsidiarité des instruments thématiques par rapport aux géographiques. Certes, il s'agit d'insister sur la complémentarité, la transversalité, la cohérence de l'ensemble des IFAE et des politiques externes de l'UE. Mais il existe un risque de voir disparaître certaines questions dont se dessaisiraient successivement chacun des IFAE, en renvoyant le traitement de ce point à un autre instrument. L'action cohérente et efficace de l'UE est donc entièrement tributaire d'une véritable coordination entre IFAE. Or le rapport à mi-parcours de l'exécution des nouveaux IFAE, publié en 2017, souligne que sur ce terrain, des progrès restent à faire.

788. Ce que l'on observe, c'est que l'IcSP pourrait potentiellement prolonger plus largement les propositions des accords-cadres : il est spécialisé dans la réaction aux crises, et dans la prévention de conflit, mais son article 5 qui vise la coopération sur le long terme hors crise pourrait servir à mettre en œuvre des projets relatifs aux différents aspects de la sécurité. Le problème vient de ses moyens limités, et de la mainmise des Etats-membres sur les questions sécuritaires.

¹¹⁵¹ Commission européenne, programme indicatif pluriannuel du BPMD, 2014-2020, p.10

- B. L'ICSN, prolongement de la « clause armes de destruction massive » au service d'une coopération positive avec l'Asie-pacifique

789. L'Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN) a été fondé par le règlement (Euratom) n°300/2007¹¹⁵². En 2014, lui a succédé le règlement (Euratom) n°237/2014¹¹⁵³. Cet IFAE dispose de 225,3 millions d'euros au titre de l'exercice 2014-2020.

790. On s'inquiétait que la promotion du nucléaire dans la zone se fasse au service d'intérêts mercantiles, au détriment de la sécurité nécessaire pour ces installations, dans des PED où les normes de sécurité laissent encore à désirer. Apparemment, dans l'esprit de l'ICSN, l'instrument vise à précisément aider en la matière : après les incidents de Tchernobyl en 1986 et de Fukushima Daiichi en 2011, il faut « *poursuivre les efforts visant à améliorer la sûreté nucléaire pour qu'elle réponde aux normes les plus strictes* ». L'annexe du règlement précise même : « *la coopération fournie par l'Union dans le domaine de la sûreté et des contrôles nucléaires de sécurité au titre du présent règlement n'a pas pour but de promouvoir l'énergie nucléaire et ne devrait donc pas être interprétée comme une mesure visant à promouvoir cette source d'énergie dans les pays tiers.* »

791. L'Union finance au moyen de cet instrument des mesures visant à soutenir la promotion d'un niveau élevé de sûreté nucléaire et de radioprotection ainsi que l'application de contrôles de sécurité efficaces des matières nucléaires dans les pays tiers¹¹⁵⁴. Les objectifs en sont plus spécifiquement les suivants :

1) la promotion d'une véritable culture en matière de sûreté nucléaire et mise en œuvre des normes les plus strictes en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, et amélioration constante de la sûreté nucléaire ;

¹¹⁵² Règlement (Euratom) n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 81 du 22.3.2007, p. 1)

¹¹⁵³ Règlement (Euratom) n°237/2014, précité, ci-après « Règlement ICSN 2014 ».

¹¹⁵⁴ Règlement ICSN (2014), article premier

2) la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, à savoir les opérations de transport, de prétraitement, de traitement, d'entreposage et de stockage ultime, et le démantèlement et assainissement d'anciens sites et installations nucléaires ;

3) la mise en place de cadres et méthodes pour l'application de contrôles efficaces des matières nucléaires dans des pays tiers¹¹⁵⁵.

792. La coopération envisagée couvre potentiellement tous les aspects de l'installation, leur maintenance, leur démantèlement, la consommation de l'énergie nucléaire, et la gestion des déchets radioactifs. Cela implique d'agir sur les cadres réglementaires, en soutenant la promotion des normes les plus strictes, des mesures et procédures les plus efficaces, en particulier concernant les procédures de révision, d'évaluation, d'octroi de licences et de supervision des centrales et autres installations nucléaires¹¹⁵⁶ par exemple. La coopération peut également porter sur les « *aspects techniques* » qui assurent que les minerais, les matières brutes et les matières fissiles ne sont pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner. Il s'agit ici d'une mise en œuvre concrète des engagements pris par l'Union dans les « clauses armes de destruction massive » des accords-cadres qu'elle conclut.

793. Ces mesures sont mises en œuvre au moyen d'une coopération avec les autorités compétentes des États membres de l'Union et/ou avec les autorités des pays tiers, les autorités de sûreté nucléaire et leurs organismes de support technique, et/ou avec les organisations internationales pertinentes, en particulier l'AIEA.

794. L'ISCSN s'applique sans critère géographique ou de niveau de développement. Ceci étant, il est prévu que la priorité soit accordée aux pays en voie d'adhésion ainsi qu'aux pays de la région couverte par la politique européenne de voisinage, de préférence dans le cadre d'une approche par pays. L'approche régionale devrait être privilégiée pour les pays d'autres régions, comme en Asie-pacifique. De plus, le règlement précise bien que dans le cas d'une coopération avec un pays industrialisé, il est exclu de fournir un financement direct, la coopération ayant pour but « *de faciliter les relations entre les parties prenantes respectives, compétentes en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection* »¹¹⁵⁷. Les émergents seraient là encore visés,

¹¹⁵⁵ Règlement ICSN (2014), article 2

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, article 3

¹¹⁵⁷ *Ibid.*, Annexe, p.115

en vertu de l'appartenance de la coopération règlementaire avec les émergents aux objectifs d'Europe 2020.

795. Cet instrument se distingue en ce qu'il existe une sorte de conditionnalité à son fonctionnement : les partenaires visés par la coopération doivent adhérer pleinement aux principes de non-prolifération. Ils devraient également être parties aux conventions pertinentes, dans le cadre de l'AIEA, telles que la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, ou avoir effectué des démarches témoignant de leur détermination à s'y lier. Cet engagement devrait être évalué chaque année et, sur la base de cette évaluation, une décision sera prise quant à la poursuite de la coopération. La coopération avec la Communauté pourrait être subordonnée à une telle adhésion ou aux démarches effectuées en ce sens. En cas d'urgence, il serait souhaitable, à titre exceptionnel, de faire preuve de souplesse dans l'application de ces principes.

796. En Asie-pacifique, la coopération financée par l'ICSN s'est concentrée sur les PED de l'ASEAN. Deux missions exploratoires, ayant vocation à déterminer la faisabilité et l'intérêt de développer une installation nucléaire, ont été par ce biais envoyées au Vietnam. Un projet concernant les risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires en Asie du Sud-Est a été mené entre 2015 et 2018. Il a reçu un financement à hauteur de 3 millions d'euros, et a été mis en œuvre par un intermédiaire espagnol (*Fundacion Internacional y para iberoamerica de administracion y politicas publicas*). Il s'agissait d'aider à l'amélioration des capacités de réponse aux risques mentionnées, notamment dans le cadre règlementaire, et de sensibilisation à ces questions.

797. L'ICSN complète donc le contenu des accords-cadres en matière de non-prolifération et de sécurité nucléaire, mais il s'agit d'un IFAE particulier. Il ne s'inscrit pas dans le cadre de la promotion des valeurs à proprement parler, bien qu'il contribue à la sécurité internationale, il ne comprend pas de référence à la doctrine de l'action extérieure, et n'intègre pas les traditionnelles questions transversales.

798. Globalement, les instruments thématiques de financement de la coopération prolongent et complètent la promotion des valeurs de l'UE menée dans le cadre des programmes géographiques, et notamment de l'Instrument de coopération au développement. Ils apportent un appui subsidiaire ou complémentaire à la diffusion des valeurs démocratiques et du développement durable. Ils permettent à l'UE d'intervenir sur certains sujets laissés en retrait au sein des accords-cadres conclus en Asie-pacifique et dans la programmation de l'ICD. La réforme des IFAE menée en 2014 a accru la cohérence et le fonctionnement « systémique » des instruments, qui se répondent et se complètent mieux. Il est néanmoins encore tôt pour juger de l'efficacité de ce système, compte tenu du fait que les activités de coopération s'inscrivent généralement dans un « temps long », et sont menées sur plusieurs années.

799. Ceci étant, force est de constater que la valeur ajoutée des instruments « sécuritaires », l'Instrument de stabilité et l'Instrument de coopération en matière de sécurité nucléaire, est plus réduite, de par le caractère plutôt circonscrit des compétences de l'UE en la matière. Par ailleurs, si les instruments thématiques possèdent l'avantage de pouvoir être mis en œuvre sans l'accord des autorités étatiques du partenaire visé, en revanche leur budget est très largement limité, comparé à celui de l'ICD. Enfin, l'Instrument de partenariat se distingue au sein de ce « système » cohérent et irrigué par les valeurs de la doctrine de l'action extérieure, en ce qu'il sert *a priori* les intérêts de l'UE avant ceux du ou des partenaires visés. Il représente le tournant « offensif » de l'action extérieure européenne en matière de coopération. L'Asie-pacifique constitue une zone prioritaire de son expérimentation ces dernières années. Ses moyens sont limités, rapportés à l'ambition affichée dans sa programmation, mais il présente un fort potentiel pour une défense pragmatique des valeurs et objectifs de l'UE, à l'égard des émergents notamment.

800. La révision en 2014 des Instruments de financement de la coopération européenne visait non seulement à accroître leur efficacité, leur cohérence et leur lisibilité, par l'intégration transversale et fidèle de la doctrine de l'action extérieure. Il s'agissait également de prendre acte des évolutions du contexte géopolitique et géoéconomique dans lequel ces instruments opèrent. Ainsi, l'Asie et notamment l'ASEAN, ont gagné en importance dans la programmation de l'instrument géographique appliqué à la zone étudiée, l'instrument de coopération au développement. Cet instrument, au très large champ d'application, permet désormais à l'UE d'assurer une promotion « sur mesure » et différenciée de ses valeurs démocratiques et du développement durable auprès des PED de l'ASEAN, au sein de programmes régionaux comme nationaux. A cet égard, l'ASEAN voit sa centralité stratégique confirmée.

801. Les instruments et programmes thématiques interviennent théoriquement là où ils présentent une valeur ajoutée par rapport à l'ICD. C'est ainsi que les programmes BMPD, OSC-AL et l'IEDDH permettent d'appuyer directement l'émergence d'une société civile informée, de défenseurs des droits de l'homme, et de mobiliser ces acteurs en faveur du développement durable et de la protection des Biens Communs. En revanche, il n'existe pas d'instrument de financement de la coopération sécuritaire au champ d'intervention aussi étendu qu'en matière de développement durable ou de gouvernance démocratique. C'est ainsi que la contribution européenne sur des sujets aussi pertinents que la lutte contre le terrorisme ou la sécurité maritime¹¹⁵⁸ se trouve encore plutôt limitée à ce jour. Le constat effectué au sujet des contraintes qui pèsent sur l'Union en termes de politique étrangère de sécurité, que l'on avait fait au sujet du contenu limité des accords-cadres, se confirme ici en matière de coopération. Alors que les instruments thématiques complétaient les lacunes et insuffisances des accords-cadres en matière de démocratie, de droits de l'homme, d'environnement ou de changement climatique, le constat est bien moins positif concernant ces IFAE.

¹¹⁵⁸ Voir https://www.jstor.org/stable/24905090?seq=1#page_scan_tab_contents

802. L'approche globale des objectifs de l'action extérieure organisée par l'article 21 TUE permet de dépasser la fragmentation des compétences externes de l'Union. C'est ce qui lui permet d'inclure au sein d'un même accord (ici de coopération) un assortiment de clauses portant sur un éventail particulièrement divers de questions¹¹⁵⁹. Les trois générations de conditionnalité politique se sont construites au fil des expériences conventionnelles européennes, et font des accords-cadres conclus en Asie-pacifique des instruments complets de promotion des valeurs. En privilégiant la voie de la standardisation des clauses de conditionnalité politique, l'UE dé-politise leur contenu, et permet à l'accord-cadre de s'imposer comme le support d'une coopération potentiellement globale. Ceci ne l'empêche pas de prendre en compte la nécessité d'œuvrer en priorité en faveur de réformes internes avec les PED de l'ASEAN d'un côté, et de l'autre, en vue d'une meilleure coordination de leurs actions avec les pays développés démocratiques. Ceci étant, la standardisation, et l'ancienneté de certains accords, conduit à ce que certaines questions soient insuffisamment traitées en leur sein.

803. Ces faiblesses sont largement compensées par les instruments de coopération. En effet, depuis la réforme de 2014, ils constituent un système cohérent, plus lisible dans sa dimension programmatique, où la promotion transversale et circulaire des valeurs est centrale. Non seulement la programmation pour l'exercice actuel s'est « recentrée » sur l'Asie-pacifique, et notamment l'ASEAN et les pays développés voisins, mais elle intègre le plus souvent des questions qui avaient pu être omises ou insuffisamment abordées au sein des accords.

804. Néanmoins, « *l'Union n'est pas dotée d'une seule compétence d'action extérieure, mais reste soumise au principe d'attribution, lequel limite sa marge d'action sur le plan international* ». Cette limite se ressent surtout en termes de coopération sécuritaire, le maillon faible non seulement de la conditionnalité introduite au sein des accords-cadres, mais aussi de la coopération menée au travers des deux instruments thématiques dédiés.

¹¹⁵⁹ NEFRAMI E., « L'Union européenne et les accords de libre-échange « nouvelle génération » : quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2018, vol XIX, pp. 517-535, p.517

805. Les accords de coopération et la coopération financée par l'Union sont presque « naturellement » irrigués et dirigés par la doctrine de l'action extérieure, en dépit d'aspects perfectibles. La coopération au développement, et la PESC, ont des liens évidents et consubstantiels avec les questions relatives aux droits de l'homme, à la démocratie, à la sécurité, et au développement durable. S'il est un champ qui est resté plus longtemps imperméable aux valeurs non-commerciales, c'est précisément la politique commerciale commune, dont l'un des instruments les plus connus est l'accord commercial. Or, elle est également soumise aux injonctions de l'article 21 TUE. Surtout, le poids commercial de l'Union en fait un instrument potentiellement puissant à la disposition de l'UE. Cette dernière s'efforce ainsi de faire des accords commerciaux des instruments au service de la défense des valeurs.

SECONDE PARTIE

La promotion et la garantie perfectibles du respect des valeurs par les accords commerciaux au sein du système du double-accord en Asie-pacifique

806. Depuis la fin des années 1990, en réponse à la paralysie des négociations commerciales multilatérales, les Etats et organisations régionales se sont tournés vers la voie bilatérale (et plurilatérale) pour poursuivre la libéralisation commerciale. Le foisonnement de ce que la terminologie de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) désigne comme les « accords commerciaux régionaux » (ACR), est un phénomène bien connu.

Dans sa base de données, l'OMC dénombre ainsi plus de 300 accords commerciaux régionaux actuellement en vigueur, et qui lui ont été notifiés. Ces ACR comprennent les accords établissant une zone de libre-échange, les accords d'intégration économique incluant les services, ou encore les unions douanières. Ils sont conclus entre deux ou plusieurs entités étatiques ou régionales. Les accords de libre-échange (ALE) en constituent l'écrasante majorité. Soulignons d'ailleurs que 90% d'entre eux sont des accords bilatéraux¹¹⁶⁰.

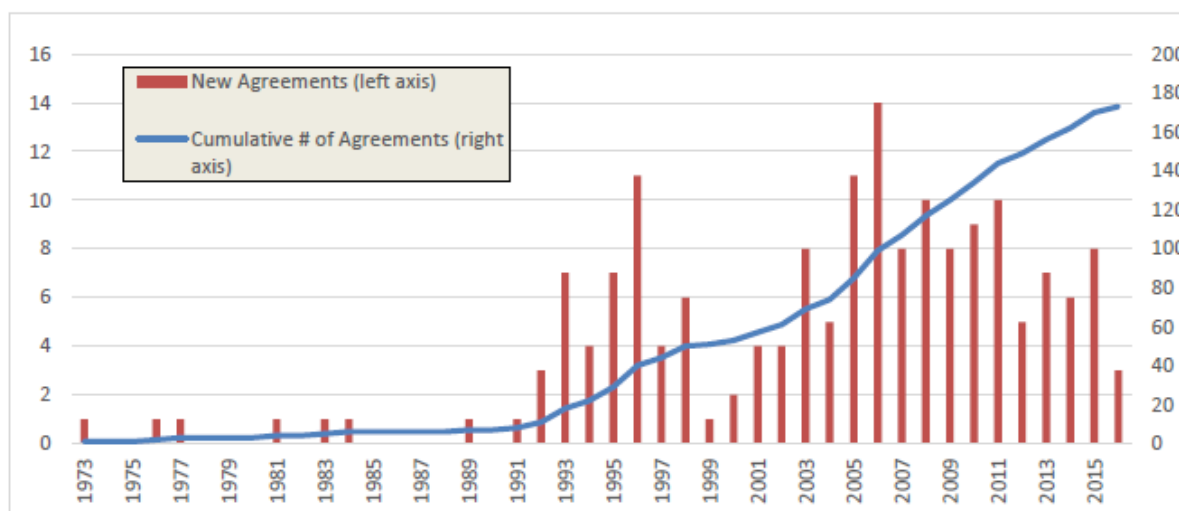
807. En dix ans, l'Asie est devenue la région du monde la plus active en termes de négociations d'ententes bilatérales et régionales relatives au commerce : plus de 147 ALE impliquant au moins une économie asiatique sont entrés en vigueur depuis 2007. Dans la zone Asie-pacifique, plus de 200 accords commerciaux étaient en vigueur en 2017¹¹⁶¹. Les Etats asiatiques les plus actifs en la matière sont le Japon, la République Populaire de Chine, la République de Corée, Singapour, et l'Australie. Ces cinq pays comptent de fait pour 44% des accords commerciaux bilatéraux de la région. Par ailleurs, le nombre d'accords conclus entre partenaires asiatiques a tendance à se réduire face à celui des accords conclus entre entités asiatiques et étrangères. La

¹¹⁶⁰ Source : base de données de l'OMC, en ligne, dernière consultation le 18/06/2019

¹¹⁶¹ ENGEN L., « Labour Provisions in Asia-Pacific Free Trade Agreements », *Background Paper* n°1, 2017, *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UNESCAP), Programme « *Enhancing the Contribution of Preferential Trade Agreements To Inclusive and Equitable Trade* », 2017, 83p, p.3

part des ALE intra-asiatiques a ainsi chuté de 64% en 2001-2005 à 37% en 2011-2015, favorisant des partenaires économiques européens et latino-américains¹¹⁶².

Figure 2 : évolution du nombre d’ALE en vigueur dans la région Asie-pacifique (1973-2016)



Source : ENGEN, 2017, p.3

808. L’UE n’est pas en reste à cet égard. Depuis une dizaine d’années, elle cherche à rattraper son (relatif) retard dans la bouillonnante zone de l’Asie-pacifique¹¹⁶³. Le mouvement a été initié avec la conclusion du premier ALE « nouvelle génération » avec la Corée du Sud¹¹⁶⁴ en 2009, suivi par Singapour, le Canada, le Vietnam, et tout récemment le Japon. Elle mène actuellement plusieurs négociations d’accords du type ALE « complets » (*deep and comprehensive free-trade agreements*) avec plusieurs autres Etats de la zone (Australie, Nouvelle-Zélande). Enfin, la Commission européenne a mandaté la réalisation d’études d’impact *ex ante* concernant la conclusion d’un accord commercial avec l’Indonésie, les Philippines et la Malaisie¹¹⁶⁵.

¹¹⁶² ENGEN, précité.

¹¹⁶³ L’UE négocie également des accords commerciaux en dehors de l’Asie-pacifique. En plus de la négociation d’accords commerciaux modernisant le cadre de ses relations commerciales avec plusieurs partenaires d’Amérique latine (Chili, Mexique, MERCOSUR), elle mène également des négociations commerciales en Afrique (les Accords de Partenariat Economique ou APE), ainsi qu’en Asie centrale, avec par exemple l’Azerbaïdjan ou le Kirghizstan. Pour un état des lieux des négociations commerciales en cours, voir le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

¹¹⁶⁴ Dans la suite des développements, on désignera par « Corée » la République de Corée, ou Corée du Sud. L’ambiguïté est réduite dans la mesure où l’UE n’entretient aucune relation conventionnelle avec la Corée du Nord.

¹¹⁶⁵ Voir *infra*, titre 2, les développements portant sur les études d’impact

L'UE a également négocié, ou négocie actuellement, des accords bilatéraux d'investissement (ABI) avec plusieurs partenaires, au premier rang desquels la Chine, ainsi que Singapour, le Vietnam, et la Birmanie, pour la zone qui nous occupe¹¹⁶⁶.

Tableau 37 : Etat des lieux des accords du type « accord de libre-échange » de l'UE en Asie-pacifique :

Accord	Nature ¹¹⁶⁷	Ouverture négociations	Situation actuelle ¹¹⁶⁸
Accords finalisés			
UE-Corée	MIXTE	2009	Entrée en vigueur en 2015
UE-Singapour	EXCLU UE ¹¹⁶⁹	2010	Signature le 19 octobre 2018 ¹¹⁷⁰ - En attente de la ratification singapourienne
UE-Canada	MIXTE	2009	Signature le 30 octobre 2016 - Application provisoire depuis le 21 septembre 2017 – En attente de ratification par les Etats-membres
UE-Vietnam	EXCLU UE ¹¹⁷¹	2012	Négociations terminées – Signature le 30 juin 2019
UE-Japon	EXCLU UE	2012	Entrée en vigueur le 1er février 2019
Accords en cours de négociation			
UE-Thaïlande		2013	Négociations suspendues à la suite du coup d'état en 2014
UE-Indonésie		2016	7e cycle de négociations en mars 2019
UE-Australie		2018	3e cycle de négociations en mars 2019
UE-Nouvelle-Zélande		2018	3e cycle de négociations en février 2019

« EXCLU UE » : non-mixité de l'accord, accord relevant de la compétence exclusive de l'UE, par opposition à « MIXTE »

Source : auteure¹¹⁷²

¹¹⁶⁶ Voir *infra*, titre 2, les développements portant sur le système du double-accord et les accords sectoriels

¹¹⁶⁷ D'après les décisions ou propositions de décisions de signature ou de conclusion des accords en cause, voir *infra*.

¹¹⁶⁸ Dernière vérification : 15/05/2019

¹¹⁶⁹ L'exclusivité est favorisée au sein de la proposition de décision de conclusion de l'accord, Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, COM(2018) 196 du 18.4.2018 [non publié]

¹¹⁷⁰ Une version de l'ALE a été signée en 2012, à l'exception des dispositions portant sur l'investissement. A la suite de l'avis 2/15 de la CJUE du 16 mai 2017, le résultat des négociations menées avec Singapour a été ajusté, afin de créer deux accords distincts : l'ALE et un accord de protection des investissements (API). Les deux accords ont été signés le 19 octobre 2018 et approuvés par le Parlement européen le 13 février 2019.

¹¹⁷¹ L'exclusivité est favorisée par la Commission européenne au sein de la proposition de décision de conclusion de l'ALE, Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam, COM(2018) 691, du 17.10.2018 [non publié]

¹¹⁷² Dernière vérification 15/05/2019

809. Il est coutumier désormais de désigner ces accords commerciaux comment étant « nouvelle génération ». Ils ont été conclus après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et ont donc bénéficié de la procédure renouvée de conclusion des accords commerciaux régie par l'article 218 TFUE (en lien avec l'article 207 du même traité), mais aussi de l'élargissement du champ de la compétence commerciale exclusive de l'Union européenne¹¹⁷³.

Par rapport aux accords commerciaux précédents, y compris ceux qui allaient au-delà de la seule coopération commerciale, les ALE « nouvelle génération » sont plus ambitieux dans la libéralisation qu'ils organisent, en termes tant tarifaires que de non-tarifaires. De plus, sont désormais abordées en leur sein des questions très diverses comme les liens entre le commerce et la propriété intellectuelle, l'investissement, les marchés publics, la concurrence, ou encore le développement durable.

810. Conformément à l'article 21§3 TUE, les accords commerciaux « nouvelle génération », bien que leur objet et objectif principal demeure d'assurer l'avancement du libre-échange, ne sont pas exemptés d'assurer la promotion et le respect des autres principes de la doctrine de l'action extérieure européenne. L'article 207§1 TFUE rappelle ainsi que « *la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.* » Par conséquent, l'UE s'efforce d'assurer la promotion et le respect des valeurs aussi bien au sein des accords, que dans leur mise en œuvre. Elle doit non seulement s'assurer que les obligations au sein des accords sont compatibles avec les principes qui fondent son identité, mais aussi d'encourager ses partenaires tiers à respecter ces principes dans l'exécution des accords conclus avec elle.

811. Pour ce faire, d'un côté, l'Union a modelé le contenu des accords commerciaux eux-mêmes. L'essentiel des dispositions introduites pour mettre les accords commerciaux au service de la promotion des valeurs se trouve au sein des chapitres « commerce et développement durable ». De fait, si la plupart des accords commerciaux de l'UE comportent au sein de leur préambule une référence aux droits de l'homme, voire à certains traités multilatéraux sur les droits de l'homme¹¹⁷⁴, la contribution des ALE (et des autres types d'accords sectoriels) de

¹¹⁷³ Voir *supra*, les propos introductifs en la matière.

¹¹⁷⁴ Ex. : « Réaffirmant leur attachement à la charte des Nations unies et eu égard aux principes énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme », APE Japon ; « réaffirmant leur engagement en faveur de la charte des Nations unies signée

l'UE à la promotion des valeurs de la gouvernance démocratique s'opère davantage en dehors des accords eux-mêmes¹¹⁷⁵, notamment par le biais du système du double-accord¹¹⁷⁶. Quant aux principes relatifs à la sécurité internationale, dont les interactions avec le commerce sont trop indirectes, ils sont absents des accords commerciaux.

812. Le premier chapitre « commerce et développement durable », a été introduit dans l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud¹¹⁷⁷. On en trouve, ceci étant, des prémices au sein de l'APE UE-CARIFORUM¹¹⁷⁸, ce qui justifie qu'on y fasse référence le cas échéant dans l'examen qui suivra¹¹⁷⁹. Les chapitres « commerce et développement durable » ont été par la suite modernisés et enrichis, au fil des négociations d'ALE « nouvelle génération » en Asie-pacifique, ainsi qu'à l'occasion de la négociation de l'accord de libre-échange avec le Canada, le fameux CETA¹¹⁸⁰. Lorsqu'approprié, on fera également référence à l'Accord d'Association conclu avec l'Amérique centrale en 2012¹¹⁸¹, ainsi qu'à l'accord commercial conclu en 2013 avec la Colombie et le Pérou¹¹⁸² (Titre 1).

813. De l'autre côté, l'UE dispose de plusieurs voies et mécanismes, qui ont pu être créés ou perfectionnés afin d'assurer que les accords commerciaux (et la politique commerciale commune) contribuent à la promotion et à la garantie du respect des valeurs non-commerciales de l'Union européenne.

à San Francisco le 26 juin 1945 et de la déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 », EUKOR.

¹¹⁷⁵ A l'exception notable de l'accord commercial Colombie-Pérou-UE, qui comporte la clause « droits de l'homme », à l'article 1. Cette anomalie s'explique partiellement par la nature initialement associative de l'accord envisagé avec les Etats membres de la Communauté Andine des Nations (CAN).

¹¹⁷⁶ Voir *infra*, titre 2

¹¹⁷⁷ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-1343, ci-après « EUKOR ».

¹¹⁷⁸ Accord de Partenariat Economique entre les Etats du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats-membres, d'autre part, JO L 289 du 30.10.2008, pp.3-1955. Ci-après « APE CARIFORUM ».

¹¹⁷⁹ De la même façon, on évoquera volontiers à des fins de comparaison le contenu de l'Accord d'Association conclu avec l'Amérique centrale en 2012 (ci-après « Association AC ») et celui de l'accord commercial en cours de négociation avec le Mexique (ci-après « EUMEX »).

¹¹⁸⁰ Accord économique commercial et global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp.23-1079. D'après l'acronyme anglais de « *Comprehensive Economic and Trade Agreement* », ou Accord Economique et Commercial Général en français. Ci-après, « CETA ».

¹¹⁸¹ Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats-membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, JOUE L 346 du 15.12.2012, pp.1-2621. Ci-après « Association AC ».

¹¹⁸² Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, JOUE L du 21.12.2012, pp.1-2607. Ci-après « AC Colombie-Pérou ».

814. Au sein de cette deuxième catégorie, on s'intéressera d'abord à ce que l'on désignera comme le « système du double-accord », qui se caractérise par l'emprise d'un accord-cadre sur les accords sectoriels. L'essence de ce système réside dans la mise en place d'un lien juridique explicite entre l'accord-cadre et les accords sectoriels conclus avec un partenaire tiers donné. La valeur et la portée de ce système sont cependant tributaires du respect d'un certain nombre de conditions pratiques et juridiques, que l'on examinera. Ceci étant, on peut d'ores et déjà regretter ce qui semble être un affaiblissement du système, qui va jusqu'à potentiellement disparaître des accords conclus récemment avec le Japon¹¹⁸³.

815. Par ailleurs, la conformité des ALE à l'égard de la doctrine de l'action extérieure est également, en théorie tout du moins, garantie par les évaluations menées avant la conclusion d'un accord, les fameuses études d'impact et études d'impact de développement durable. Les questions autour de l'impact potentiel de la mise en œuvre des accords commerciaux sur les droits de l'homme, les normes sociales et environnementales, ou encore sur le réchauffement climatique, mettent en évidence l'importance de mener des études d'impact complètes, précises et fiables en amont de leur conclusion. Les études d'impact *ex ante* auxquelles recourt l'Union européenne constituent un outil particulièrement perfectionné. De plus, elles ont connu ces dernières années une nette amélioration de leur méthodologie, de leur transparence et de leur cohérence avec la promotion des valeurs (Titre 2).

Titre 1 L'ALE « nouvelle génération », promoteur et garant du respect des principes du développement durable

Titre 2 Les mécanismes de garantie du respect des valeurs non-commerciales en dehors des ALE

¹¹⁸³ Voir *infra*, titre 2

Titre 1 L'ALE « nouvelle génération », promoteur et garant du respect des principes du développement durable

816. La nature des interactions entre commerce et développement durable fait encore à ce jour l'objet d'intenses discussions. Si un certain consensus existe désormais autour du fait que pour les PED et surtout les PMA, la libéralisation commerciale peut avoir des effets négatifs dans la mesure où le pays n'est pas suffisamment préparé au « choc » de la concurrence, le débat persiste concernant les pays développés et les PED les plus avancés.

817. Certains considèrent que la croissance économique suscitée par l'intensification des échanges conduit mécaniquement à une élévation du niveau de vie, et à une amélioration des conditions sociales, ainsi qu'environnementales¹¹⁸⁴. Cependant, cette théorie est partiellement contredite par des constatations empiriques : par exemple, les sociétés les plus riches continuent d'être parmi les plus polluantes¹¹⁸⁵, et de produire le plus de déchets¹¹⁸⁶. D'autres affirment que le commerce a toujours des effets négatifs sur la durabilité¹¹⁸⁷. Ils mettent notamment en avant le risque de « nivellement par le bas » (*race to the bottom*) que poserait le libre-échange. Les Etats, afin de maintenir ou d'obtenir un avantage comparatif, seraient tentés de réduire la protection accordée par leurs normes de protection environnementale et sociale¹¹⁸⁸.

818. Il n'est pas exclu d'adopter une position intermédiaire, et de considérer que le commerce a le potentiel d'avoir des effets sur l'économie, la société, l'environnement, d'une manière positive ou négative. Tout porte, en tout état de cause, à soutenir que la libéralisation

¹¹⁸⁴ REYNAUD P., « Sustainable Development and Regional Trade Agreements: Toward Better Practices in Impact Assessments », 2013, p.211, en ligne

¹¹⁸⁵ L'UE est le troisième plus gros émetteur de gaz à effet de serre derrière la Chine et les États-Unis, suivie par l'Inde et le Brésil. Avec 9,84 milliards de tonnes de CO₂ émises en 2017, la Chine est depuis quelques années le premier émetteur de gaz à effet de serre, devant les États-Unis (5, 27) et l'Inde (2,46). Certains insistent cependant sur le fait que pays exporte la majorité des biens produits dans ses usines vers les pays développés. Ces émissions pourraient donc être considérées comme des externalités négatives des pays industrialisés.

¹¹⁸⁶ Plus le niveau de vie est élevé, plus la population consomme des produits préparés, générant plus d'emballages à jeter. Bien qu'ils ne représentent que 16 % de la population mondiale, les pays développés génèrent ainsi 34 % de déchets de la planète. (source : KAZA S., YAO L. C., BHADA-TATA P., VAN WOERDEN F., « *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050* », coll Urban Development, 2018, Washington, DC, publications de la Banque Mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>) ; REYNAUD, 2013, précité, p.211

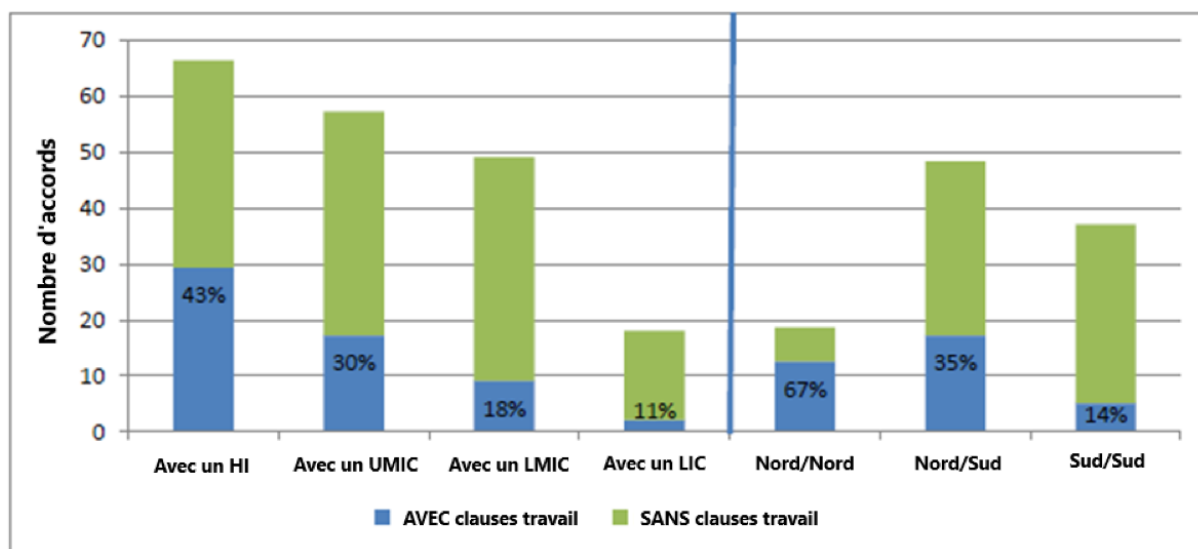
¹¹⁸⁷ RØPKE I., « Trade, Development and Sustainability – A Critical Assessment of the 'Free Trade Dogma' », *Ecological Economics*, 1994, n°9, pp.13-22 ; DALY H., « Reconciling Internal and External Policies for Sustainable Development », in DRAGUN A. et JAKOBSSON K. (dir.) *Sustainability and Global Environmental Policy*, Edward Elgar, Londres, 1997, p. 11.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

commerciale devrait être réfléchie et contrôlée, afin d'encourager au mieux le développement durable, et de réduire au minimum les potentiels effets négatifs.

819. C'est l'une des raisons qui a poussé, en dépit des débats persistants sur l'opportunité de lier les questions commerciales et considérations sociales et environnementales, de plus en plus d'Etats à inclure des clauses relatives au développement durable dans leurs accords commerciaux. Soulignons que l'inclusion de clauses « développement durable », ou portant sur les normes sociales et environnementales n'est pas une tendance réservée aux accords entre pays développés.

Figure 3 : répartition des accords comportant ou non des clauses travail, par niveau de développement, selon la classification de la Banque mondiale (2004-2017)¹¹⁸⁹



HIC : High Income Country, pays à hauts revenus

UMIC: Upper Middle Income Country, pays à revenus intermédiaires supérieurs

LMIC: Lower Middle Income Country, pays à revenus intermédiaires inférieurs

LIC: Lower Income Country, pays à revenus bas

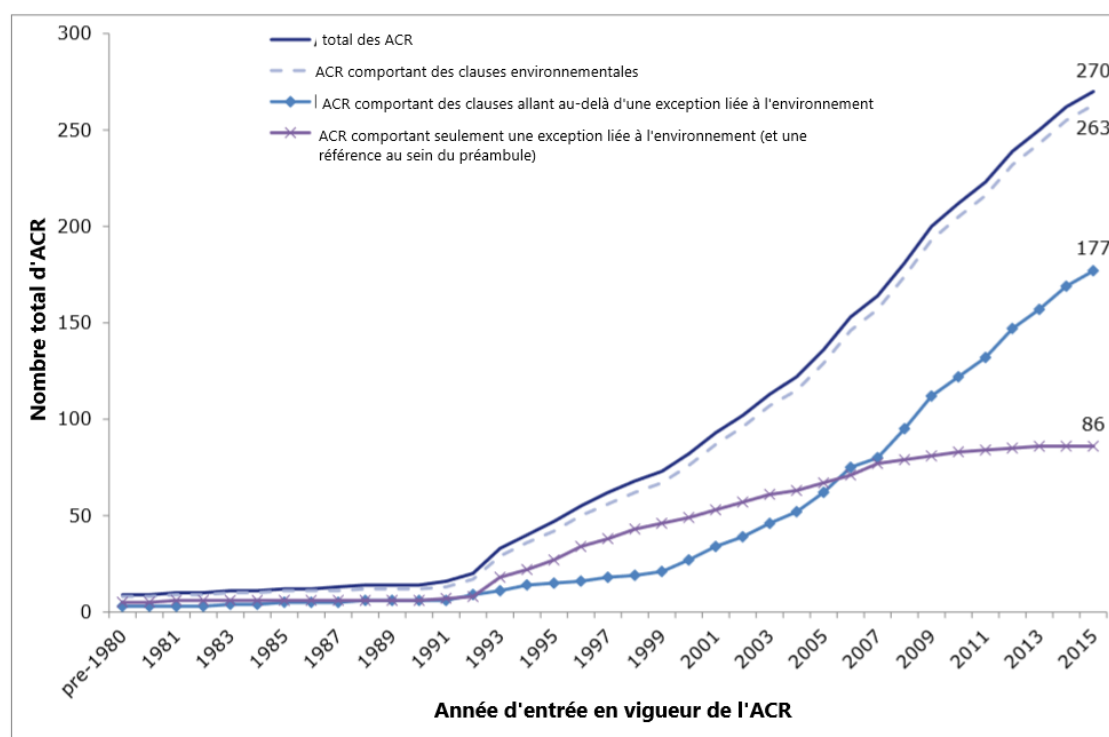
Source : d'après ENGEN¹¹⁹⁰, p.36

¹¹⁸⁹ La tendance avant 2004 était la même, avec des parts moins importantes. Voir : ENGEN L., « Labour provisions in Asia-Pacific Free Trade Agreements », rapport préparé pour l'UNESCAP, *background paper* n°1/2017, United Nations Publications, 2017, 83p., p.36

¹¹⁹⁰ Il faut souligner que la zone « Asie-pacifique » étudiée par ENGEN ne correspond pas à celle circonscrite dans cette étude. ENGEN considère le continent asiatique dans son ensemble, y compris donc l'Asie centrale et les grands émergents (Chine, Inde), et intègre également les petits Etats insulaires en développement du Pacifique relevant du partenariat UE-ACP.

820. Une tendance similaire est observée en matière de clauses environnementales au niveau mondial. Sur les 270 accords commerciaux recensés jusqu'en 2016¹¹⁹¹, 97% comportent au moins une clause environnementale. On remarque avec intérêt que la tendance la plus récente est à l'augmentation du nombre d'accords commerciaux qui comportent des clauses environnementales « substantielles », c'est-à-dire allant au-delà d'une mention au sein du préambule et de la traditionnelle clause d'exception environnementale.

Figure 4 : répartition des ACR conclus depuis 1980 comportant des clauses environnementales (en 2016) :



Source : d'après MONTEIRO, précité, p.6

821. Cette tendance générale s'applique dans une certaine mesure à l'Asie-pacifique, qu'il s'agisse de contenu environnemental ou lié au travail. Depuis les années 2010, ce type de dispositions se « normalise » au sein des accords commerciaux, alors qu'elles étaient très minoritaires au début des années 2000¹¹⁹².

¹¹⁹¹ MONTEIRO J. A., « Typology of Environment-related Provisions in Regional Trade Agreements », *WTO Staff Working Paper*, n°ERSD-2016-13, août 2016, 111p.

¹¹⁹² ENGEN, précité, p.37

822. Ceci étant, en Asie-pacifique, il existe aussi bien des « *promoteurs* » que des « *acceptants* » ou enfin des « *réfractaires* » à l'inclusion de ces clauses. On peut prendre l'exemple des clauses travail pour l'illustrer.

Tableau 38 : répartition des ALE par pays comportant ou non des clauses travail et pourcentage des ALE avec clauses sur le total d'accords conclus par pays (depuis 2004)

	Australie	Brunei	Cambodge	Chine	Corée	Inde	Indonésie	Japon	Laos	Malaisie	Myanmar	Nouvelle-Zélande	Philippines	Singapour	Thaïlande	Vietnam
Avec	3	1	0	5	7	0	0	3	0	1	0	8	2	3	2	1
Sans	5	6	5	6	8	10	7	11	6	11	5	0	6	13	10	8
TOTAL	8	7	5	11	15	10	7	14	6	12	5	8	8	16	12	9
% avec	37,5	14,3	0	45,5	46,7	0	0	21,4	0	8,3	0	100	25	18,8	16,7	11,1

Source : auteure, d'après ENGEN, précité

823. Certains Etats de la zone paraissent encore très réticents à l'inclusion de clauses travail. Les principaux « *réfractaires* » sont ainsi l'Indonésie, les PMA de l'ASEAN, ou encore l'Inde. A l'opposé, à l'exemple de la Nouvelle-Zélande, de la Corée du Sud, de l'Australie et du Japon, plusieurs pays assurent un rôle de « *promoteurs* », et intègrent délibérément de telles clauses. On relève que certains PED « avancés », voire émergents, ont également conclu des accords contenant de telles clauses. Ce sont néanmoins plutôt des « *acceptants* ». Ces derniers ne font pas de l'inclusion de telles clauses une condition de la conclusion d'un accord commercial, mais accepteront à la demande d'un partenaire suffisamment important. Parmi les « *acceptants* », se trouvent la Thaïlande, le Vietnam et les Philippines, et de façon notable, la Chine¹¹⁹³.

824. Il faut, ceci étant, souligner que ceci ne nous renseigne en rien sur le contenu matériel ou le niveau d'ambition des clauses en cause. Or, le contenu des accords en matière de normes sociales et environnementales varie grandement d'un accord à un autre¹¹⁹⁴. Dans la suite de

¹¹⁹³ ENGEN, précité, p.38

¹¹⁹⁴ Le niveau de développement des parties à l'accord n'est apparemment pas le critère décisif quant à l'intégration de dispositions ambitieuses. On se hasarderait à supposer que l'expérience conventionnelle antérieure, ainsi que la volonté de la partie « *leader* » dans la négociation de l'accord est plus déterminante. Pour une analyse de l'ambition des clauses selon les accords et acteurs commerciaux, voir ENGEN, précité, et MONTEIRO, précité.

cette étude, on s'attachera à décrire et analyser le contenu « développement durable » des accords commerciaux européens, tout en évoquant le contenu des accords conclus par d'autres acteurs commerciaux, afin de souligner les particularités de l'approche européenne.

825. Si la conclusion de l'accord euro-coréen de libre échange en 2009 ne marquait pas la première apparition de clauses relatives au développement durable au sein d'un accord commercial, il a néanmoins représenté un important saut qualitatif. C'est au sein de cet accord qu'a été intégré, à l'initiative de l'Union, un chapitre « commerce et développement durable » (CDD), rassemblant la majorité des clauses relatives à la promotion et la protection des composantes du développement durable. L'UE a systématiquement inclus un chapitre CDD au sein de tous les accords commerciaux qu'elle a négociés par la suite. De façon générale, le contenu des chapitres CDD de l'UE s'est enrichi et précisé, et s'organise autour de clauses largement standardisées. Néanmoins, des variations existent, dont certaines sont à regretter, tandis que l'on souhaiterait vivement voir se standardiser d'autres¹¹⁹⁵.

826. Les chapitres CDD des accords de l'UE s'articulent autour de quatre types de clauses :

- l'adhésion aux normes internationales en matière de travail et d'environnement ;
- le respect des normes nationales élevées de protection du travail et de l'environnement ;
- le traitement de « questions spécifiques » (biodiversité, pêche et exploitation forestière durables, droits des travailleurs migrants, changement climatique...) ;
- les mécanismes institutionnels de mise en œuvre, de suivi, de réexamen du chapitre CDD, de règlement des différends, de participation de la société civile.

827. Au niveau mondial, une proportion croissante d'accords commerciaux comporte une référence à la composante sociale et/ou environnementale du développement durable au sein du préambule ou de la clause décrivant les objectifs de l'accord. L'autre clause liée au développement durable la plus courante est celle qui autorise et encadre les exceptions à la libéralisation régie par l'accord. Le plus souvent, comme dans le cas de l'Union européenne,

¹¹⁹⁵ Le tableau en Annexe 4 fournit un aperçu global du contenu des chapitres CDD au sein des accords commerciaux de l'Union européenne depuis 2009.

cette clause d'exception est calquée sur le modèle de la clause d'exception du GATT, l'article XX.

Ce sont cependant les clauses CDD plus « substantielles », dans leur contenu et portée, qui retiendront davantage notre attention.

828. A cet égard, ce que l'on retient d'une comparaison entre les accords commerciaux de l'UE et ceux pilotés par d'autres acteurs internationaux, c'est que si un nombre croissant d'ACR comporte des clauses « développement durable », les chapitres CDD de l'UE sont parmi les plus complets. Surtout, ce constat se vérifie concernant les ALE européens tant en termes d'obligations matérielles que de structure institutionnelle.

829. Comme de plus en plus d'accords conclus par des Etats tiers, les chapitres CDD des accords européens comportent systématiquement une référence aux normes qui sont censées protéger et garantir les droits du travail ainsi que l'environnement. La promotion du respect des valeurs liées au travail et à l'environnement passe en premier lieu par une référence aux normes internationales d'un côté, ainsi qu'aux normes nationales pertinentes (celles de l'UE et celles du ou des partenaires conventionnels) de l'autre. Par ailleurs, ils organisent une coopération plus ou moins étendue entre les partenaires. Ces clauses sont également les plus courantes au sein des accords qui intègrent des clauses sociales et environnementales (Chapitre 1).

830. L'approche adoptée par l'UE pour la promotion des valeurs non-commerciales au sein de ses chapitres CDD se distingue en revanche de celle de ses partenaires tiers sur deux aspects.

D'un côté, l'UE montre une propension à intégrer un nombre croissant de clauses portant sur ce que l'on appellera des « questions spécifiques », comme la biodiversité, la RSE, ou la lutte contre le changement climatique. L'inclusion de ces clauses « questions spécifiques », traduit la volonté d'une approche toujours plus complète des interactions entre commerce et développement durable, ainsi que du souhait de parvenir à répondre aux défis spécifiques à un partenaire ou une région donnée. Le parallèle avec l'enrichissement progressif des considérations du même ordre au sein des accords-cadres, ainsi qu'au sein des IFAE, est ici évident (Chapitre 2).

De l'autre côté, les chapitres CDD de l'Union sont caractérisés par l'existence de mécanismes institutionnels étoffés régissant le fonctionnement et le suivi du chapitre (voire de l'accord), et par la participation du public et de la société civile à ces mécanismes. La forme particulière de règlement des différends établi pour les obligations découlant du chapitre CDD est le dernier aspect le plus caractéristique de l'approche européenne. L'ensemble de cette structure particulière vise à assurer la cohérence et l'efficacité de la mise en œuvre de l'accord commercial vis-à-vis des principes du développement durable (Chapitre 3).

Chapitre 1 La référence aux normes internationales et nationales et la coopération en matière d'environnement et de travail

Chapitre 2 La spécificité des chapitres « commerce et développement durable » européens du point de vue matériel

Chapitre 3 La spécificité des chapitres « commerce et développement durable » européens du point de vue institutionnel

Chapitre 1 La référence aux normes internationales et nationales et la coopération en matière d'environnement et de travail

831. Les accords commerciaux de l'Union européenne ne sont désormais plus seulement des vecteurs de la libéralisation des flux commerciaux. L'évolution de la doctrine de l'action extérieure européenne, qui s'applique à la politique commerciale, exige d'eux qu'ils remplissent une autre fonction. Il leur faut à présent promouvoir le développement du commerce international d'une manière qui contribue au développement durable, pour le bien-être des générations actuelles et futures.

L'UE et les Etats avec lesquels elle conclue de tels accords reconnaissent que le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont interdépendants, et sont des composantes du développement durable qui se renforcent mutuellement¹¹⁹⁶. Le concept tridimensionnel et circulaire du développement durable est ainsi promu aussi bien au sein des accords-cadres, de la coopération européenne, que des accords commerciaux.

832. L'UE a choisi de rassembler la plupart des clauses portant sur la promotion et la garantie que les accords commerciaux contribuent au développement durable au sein d'un chapitre spécifique. Les chapitres « Commerce et Développement Durable » (CDD) des accords commerciaux européens¹¹⁹⁷ s'appliquent aux mesures adoptées et maintenues par les parties « *qui affectent les aspects des domaines du travail et de l'environnement qui touchent au commerce* »¹¹⁹⁸. D'emblée, on note que la contribution des accords commerciaux européens à la réalisation des objectifs « sociaux » du développement durable se cantonne aux questions relatives au travail.

Les « normes du travail » que visent les chapitres CDD sont identifiées¹¹⁹⁹ comme étant les questions pertinentes dans le contexte des travaux de l'OIT, et notamment la Déclaration de

¹¹⁹⁶ V. par ex. : EUSIN, 12.1§2

¹¹⁹⁷ Ce chapitre peut-être unique, comme par exemple dans le cas de l'EUKOR (Chapitre Treize) ou de l'EUVN (Chapitre Treize) ou encore de l'APE Japon (Chapitre Seize), d'un titre unique (Titre VIII de l'accord d'association avec l'Amérique centrale) ou être composé de plusieurs chapitres concernant respectivement le commerce et le développement durable en général, les questions « travail » et « environnement », comme dans le cas du CETA (Chapitres 22, 23 et 24).

¹¹⁹⁸ EUKOR, 13.2§1

¹¹⁹⁹ V. par ex. : EUVN 13.1§4, note de bas de page n°1 ; EUKOR 13.2§1, note de bas de page n°84

l'OIT de 1998, l'Agenda pour le travail décent visé dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale de 2008¹²⁰⁰, ainsi que la déclaration du Conseil Economique et Social de l'ONU de 2006¹²⁰¹.

Les accords conclus par l'UE ne proposent en revanche pas de définition de ce que sont les « normes environnementales » dans le contexte du chapitre CDD, à l'exception notable du CETA. Au sens de cet accord, le « *droit de l'environnement* » désigne une loi ou disposition réglementaire « *ou toute autre mesure juridiquement contraignante* » ayant pour objet la protection de l'environnement, y compris la prévention des risques pour la vie ou la santé humaines résultant d'impacts environnementaux. Il fournit également des exemples de ce que ce champ recouvre, tels que la prévention, le contrôle et la réduction des émissions de polluants ou de contaminants dans l'environnement, la gestion des produits chimiques, des déchets, ou encore la conservation et la protection de la flore et de la faune sauvages. Si le changement climatique et ses effets ne sont pas expressément visés, il peut néanmoins entrer dans cette définition.

833. La régulation des effets de la libéralisation autorisée par les accords commerciaux passe par la promotion de l'adoption et du respect effectif des normes les plus élevées de protection des droits du travail et de l'environnement.

A cet effet, l'UE (comme d'autres acteurs commerciaux) insiste sur l'inclusion de deux séries de clauses, portant sur le respect des normes internationales d'un côté (Section 1), et de la législation nationale de l'autre côté (Section 2).

Afin de mettre en œuvre leurs obligations internationales, et de procéder le cas échéant aux réformes législatives nationales nécessaires, l'échange d'informations, de bonnes pratiques ou l'assistance technique et financière offerte par une coopération au large champ d'application constitue un complément bienvenu (Section 3).

¹²⁰⁰ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable adoptée par la Conférence internationale du travail à sa 97e session, à Genève, le 10 juin 2008.

¹²⁰¹ Déclaration ministérielle du Conseil économique et social de l'ONU sur le plein emploi, la création d'emplois productifs et le travail décent pour tous de 2006.

Section 1 La référence aux normes internationales et l'articulation entre dispositions des accords et traités multilatéraux

834. Pour répondre notamment au risque de nivellement vers le bas des normes sociales et environnementales, l'UE (comme d'autres acteurs commerciaux) a choisi d'intégrer au sein de ses accords commerciaux des clauses dont la fonction est d'assurer qu'au long terme, les différentes normes de protection du travail et de l'environnement des Etats convergent vers le niveau de protection le plus élevé possible. Or, la gouvernance multilatérale de ces questions, et l'adoption des normes internationales qui sont élaborées dans ces enceintes, constituent le canal privilégié de cette convergence. Les chapitres CDD de l'UE comportent tous des clauses qui appuient ce processus.

Au sein de clauses généralement intitulées « *normes et conventions internationales en matière de travail* »¹²⁰² et « *accords multilatéraux en matière d'environnement* »¹²⁰³, l'UE et ses partenaires réaffirment leur soutien au multilatéralisme, et leur engagement à respecter effectivement les engagements souscrits au titre des traités internationaux auxquels ils sont parties.

¹²⁰² V. par ex. : APE Japon 16.3, CETA 23.3, EUSIN 12.3, EUKOR 13.4

¹²⁰³ V. par ex : APE Japon 16.4, AC Colombie-Pérou 270, EUVN 13.5

Tableau 39 : clauses « normes internationales » au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX ¹²⁰⁴
Normes internationales « travail »									
Référence aux déclarations multilatérales	191§1 et 2	13.1§1	286	267	22.1	12.3§2 et 3	13.4	16.1	1§2
Respect des 4 « principes » fondamentaux de l'OIT	191§1	13.4§3	286§1	269§3	23.3§1	12.3§3	13.4§2	16.3§2	3§2
Respect des conventions de l'OIT	191§1	13.4§3	286§2	269§3	23.3§4	12.3§3	13.4§4	16.3§5	3§3
Engagement à ratifier d'autres conventions de l'OIT		13.4§3	286§3 ¹²⁰⁵	269§4 ¹²⁰⁶	23.3§4	12.3§4	13.4§3	16.3§3	3§4
Normes internationales « environnement »									
Mention des AME	183§3	13.5	287	270§1	24.4	12.6§2	13.5§2	16.4§1	4§1
Respect des AME		13.5§2	287§2	270§2	24.4	12.6§2	13.5§2	16.4§2	4§2
AME cités ¹²⁰⁷		13.5	287§2	270§2 ¹²⁰⁸		12.6§3	13.6 et 13.7	16.4§3 et 16.6	5§2 et 6§1

Source : auteure

835. L'inclusion de ces clauses, qui ne créent pas de nouvelles obligations à l'UE ou à ses partenaires¹²⁰⁹, mais se contentent de rappeler celles auxquels ils sont déjà soumis, sert plusieurs objectifs.

¹²⁰⁴ L'accord de modernisation de la partie commerciale de l'accord global entre l'UE et le Mexique (EUMEX) est à ce jour en cours de négociation. Les remarques offertes ici le sont sur la base des propositions de textes publiées par la Commission européenne sur son site. La numérotation des articles ainsi que leur contenu sont donc susceptibles de changer.

¹²⁰⁵ Les parties ne s'engagent qu'à échanger sur les avancées en matière de ratification.

¹²⁰⁶ Remarque similaire à ce qui concernait l'Accord d'Association avec l'Amérique centrale.

¹²⁰⁷ Pour une liste des Accords Multilatéraux sur l'Environnement, voir *infra*.

¹²⁰⁸ L'article 270§3 permet d'élargir la liste, le Comité Commerce peut le faire sur recommandation du sous-comité Commerce et Développement durable

¹²⁰⁹ Sauf rares exceptions, comme par exemple l'engagement à ratifier certains traités ou protocoles, qui apparaît rarement au sein des accords, on le verra *infra*.

D'abord, il s'agit de construire et renforcer un socle commun de principes et normes internationales. L'UE s'efforce ainsi de créer ou renforcer des alliances d'acteurs « *like-minded* » avec ses partenaires d'Asie-pacifique dans chacune des instances internationales pertinentes.

De plus, la référence à des standards communs devrait contribuer à limiter les conflits de normes. En effet, en raison de la coexistence des différentes règles et exigences issues de l'enchevêtrement des multiples ACR conclus dans la zone, le phénomène du « *spaghetti bowl* » est un risque réel. C'est d'autant plus pertinent à l'égard des PED de l'ASEAN, dont les capacités à mettre en œuvre efficacement les obligations internationales sont plus limitées.

Ensuite, le raisonnement présenté au sujet des références aux instruments internationaux introduites au sein des accords-cadres de l'UE¹²¹⁰ est transposable au contexte des accords commerciaux. La référence aux instruments multilatéraux accroît la légitimité des clauses, contribue à les « dépolitiser », et favorise leur acceptation par les partenaires tiers.

836. Le fait que plusieurs des accords précisent qu'il ne s'agit pas d'harmoniser les législations respectives de l'UE et de ses partenaires¹²¹¹ est révélateur à cet égard : les Etats, notamment d'Asie-pacifique, seront plus enclins à accepter un rappel de normes internationales qu'une obligation de converger vers les normes européennes. La participation expressément encouragée de l'OIT et des autres organes et organismes internationaux pertinents aux consultations interétatiques et aux travaux du groupe d'expert en cas de différend¹²¹² s'inscrit également dans cette logique¹²¹³. Il s'agit pour l'UE de garantir à ses partenaires que le règlement des différends s'opèrera sur une base impartiale et objective, confortée par la participation d'entités « neutres ».

¹²¹⁰ Voir *supra*, Première partie titre 1

¹²¹¹ V. par ex. : « les parties reconnaissent en outre que la finalité du présent chapitre est de renforcer les relations et la coopération commerciales entre les parties de façon à promouvoir le développement durable, et non pas d'harmoniser les normes des parties dans les domaines de l'environnement et du travail. » APE Japon, 16.1§2, nous soulignons

¹²¹² Pour une analyse du mécanisme des consultations et du règlement des différends spécifique au chapitre « commerce et développement durable », voir *infra*.

¹²¹³ V. par ex. : EUKOR 13.14§2 et 13.15§1 ; EUSIN 12.16§3 et 12.1§7 ; EUVN 13.16§3 et 13.17§7

837. Sans surprise, on examinera quelles sont les normes internationales promues en matière de travail (§1) et d'environnement (§2) au sein des accords commerciaux de l'UE, et leur cohérence avec celles auxquelles font référence les accords-cadres.

§1 La référence aux principes fondamentaux du travail et l'encouragement à ratifier les conventions de l'OIT

838. En matière de normes internationales du travail, on constate sans surprise que le texte de référence, comme au sein des accords-cadres, est la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Les 4 normes fondamentales du travail sont par ailleurs systématiquement rappelées.

Les parties réaffirment ainsi leur engagement à respecter, promouvoir et mettre en œuvre :

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
- l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- l'abolition effective du travail des enfants ;
- l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

839. Compte tenu du fait que certains des partenaires d'Asie-pacifique n'ont pas encore ratifié l'ensemble des 8 conventions dites « fondamentales » de l'OIT, ce rappel, tout symbolique qu'il soit, est important.

Tableau 40 : rappel des ratifications des conventions fondamentales de l'OIT en Asie-pacifique :

	Liberté d'association et de négociation collective (C98)	Liberté syndicale (C87)	Travail forcé (C29)	Discrimination (C111)	Abolition du travail forcé (C105)	Travail des enfants (C182)	Age minimum (C138)	Egalité de rémunération (C100)
Australie	X	X	X	X	X	X	Ø	X
Nouvelle-Zélande	X	Ø	X	X	X	X	Ø	X
Canada	X	X	X	X	X	X	X	X
Corée (S)	Ø	Ø	Ø	X	Ø	X	X	X
Japon	X	X	X	Ø	Ø	X	X	X
Indonésie	X	X	X	X	X	X	X	X
Malaisie	X	Ø	X	Ø	Ø	X	X	X
Philippines	X	X	X	X	X	X	X	X
Thaïlande	Ø	Ø	X	X	X	X	X	X
Vietnam	X	Ø	X	X	Ø	X	X	X
Singapour	X	Ø	X	Ø	Ø	X	X	X

Source : auteure, d'après la base des traités de l'OIT

840. Les parties aux accords de l'UE s'engagent également à ratifier les autres conventions fondamentales de l'OIT. Le langage employé est cependant assez faible quant à la portée de l'engagement souscrit.

Le plus souvent, il est prévu que les partenaires « *déployeront des efforts continus et soutenus* » en vue de la ratification et de la mise en œuvre des conventions fondamentales, et des autres conventions de l'OIT qu'ils estimeront approprié de ratifier. Cette formule ouverte est notamment appliquée aux accords signés avec le Japon, le Vietnam et Singapour¹²¹⁴.

841. Une nuance parfois apportée à l'obligation (molle, on l'a vu) de ratifier les conventions de l'OIT doit être relevée. Au sujet de l'engagement du Vietnam à ratifier les conventions « à jour » de l'OIT, il est précisé que ceci sera fait « *compte tenu de sa situation interne* »¹²¹⁵. Cette formule est également présente au sein de l'ALE conclu avec Singapour.

¹²¹⁴ APE Japon 16.3§3, EUSIN 12.3§4, EUVN 13.4§3 ; elle devrait également être reprise pour les accords commerciaux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande respectivement.

¹²¹⁵ EUVN 13.4§3b)

Une telle concession nous paraît dommageable dans la mesure où elle ouvre la voie à une relativisation de l'universalité des droits de l'homme et de leur indivisibilité, en permettant aux Etats asiatiques d'opposer leurs « circonstances domestiques » à l'adhésion à des normes fondamentales. Cela pourrait signifier que les Etats invoqueraient l'existence de dispositions nationales incompatibles avec les conventions pour en refuser la ratification, ce qui reviendrait à opposer le niveau insuffisant de protection des droits du travail à l'adoption de normes internationales plus élevée, et conditionne la ratification de nouvelles conventions à des progrès internes dont le processus est incertain et long¹²¹⁶.

842. On se félicite en revanche que cette nuance ne concerne pas les conventions dites « fondamentales » de l'OIT. Il existe une nuance similaire dans l'accord conclu avec le Japon, où il est précisé que les parties ratifieront les autres conventions de l'OIT lorsqu'elles l'estimeront « approprié »¹²¹⁷. Si cette précision ouvre une fois encore la porte à un choix discrétionnaire discutable, à tout le moins fait-elle davantage référence au pouvoir souverain de l'Etat d'adhérer ou non à un traité international, plutôt qu'à l'existence d'un régionalisme des droits fondamentaux.

843. Bien que ne mettant en place qu'une obligation « molle », la formule choisie pour les accords conclus avec l'Asie-pacifique est cependant plus encourageante que celle de l'accord commercial UE-Colombie-Pérou, ou de l'accord d'association avec l'Amérique centrale. Au sein de ces accords, il est seulement prévu que les parties échangent des informations sur leur situation respective et sur les progrès accomplis en matière de ratification¹²¹⁸.

844. Ceci étant, par ailleurs, on aurait pu souhaiter voir se généraliser l'approche suivie au sein de l'Association avec l'Amérique centrale, où sont listées les conventions auxquelles fait référence la Déclaration de 1998, et correspondant aux « principes » fondamentaux du travail¹²¹⁹. Rappelons que cette Déclaration, en tant que telle, ne fait pas l'objet d'une surveillance de son respect de la part de l'OIT, contrairement aux Conventions.

¹²¹⁶ SICURELLI D., « The EU as a Promoter of Human Rights in Bilateral Trade Agreements: The Case of the Negotiations with Vietnam », *Journal of Contemporary European Research*, 2015, vol 11, n°2, pp. 230-245.

¹²¹⁷ APE Japon 16.3§3

¹²¹⁸ AC Colombie-Pérou 269§4, Association AC 286§3

¹²¹⁹ Association AC article 286§2 : les conventions n°138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi ; n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination ; n°105 concernant l'abolition du travail forcé ; n°29 concernant le travail forcé ou obligatoire ; n°100 concernant l'égalité de rémunération entre

845. Dans le cadre des négociations avec le Mexique, la formulation obtenue est un résultat hybride de la combinaison du modèle appliqué à l'Amérique centrale et aux deux Etats de la Communauté andine, et de celui mis en œuvre pour l'Asie-pacifique. Les parties s'engagent à s'efforcer, de façon continue, à ratifier les conventions fondamentales de l'OIT. A cette fin, ils échangent « *régulièrement* » des informations quant à l'avancement de ce processus, ainsi que de la ratification des protocoles, et des autres conventions de l'OIT considérées comme « à jour »¹²²⁰.

846. Un dernier point retiendra notre attention au sujet des normes internationales auxquels les ALE de l'UE font référence. En dépit des vives critiques dont il a fait l'objet (ou peut-être grâce à ces critiques), le CETA comporte des références supplémentaires par rapport aux accords conclus avec les Etats de l'ASEAN et la Corée. Il s'agit d'éléments ayant trait à la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008, ce que l'on désigne communément comme étant « l'Agenda pour le travail décent ». Les partenaires se sont engagés à faire en sorte que leur législation nationale favorisent tout un ensemble d'objectifs relatifs notamment à la santé et la sécurité au travail, et la mise en place de normes de travail minimales « *acceptables pour les salariés* », et la non-discrimination au travail, y compris des travailleurs migrants¹²²¹.

On aurait souhaité voir ces dispositions reprises dans les accords conclus par la suite avec le Vietnam et le Japon, compte tenu des problèmes relatifs au travail décent et à la discrimination des travailleurs étrangers sur leur territoire. Il est positif de constater que ces éléments pourraient être repris dans les accords commerciaux actuellement en négociation, avec le Mexique, mais aussi avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande respectivement¹²²²¹²²³.

la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale ; n°111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession ; n°87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical ; n°98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective

¹²²⁰ EUMEX 3.4 et 3.5 du chapitre CDD

¹²²¹ CETA 23.3§2 et 3 ; ceci étant, ces dispositions s'avèrent en retrait par rapport aux dispositions de l'Accord sur les travailleurs migrants et la discrimination au travail.

¹²²² EUAUS et EUNZ, article X.3§7 et 8 des propositions de chapitre CDD

¹²²³ Compte tenu du fait que ces Etats sont également parties au PTGP, et à l'ACEUM concernant le Mexique, on serait en droit d'attendre que des dispositions au moins aussi ambitieuses que celles souscrites dans ces accords soient adoptées. Or, la non-discrimination à l'égard des travailleurs migrants, ainsi que des considérations liées au travail décent, sont intégrées au sein de ces deux accords. Le Chapitre « travail » de l'ACEUM est particulièrement étoffé en la matière.

847. Le CETA comporte également des dispositions ayant trait à la protection effective des droits du travail¹²²⁴, qui, à ce jour, n'ont été insérées dans aucun autre accord ultérieur. Cette clause enjoint les parties, conformément à leurs obligations internationales, à s'assurer que les salariés disposent d'un droit de recours effectif et accessible à des procédures en cas de violation de leurs droits du travail.

848. Bien que l'UE s'appuie également sur la promotion de normes internationales en matière d'environnement, l'absence d'une entité homologue à l'OIT en matière environnementale conduit à des clauses au contenu légèrement différent.

§2 La référence aux Accords Multilatéraux sur l'Environnement et la primauté de leurs obligations

849. En matière de normes internationales de l'environnement, l'approche suivie par l'UE dans ses chapitres CDD est sensiblement différente. Il n'existe pas d'Organisation Mondiale de l'Environnement, mais une myriade d'accords internationaux accompagnés de leurs protocoles et amendements, administrés par autant d'entités différentes. Quelques-uns des plus importants appartiennent aux organes des Nations-Unies (CCNUCC¹²²⁵, CBD¹²²⁶...).

850. Au sein des chapitres CDD de l'UE, les partenaires réaffirment leur engagement à mettre effectivement en œuvre, dans leurs législations et pratiques, les Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) auxquels ils sont parties. Cependant, contrairement à ce que l'on a observé en matière de travail, il n'existe pas de liste fixe de normes fondamentales de l'environnement. A la place, les accords comportent le plus souvent une liste d'AME, plus ou moins étendue. La référence aux AME (et l'éventuelle liste présente) est *a priori* ouverte, et les obligations rappelées en matière d'accords internationaux sur l'environnement s'appliquent

¹²²⁴ CETA article 23.5 « Procédures d'application, procédures administratives et examen des actions administratives »

¹²²⁵ Pour rappel : Convention-Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique, adoptée le 9 mai 1992 à Rio de Janeiro (Ci-après « CCNUCC »)

¹²²⁶ Convention sur la diversité biologique, adoptée le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro (ci-après CBD)

*mutatis mutandis*¹²²⁷. L'absence de tel ou tel AME ne pose donc pas de difficulté, la présence expresse des accords relève davantage du symbole, comme en témoigne la mention de l'Accord de Paris introduite pour la première fois avec le Vietnam.

Le CETA est à ce jour le seul accord commercial à ne pas comporter de référence expresse à l'un ou l'autre des AME, y compris la CCNUCC.

Tableau 41 : Accords Multilatéraux sur l'Environnement expressément mentionnés au sein des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique (ainsi que Mexique pour comparaison) :

Accord	EUKOR	EUSIN	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUVN	APE Japon	EUMEX
Accords Multilatéraux sur l'Environnement	- CCNUCC - Protocole de Kyoto	- CCNUCC - Protocole de Kyoto	- CBD - CITES ¹²²⁸ - Convention de Bâle ¹²²⁹ - Convention de Stockholm ¹²³⁰ - Protocole de Carthagène ¹²³¹ - Protocole de Kyoto (CCNUCC) - Protocole de Montréal ¹²³²	- CBD - CITES - Convention de Bâle - Convention de Rotterdam ¹²³³ - Convention de Stockholm - Protocole de Carthagène - Protocole de Kyoto - Protocole de Montréal		- Accord de Paris ¹²³⁴ - CCNUCC - Protocole de Kyoto - CBD - CITES	- Accord de Paris - CCNUCC - CBD - CITES	- CCNUCC - Protocole de Montréal - CBD - CITES

Source : auteure

851. En revanche, contrairement à ce que l'on a vu concernant les conventions de l'OIT, l'engagement de l'UE et ses partenaires à ratifier davantage d'AME est le plus souvent très implicite.

¹²²⁷ Ceci étant, la possibilité d'élargir expressément la liste des AME est explicitement prévue au sein de l'accord UE-Colombie-Pérou. Le comité « Commerce » peut recommander l'extension de l'application de l'accord à d'autres accords multilatéraux en matière d'environnement à la suite d'une proposition du sous-comité chargé du commerce et du développement durable, article 270§3

¹²²⁸ Pour rappel : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, adoptée le 3 mars 1973 à Washington (ci-après « CITES »)

¹²²⁹ Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

¹²³⁰ Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

¹²³¹ Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la Diversité Biologique

¹²³² Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

¹²³³ Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, 10 septembre 1998

¹²³⁴ V. par ex. : GEHRING M. W., CORDONIER SEGGER M.-C., DE ANDRADE CORREA F., REYNAUD P., HARRINGTON A., MELLA R., « Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs):

Tous les accords reconnaissent la valeur de la gouvernance et des accords internationaux en matière d'environnement, « *en tant que réponse de la communauté internationale aux problèmes environnementaux mondiaux ou régionaux* ». ¹²³⁵ Le CETA évoque la possibilité d'échanger sur « *le point de vue de chaque Partie concernant l'adhésion à d'autres accords multilatéraux sur l'environnement* », ainsi que la négociation en cours de nouveaux AME ¹²³⁶. L'EUVN comporte une mention selon laquelle les parties échangeront des informations et expériences, le cas échéant, sur leur situation respective et les progrès réalisés en ce qui concerne la ratification des accords multilatéraux en matière d'environnement ou de leurs modifications ¹²³⁷. Une formule similaire a été introduite dans l'accord commercial avec le Japon ¹²³⁸.

An Overview », Programme *Global Economic Policy and Institutions* de l'International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2013, *Issue Paper* No. 3, ICTSD, Genève, Suisse, www.ictsd.org, 51p.

¹²³⁵ Ex. : EUKOR 13.5§1

¹²³⁶ CETA 24.4§3 b) et c)

¹²³⁷ EUVN 13.5§3

¹²³⁸ APE Japon, article 16.4§3 : « *Chaque partie échange avec l'autre partie des informations sur sa situation et sur les progrès accomplis en ce qui concerne la ratification, l'acceptation ou l'approbation des accords multilatéraux en matière d'environnement, y compris leurs modifications, par lesquels elle estime approprié d'être liée, ou l'adhésion à ces accords, ainsi que sur la mise en œuvre de ces accords.* »

Tableau 42 : état de l'adhésion des Etats d'Asie-pacifique aux principaux AME :

	Kyoto	Accord de Paris 1239	CDB 1240	CITES 1241	Montréal 1242	Carthagène 1243	Rotterdam 1244	Bâle 1245	Nagoya 1246	Stockholm 1247
Australie	X	X	X	X	X		X	X	s	X
Canada	Retrait en 2011	X	X	X	X	s	X	X		X
Colombie	X	X	X	X	X	X	X	X	s	X
Corée	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Indonésie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Japon	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Malaisie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	s
Mexique	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nouvelle- Zélande	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Pérou	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Philippines	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Singapour	X	X	X	X	X		X	X		X
Thaïlande	X	X	X	X	X	X	X	X	s	X
Vietnam	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
UE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

x : ratifié ; s : signé

Source : auteure, d'après la base des traités des Nations-Unies¹²⁴⁸

852. On remarquera que les Etats d'Asie-pacifique, ainsi que le Mexique, sont parties à la majorité des principaux AME, ainsi que de certains de leurs protocoles les plus importants. Néanmoins, on l'a dit, les AME se comptent par centaines. Un examen exhaustif de l'état des adhésions serait fastidieux, et en tout état de cause, sortirait du cadre de cette étude. De plus, la

¹²³⁹ Accord de Paris, Paris, 12 décembre 2015

¹²⁴⁰ Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992

¹²⁴¹ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Washington, 3 mars 1973

¹²⁴² Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Protocole à la Convention de Vienne sur la Protection de la couche d'ozone de 1985, 16 septembre 1987

¹²⁴³ Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, Montréal, 29 janvier 2000

¹²⁴⁴ Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, Rotterdam, 10 septembre 1998

¹²⁴⁵ Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, Bâle, 22 mars 1989

¹²⁴⁶ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, Nagoya, 29 octobre 2010

¹²⁴⁷ Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Stockholm, 22 mai 2001

¹²⁴⁸ Dernière vérification : 01/08/19

simple adhésion à un traité multilatéral ne nous renseigne pas sur l'application effective des obligations contractées. Notons simplement que le Canada est *a priori* réticent à adhérer aux accords multilatéraux sur l'environnement. Il est dès lors d'autant plus regrettable que l'UE ne soit pas parvenue à obtenir davantage d'engagements en la matière au sein du CETA, en dépit des réticences du gouvernement en place à l'époque.

Par comparaison, au sein de l'accord conclu avec l'Amérique centrale, l'UE avait obtenu de ses partenaires qu'ils s'engagent expressément à adhérer à plusieurs instruments juridiques contraignants en matière d'environnement. Les Etats d'Amérique centrale qui ne l'avaient pas encore fait ont accepté de ratifier, au plus tard à la date d'entrée en vigueur de l'Association, l'amendement XXI de la CITES, ainsi que la Convention de Rotterdam sur les produits chimiques et pesticides dangereux¹²⁴⁹.

853. Cependant, en écho à ce qui existe concernant les droits du travail, le CETA comporte une clause traitant de l'accès aux réparations et organisant un certain nombre de garanties procédurales en matière de respect du droit de l'environnement (accès effectif à une instance judiciaire pour toute partie intéressée, délais raisonnables, droit d'appel...)¹²⁵⁰. A ce jour, ces dispositions n'ont pas été reprises dans un accord ultérieur¹²⁵¹.

854. Par ailleurs, l'un des aspects les plus importants des clauses portant sur les AME au sein des chapitres CDD tient dans la présence ou non d'une clause régissant l'articulation entre obligations découlant des AME, et obligations découlant de l'accord commercial en cause. Il s'agit d'assurer un arbitrage en cas d'obligations non-compatibles, l'un des risques juridiques identifiés¹²⁵². Par exemple, le protocole de Montréal contient des mesures qui restreignent le commerce de biens qui contiennent ou ont été produits en utilisant des substances nuisibles à l'ozone, cette obligation concernant les échanges avec des entités n'étant pas parties au protocole. Cette obligation peut potentiellement entrer en contradiction avec les règles des accords commerciaux conclus par l'UE.

¹²⁴⁹ Association AC 287§3 et§4

¹²⁵⁰ CETA article 24.6 « Accès aux réparations et garanties procédurales »

¹²⁵¹ Notons que les chapitres « travail » des accords conclus par les Etats-Unis comportent également des garanties similaires. Le chapitre « travail » de l'ACEUM comporte des dispositions détaillées sur les garanties procédurales nécessaires au respect effectif des droits du travail (ACEUM article 23.10).

¹²⁵² MONTEIRO, précité.

855. La disposition organisant les relations entre l’ALE et les AME a fait son apparition dans l’accord de libre-échange signé avec Singapour, et a été reprise dans l’EUVN, et l’APE euro-japonais¹²⁵³.

Il est précisé qu’aucune disposition de l’accord commercial ne doit être interprétée comme empêchant les parties d’adopter ou maintenir des mesures qui visent à mettre en œuvre les AME auxquels elles sont parties. Cet arbitrage en faveur des obligations des AME s’opère sous réserve que les mesures en question ne soient pas appliquées d’une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ou une restriction déguisée au commerce¹²⁵⁴.

Le CETA comporte, une fois encore, une formule différente. L’UE et le Canada ont choisi de créer une présomption d’exception en faveur des mesures touchant à l’environnement, y compris celles prise en application d’AME. Ces mesures entreraient ainsi dans le champ des exceptions prévues par l’accord (article 28.3), sous réserve d’en respecter les conditions¹²⁵⁵. Cette formule pourrait également être maintenue dans les accords commerciaux actuellement négociés avec l’Australie et la Nouvelle-Zélande, si l’on se fie aux textes proposés par l’UE¹²⁵⁶.

856. Parce qu’ils partagent des références communes aux normes fondamentales de l’OIT et aux Accords Multilatéraux sur l’Environnement, les chapitres « Commerce et Développement Durable » des ALE « nouvelle génération » de l’UE font écho au contenu des accords-cadres qu’ils complètent. En revanche, on peut regretter que l’UE n’ait pas inclus de dispositions insistant sur des points spécifiques en lien avec la situation du partenaire, comme par exemple les droits des femmes au travail avec le Japon. Pourtant, cette question avait été identifiée au sein de l’étude d’impact du commerce sur le développement durable accompagnant cette négociation¹²⁵⁷.

¹²⁵³ Elle existe également au sein de l’accord commercial avec la Colombie et le Pérou.

¹²⁵⁴ EUSIN 12.6§4 ; EUVN 13.5§4 ; AC Colombie-Pérou 270§4 ; APE Japon 16.4§5

¹²⁵⁵ CETA, 24.4§4. Cet accord incorpore l’article XX du GATT, qui est considéré comme en faisant partie intégrante. Ce sont donc les conditions « classiques » du GATT qui s’appliquent.

¹²⁵⁶ Ex. : article actuellement X.4§4 de l’EUAUS

¹²⁵⁷ Voir *infra*, titre 2

857. Au sein des chapitres CCD européens, il est également précisé que le respect des obligations internationales souscrites par l'UE et ses partenaires implique de disposer d'une législation nationale mettant en œuvre les conventions de l'OIT et les AME ratifiés. Au-delà du respect de normes internationales communes, l'autre axe du mécanisme qui vise à prévenir une « course vers le bas » dépend précisément de l'existence et du respect de normes nationales protégeant l'environnement et les droits du travail.

Section 2 La référence aux normes nationales : l'exigence de hauts niveaux de protection assortie d'une clause « cliquet »

858. Dans tous les accords commerciaux « nouvelle génération » de l'UE, le rappel des obligations internationales s'accompagne d'une série de clauses qui portent sur les normes nationales, en vigueur en UE et sur le territoire de ses différents partenaires.

Tableau 43 : clauses « normes nationales » au sein des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Clauses « normes nationales » en matière sociale et d'environnement									
Niveau de protection des normes nationales élevé	192/184	13.3	285	268	23.2/24.3	12.2	13.2	16.2§1	2§2
Clause « cliquet »	193/188	13.7	291	277	23.4/24.5	12.12	13.3	16.2§2	2§3-4-5

Source : auteure

L'objectif n'est pas d'harmoniser les Normes Sociales et Environnementales (NSE)¹²⁵⁸, comme l'affirme expressément certains accords, mais de faire en sorte de renforcer les relations et la

¹²⁵⁸ Cette remarque doit cependant être nuancée concernant le CETA, où existent des objectifs de convergence réglementaire, comme en témoigne l'existence d'un chapitre sur le sujet (Chapitre 21 « Coopération en matière de réglementation », voir notamment l'article 21.2§4 b)). Les mesures relevant du Chapitre « commerce et développement durable » sont expressément incluses dans le champ d'application de la coopération réglementaire envisagée (CETA, article 21.1).

coopération commerciales de l'UE et de ses partenaires, de façon à promouvoir le développement durable¹²⁵⁹.

859. Néanmoins, l'UE et ses partenaires insistent sur la nécessité de disposer de normes nationales suffisamment protectrices, afin de réguler les effets potentiellement négatifs de la libéralisation organisée par les accords commerciaux, et de prévenir toute tentation de *dumping*¹²⁶⁰ ou de protectionnisme déguisé.

860. Le droit de réguler des parties aux accords, en matière sociale comme environnementale, est systématiquement réaffirmé¹²⁶¹. En contrepoint, l'interdiction d'user de ces législations à des fins de protectionnisme ou de discrimination arbitraire est également rappelée. Dans le même ordre d'idée, le droit national des parties aux accords commerciaux européens doit respecter les normes et obligations internationales souscrites par l'Etat¹²⁶².

861. La contrepartie à la réaffirmation du droit de réguler des Etats tient dans l'obligation que les parties aux ALE s'efforcent de maintenir ou de renforcer les niveaux de protection accordés par leur droit national, en matière d'environnement et de droits du travail. Ceci étant, la portée de cette obligation est plutôt réduite, quoiqu'elle paraisse s'être sensiblement renforcée au sein de l'APE euro-japonais.

862. Ainsi, dans les accords précédant l'accord commercial euro-japonais, y compris le CETA, il est seulement attendu des parties qu'elles « *s'emploient* » à ce que leur législation et leurs politiques prévoient et encouragent de hauts niveaux de protection. Elles « *s'efforcent* » également de continuer à améliorer ces mesures¹²⁶³. Notons que ce langage est également celui employé au sein de l'Accord d'association avec l'Amérique centrale¹²⁶⁴.

¹²⁵⁹ Ex. : EUKOR, article 13.1§3 ; EUSIN, 12.1§4 ; APE Japon 16.1§2

¹²⁶⁰ Le *dumping* concerne les pratiques de concurrence déloyale par lesquelles un Etat cherche à accroître ou maintenir de façon artificielle et délibérée un avantage comparatif, par la réduction des protections sociales ou environnementales par exemple.

¹²⁶¹ Concernant la question du droit de réguler, et donc d'établir les niveaux de protection en matière environnementale et sociale, on sait quel débat suscite l'introduction d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etat au sein des accords commerciaux les plus récents de l'UE. Bien qu'il existe des liens entre ce point et la question de la promotion des principes non-commerciaux de l'UE, on renvoie le lecteur intéressé aux très nombreux travaux disponibles sur le sujet, afin de ne pas alourdir l'analyse ici effectuée.

¹²⁶² Ex. : EUKOR 13.3 ; EUSIN 12.2§1

¹²⁶³ Ex. : EUKOR 13.3 ; EUSIN 12.2§2 ; EUVN 13.2§2 ; CETA 23.2 et 24.3

¹²⁶⁴ Association AC, 285§2

863. Au sein de l'APE euro-japonais, les parties « *veillent* » à ce que leurs dispositions législatives et réglementaires ainsi que leurs politiques « *prévoient* » des niveaux élevés de protection du travail et de l'environnement, et s'efforcent de continuer à les améliorer¹²⁶⁵. Non seulement les normes doivent « prévoir » un niveau élevé de protection, ce qui est plus ferme que de simplement l'encourager, mais les parties ne « s'efforcent » pas, elles doivent « veiller ». S'il est évident qu'une formulation indiquant que « les dispositions législatives *doivent* assurer un niveau de protection élevé » serait encore plus contraignante, il n'en reste pas moins que l'emploi du verbe « veiller » et au présent de l'indicatif semble indiquer pour nous un sensible, mais réel, renforcement de l'obligation. Les parties ne doivent plus démontrer qu'elles font des efforts en vue d'assurer un haut niveau de protection, elles doivent prouver qu'elles y ont veillé, que l'effet est constaté. On pourrait y lire le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultat.

864. Si l'on se fie aux propositions de textes publiées par la Commission européenne, la formulation japonaise ne devrait pas être reprise dans le cadre des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, respectivement. En effet, les textes proposés pour le Chapitre CDD indiquent que chaque partie « *devra s'efforcer* » de garantir que ses lois et mesures « *assurent, et encouragent* », de hauts niveaux de protection environnementale et du travail, et « *devront s'efforcer* » d'améliorer ces niveaux de protection¹²⁶⁶. On en reviendrait donc au langage précédemment adopté. Notons à cet égard que le renforcement du langage employé au sein des clauses, et donc de leur force contraignante, est une des pistes envisagées par le rapport présenté à l'Assemblée nationale au sujet des accords commerciaux européens¹²⁶⁷.

865. Dans une clause complémentaire, les parties aux accords commerciaux pilotés par l'UE s'engagent par ailleurs à deux autres objectifs. D'abord, elles acceptent de ne pas se soustraire, d'une façon ou d'une autre, à l'application de leur législation, d'une façon qui affecterait le commerce entre les parties. Les chapitres CDD interdisent ainsi fermement¹²⁶⁸ aux Etats de

¹²⁶⁵ APE Japon, 16.2§1

¹²⁶⁶ Traduction libre d'après : « *Each Party shall strive to ensure that its relevant law and policies provide for, and encourage, high levels of environmental and labour protection, and shall strive to improve such levels, law and policies.* » Article X.2§2 des Chapitres CDD proposés pour l'accord commercial UE-Australie (ci-après EUAUS) et avec la Nouvelle-Zélande (ci-après EUNZ).

¹²⁶⁷ Rapport OBONO/ANATO, précité, p.52 notamment

¹²⁶⁸ Ex. : EUKOR, 13.7§1, les parties « *ne peuvent pas* »

s'abstenir d'appliquer ou de déroger à l'application de leurs normes, par l'action ou l'inaction, de façon soutenue ou répétée. Est également prohibé le fait de proposer de déroger à ou de ne pas appliquer les normes nationales¹²⁶⁹.

866. Par ailleurs, est prohibé le fait d'affaiblir délibérément le niveau de protection accordé. Cette interdiction s'est progressivement renforcée au fil des accords signés et conclus en Asie-pacifique. Ainsi, l'EUKOR et l'EUSIN exigent que les parties n'affectent et ne réduisent pas le niveau de protection en matière d'environnement ou de travail assuré par leur législation¹²⁷⁰. L'EUVN souligne qui plus est que l'affaiblissement des niveaux de protection dans les domaines de l'environnement ou du travail nuit aux objectifs du chapitre CDD. Il est donc inapproprié d'encourager le commerce et l'investissement en affaiblissant les niveaux de protection internes¹²⁷¹. Cette formule est reprise dans l'accord entre l'Union et la Colombie et le Pérou¹²⁷², ainsi que dans le CETA¹²⁷³. Quant à l'APE entre l'UE et le Japon, il affirme que les parties « *n'encouragent pas les échanges commerciaux ou les investissements par l'assouplissement ou l'abaissement du niveau de protection* ». ¹²⁷⁴

867. Ces dispositions créent par conséquent un effet de « cliquet », en empêchant l'UE et ses partenaires de réduire leurs niveaux de protection, que ce soit par des réformes législatives ou réglementaires, ou par des pratiques de non-respect de leur droit national.

La condition posée à ces différentes obligations circonscrit cependant la portée de cette clause « cliquet » : les parties sont tenues de ne pas refuser ou manquer d'appliquer leurs lois, ou de ne pas les affaiblir, « *d'une manière qui affecte les échanges ou les investissements* » entre elles. Si l'on se place dans la perspective d'un processus de règlement des différends, il s'agirait d'apporter la preuve de deux éléments cumulatifs. D'un côté, il faudrait démontrer qu'une mesure ou absence d'action affaiblit sciemment la protection environnementale ou du travail

¹²⁶⁹ Ex. : EUKOR 13.7§2 ; EUSIN 12.12§1 : « *une partie ne renonce ou ne déroge pas, ni n'offre de renoncer ou de déroger, à ses législations en matière de travail et d'environnement, d'une manière qui affecte les échanges ou les investissements entre les parties.* »

¹²⁷⁰ EUKOR, 13.7§2 ; EUSIN, 12.12§1

¹²⁷¹ EUVN 13.3§1 ; Association AC 291§1

¹²⁷² AC Colombie-Pérou, 277§1

¹²⁷³ CETA 23.4 et 24.5

¹²⁷⁴ APE Japon, 16.2§2

accordée par l'autre partenaire. De l'autre côté, il faudrait démontrer que cette mesure/omission « affecte » le commerce ou les investissements entre les parties.

868. Cela signifie *a contrario* que théoriquement, un Etat pourrait affaiblir son régime de protection nationale des droits du travail ou de l'environnement, et que la partie adverse serait impuissante à invoquer le non-respect de ses obligations au titre de l'accord commercial, si aucun effet sur les flux commerciaux ou d'investissement n'était imputable à cet affaiblissement. La question de l'établissement du lien de causalité entre l'action/l'omission de l'Etat et l'effet sur le commerce nous paraît également bien délicate à trancher pour une instance juridique ou para-juridique¹²⁷⁵.

869. En tout état de cause, le règlement des différends qui s'applique aux obligations souscrites au titre du Chapitre « commerce et développement durable » des accords européens privilégie la voie de la conciliation, et exclut l'application de sanctions financières ou commerciales. Selon certains, cela affaiblit la portée des obligations qu'il contient (voir chapitre suivant).

870. De la même façon qu'il convenait d'examiner la contribution de la coopération à la mise en œuvre des clauses « exhortatoires » des accords-cadres, il est nécessaire de s'arrêter sur le rôle qu'elle joue dans la réalisation des engagements pris dans les chapitres CDD des accords commerciaux européens.

Section 3 La coopération, complément nécessaire mais sous-utilisé de la promotion des normes de protection de l'environnement et du travail

871. L'une des critiques les plus récurrentes au sujet des chapitres « commerce et développement durable » porte sur leur manque d'efficacité. Or, les observateurs ont eu

¹²⁷⁵ Pour une analyse des arguments en faveur et en défaveur d'un durcissement du règlement des différends portant sur les engagements des chapitres CDD, voir *infra* chapitre 3.

tendance ces dernières années à se concentrer sur la question du règlement des différends et de son éventuel renforcement. La contribution de la coopération à la mise en œuvre des obligations des chapitres CDD est une question peu étudiée, ce qui est regrettable, si l'on se fie aux constatations des quelques études empiriques disponibles sur le sujet (§1).

872. Si plusieurs des IFAE européens offrent un cadre approprié à la promotion des valeurs sociales et environnementales en Asie-pacifique, un examen de la programmation de ces instruments révèle qu'à la différence des considérations environnementales (et climatiques), la question des droits du travail est rarement envisagée comme sujet de coopération. Il ressort qu'il faudrait à l'avenir que l'UE parvienne à davantage coordonner la mise en application des chapitres « commerce et développement durable », et les activités de coopération financées par les IFAE (§2).

§1 La double-fonction des clauses « travail » et « environnement » : exiger le respect de normes et susciter une coopération à cet effet

873. Tout part du constat, partagé par plusieurs auteurs¹²⁷⁶, que les clauses « développement durable » contenues dans les accords commerciaux européens n'ont pas été capables d'assurer véritablement l'application effective des principes qu'elles promeuvent sur le territoire des parties dont les normes sociales et environnementales pourraient être améliorées. Le caractère plutôt exhaustif des dispositions relatives au travail et à l'environnement contraste avec la faiblesse des moyens mis en place pour assurer leur respect¹²⁷⁷.

874. À ce jour, l'essentiel du débat a porté sur la capacité de ces accords de faire respecter leurs obligations, notamment au moyen de mécanismes de traitement des plaintes ou de règlement des différends, de régimes de sanctions économiques ou de systèmes de contrôle mutuel¹²⁷⁸. Pourtant, comme concernant les clauses « éléments essentiels » des accords-cadres,

¹²⁷⁶ Sur cette question, voir l'opinion similaire d'ENGEL, précité, p.60, ainsi que l'analyse d'EBERT : EBERT F. C., « Les dispositions relatives au travail des accords commerciaux de l'UE : un support possible pour le renforcement des capacités dans le domaine du travail ? », *Revue Internationale du Travail*, 2016, vol 155, n°3, pp.449-478

¹²⁷⁷ EBERT, précité, p.453

¹²⁷⁸ Voir notamment HEPPLER B., *Labour laws and global trade*, Oxford, Hart, 2005 ; VOGT J. S., « The evolution of labor rights and trade : A transatlantic comparison and lessons for the Transatlantic Trade and Investment Partnership », *Journal of International Economic Law*, 2015, vol 18, n°4, pp. 827-860

les mécanismes destinés à assurer l'application des clauses « travail » contenues dans les accords commerciaux ont à ce jour rarement été mis en œuvre¹²⁷⁹.

875. D'autres fonctions possibles des clauses « travail » ou « environnement » sont restées au second plan. Ainsi, l'effet potentiel de ces dispositions sur la constitution et le renforcement des capacités des institutions et des acteurs de la société civile a notamment été sous-étudié, et est sans doute sous-estimé¹²⁸⁰.

876. Pourtant, c'est un fait que l'amélioration des conditions de travail et de la protection de l'environnement ne dépend pas que de la volonté des responsables politiques, notamment dès lors qu'il s'agit d'un PED. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, parmi lesquels la capacité des pouvoirs publics d'assumer certaines activités de gouvernance. Dans le domaine du travail, on peut songer aux capacités de l'inspection du travail¹²⁸¹. Des auteurs ont aussi montré que le renforcement des organisations de travailleurs pouvait contribuer à assurer le respect des normes relatives au travail dans des domaines comme la sécurité et la santé au travail¹²⁸². Il faut pour cela des ressources matérielles et humaines mais aussi des compétences, du savoir-faire¹²⁸³.

877. On saisit dès lors sans mal l'intérêt pour l'UE et ses partenaires de coordonner davantage la mise en œuvre des accords commerciaux, et notamment des obligations du chapitre CDD, à la programmation de la coopération, par le biais des IFAE étudiés précédemment¹²⁸⁴.

¹²⁷⁹ Voir, par exemple, SCHERRER C., GREVEN T., AARON L., MOLINARI E., « An analysis of the relative effectiveness of social and environmental norms in free trade agreements », rapport au Parlement européen, 2009, Bruxelles, Parlement européen, disponible à [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/406996/EXPO-INTA_ET\(2009\)406996_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/406996/EXPO-INTA_ET(2009)406996_EN.pdf) pp. 14-15 ; BIT (Bureau International du Travail), « La dimension sociale des accords de libre-échange: études sur la croissance et l'équité », 2013, Publications OIT, Genève, pp. 43 et 51; OEHRI M., « Comparing US and EU labour governance 'near and far' – hierarchy vs network? », *Journal of European Public Policy*, 2015, vol. 22, n°5, pp. 731-749, v. pp. 742-744

¹²⁸⁰ A quelques exceptions près: voir POLASKI S., « Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide », *Journal of International Law and Policy*, 2004, vol 10, n°13, pp. 13-25., p. 22; BIT 2013, précité

¹²⁸¹ Voir GEREFFI G., MAYER F., « Globalization and the demand for governance », in GEREFFI G., *The new offshoring of jobs and global development*, 2005, Genève, BIT/IIES, Publications OIT, pp. 39-78, p. 56; KOLBEN K., « Transnational labor regulation and the limits of governance », *Theoretical Inquiries in Law*, 2011, vol. 12, n°2, pp. 403-437 ; BANKS K., « Trade, labor and international governance: An inquiry into the potential effectiveness of the new international labor law », *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, 2011, vol. 32, n°1, pp. 45-142, p. 64

¹²⁸² Voir, par exemple, BROWN G. D., « Effective protection of workers' health and safety in global supply chains », *International Journal of Labour Research*, 2015, vol. 7, n°1-2, pp. 35-53

¹²⁸³ LEVESQUE C., MURRAY G., « Understanding union power: Resources and capabilities for renewing union capacity », *Transfer*, 2010, vol. 16, n°3, pp. 333-350, p. 336

¹²⁸⁴ Pour une présentation et analyse des IFAE et de leur programmation à l'égard de l'Asie-pacifique, voir *supra*, Première partie titre 2.

Un auteur, ayant analysé l'approche nord-américaine¹²⁸⁵, constate que les clauses « travail » des accords conclus par les Etats-Unis et le Canada « *ont souvent contribué de façon sensible au renforcement des capacités des pays aux fins de la bonne application des principes consacrés dans le domaine du travail, sous l'effet d'efforts relevant de la coopération pour le développement* ». ¹²⁸⁶

878. Or, il existe systématiquement une clause portant sur la coopération respectivement dans le domaine du travail et de l'environnement au sein des ALE « nouvelle génération » signés en Asie-pacifique. Ces dispositions existent précisément afin d'encourager des activités de coopération et de renforcement des capacités dans les domaines dans lesquels les normes consacrées par ces accords ne seraient pas encore respectées¹²⁸⁷.

Tableau 44 : clauses organisant une coopération sociale et/ou environnementale au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Coopération en matière sociale/de travail/environnementale	196-190	13.11 et Annexe 13	302	286	22.3, 23.7-24.12	12.4-12.10	13.14	16.12	13

Source : auteure

879. Ceci étant dit, bien que les sujets de coopération envisagés au sein des clauses soient nombreux et variés, les objectifs en eux-mêmes restent souvent vagues. L'UE et ses différents partenaires ne détaillent pas nécessairement les activités qu'il conviendrait de mener. Ils ne précisent ni leur nature, ni le calendrier de leur exécution, ni les modalités de leur financement. De même, aucun mécanisme d'évaluation n'est spécifié. Certes, il est le plus souvent prévu au sein des ALE européens que le comité ou sous-comité « Commerce et Développement Durable » supervise les activités de coopération qui seraient menées en vertu de l'accord, mais

¹²⁸⁵ EBERT, précité.

¹²⁸⁶ EBERT, précité, p.450 ; BIT, 2013, pp. 80-84 ; ainsi, dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis-Amérique centrale-République dominicaine, les fonds alloués au renforcement des capacités dans le domaine du travail atteignaient quelque 85 millions de dollars des États-Unis pour la période 2005-2010 (ministère du Travail des États-Unis, 2009, Annexe 2).

¹²⁸⁷ EBERT, précité, p.460

sans davantage de précisions. Si l'on adopte un point de vue optimiste, cela laisse une marge de manœuvre aux partenaires, européens et asiatiques, afin de déterminer quelles seraient les priorités de coopération.

880. De fait, plusieurs des IFAE de l'UE seraient *a priori* applicables à une coopération en matière de travail et/ou d'environnement, avec les PED mais aussi les partenaires industrialisés et émergents.

§2 La contribution réduite des IFAE à la promotion des normes du travail en Asie-pacifique

881. L'Instrument de Coopération au Développement (ICD) est le premier outil auquel on songe. En dehors des objectifs et domaines généraux, dans lesquels les questions relatives au travail et à l'environnement sont expressément incluses¹²⁸⁸, dans le cadre des programmes géographiques, il prévoit notamment que la coopération pour le développement pourra viser à promouvoir les droits du travail reconnus au niveau international, ou le renforcement des normes environnementales et la mise en œuvre des AME¹²⁸⁹.

Il est spécialement prévu pour la zone « Asie du Nord et du Sud-Est » que l'ICD vise à :

- « promouvoir le respect des normes fondamentales du travail » ;
- « renforcer le dialogue social par l'appui aux partenaires sociaux » ;
- « promouvoir la cohésion sociale, notamment [...] le travail décent et [...] l'égalité entre les hommes et les femmes » ;
- « promouvoir une économie plus verte et une croissance durable [...] en particulier en ce qui concerne l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, les énergies durables, ainsi que la protection et l'amélioration de la biodiversité » ;
- « soutenir le développement durable et améliorer la capacité des sociétés d'Asie du Sud-Est à résister au changement climatique et aux catastrophes naturelles »¹²⁹⁰.

¹²⁸⁸ Règlement (UE) n°233/2014, précité, article 5§3 b) (« protection sociale » « emploi » « changement climatique et environnement ») ; article 7§1 (« environnement et changement climatique » et « travail décent »).

¹²⁸⁹ Voir Règlement (UE) n°233/2014, précité, article 5§4, et l'Annexe I A) à laquelle il renvoie.

¹²⁹⁰ Règlement (UE) n°233/2014, précité, Annexe I B) ; voir *Supra*, première partie titre 2

882. Cependant, de façon générale, les aspects relatifs au travail sont plutôt peu traités¹²⁹¹ au sein des programmes indicatifs par pays qui mettent en œuvre l'ICD auprès des PED asiatiques. Si la dimension environnementale est généralement mieux servie, et que les questions sociales ne sont pas absentes de la coopération, les droits du travail sont en revanche peu abordés¹²⁹².

En effet, alors même que les documents de programmation des IFAE présentent le plus souvent les faiblesses de la protection des droits du travail dans chacun des Etats concernés, la promotion des droits du travail, des conventions fondamentales de l'OIT, ou la nécessité d'en améliorer le respect, ne sont évoqués que très furtivement. La question de la discrimination des femmes en matière d'emploi, et la nécessité de réduire la part des emplois informels est un des points évoqués.

Il ressort de l'examen des documents de programmation des IFAE, aussi bien pour la période précédente que l'actuelle, que la promotion des normes du travail, et de l'agenda du travail décent, n'est pas une priorité première de la coopération menée au travers de l'ICD en Asie et en ASEAN. C'est un constat que la Commission européenne faisait pourtant elle-même en 2014. Au sein de son rapport d'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de l'ICD, elle constate que les questions sociales ou relatives à l'emploi « *n'ont pas été vraiment prises en compte pour l'instant par les programmes bilatéraux* ». ¹²⁹³

883. Par ailleurs, il faut tout de même relever que les syndicats et les organisations d'employeurs, ainsi que les associations environnementales, peuvent recevoir des fonds au titre des deux programmes thématiques de l'ICD « Biens publics mondiaux et défis » et « Organisations de la société civile et autorités locales »¹²⁹⁴. L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) prévoit également que des montants peuvent être affectés à des activités de coopération relatives au travail¹²⁹⁵. En revanche, le fait que ces instruments disposent de fonds nettement plus limités que l'ICD a été évoqué plus tôt.

¹²⁹¹ EBERT, précité, p.466

¹²⁹² Pour une présentation détaillée des priorités identifiées pour la coopération avec chacun des partenaires de l'UE en Asie-pacifique, voir *infra*, Première partie titre 2

¹²⁹³ V. Commission européenne, rapport intitulé « *Investing in People: Mid-term Review of Strategy Paper for Thematic Programme (2007-2013)* », 2013, en ligne, 37p., p. 18

¹²⁹⁴ EBERT, précité, p.463 ; Voir Règlement UE no 233/2014, art. 8, paragr. 2, ainsi que l'annexe II, partie B, du même texte, à laquelle il renvoie.

¹²⁹⁵ Voir Règlement UE n°235/2014, précité, article 2§1 b) x) et xii)

884. Quant à la coopération avec les pays développés, on a pu constater que les projets en matière environnementale et climatiques étaient nombreux¹²⁹⁶, mais il n'existe à ce jour pas d'initiative relative aux droits du travail financée par l'Instrument de Partenariat (IP)¹²⁹⁷.

885. La place accessoire réservée au travail dans ces activités de programmation de l'UE vient peut-être en partie de l'idée que l'assistance dans d'autres domaines est plus urgente, dans des pays confrontés à des difficultés économiques, politiques ou sanitaires aiguës. Le postulat selon lequel le développement économique contribuera à terme au renforcement des normes en vigueur dans le domaine du travail influence peut-être également la programmation de la coopération européenne. De même, il est possible que le dossier des normes relatives au travail soit volontairement abandonné à d'autres bailleurs de fonds, comme les États-Unis. Ces derniers allouent en effet traditionnellement davantage de fonds à la coopération sur ces sujets¹²⁹⁸. De plus, les États-Unis sont plus prompts que l'UE à user d'une conditionnalité préalable à la conclusion d'accords comportant des engagements en matière de droits du travail notamment¹²⁹⁹.

886. Ainsi, si les clauses « développement durable » peuvent contribuer à l'amélioration des normes sur le territoire des partenaires de l'UE, ce serait en tant que stimulant d'activités de coopération, et de renforcement des capacités pour les PED. Ces activités seraient elles-mêmes menées dans le cadre des IFAE. Ceci étant, rien n'empêche d'encourager la mise en place au sein des Chapitres CDD de l'UE d'une combinaison d'incitation positive (par la mise en place d'une coopération) et négative (par un mécanisme de mise en application « ferme »).

887. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un accord de l'UE, on se permettra d'évoquer l'exemple de l'accord de libre-échange complet entre les États-Unis, la République Dominicaine, et l'Amérique centrale (CAFTA-DR). Il a été en effet constaté que cet accord a conduit à des améliorations de la protection des droits du travail, grâce à la réunion de plusieurs éléments :

1) l'existence de plans d'action détaillés comportant des objectifs concrets, identifiés *ex-ante* ;

¹²⁹⁶ Voir *infra*, l'examen de la programmation de l'Instrument de Partenariat, Première partie titre 2

¹²⁹⁷ V. le tableau recensant les activités financées par l'IP en Annexe 3

¹²⁹⁸ VAN DEN PUTTE 2015, précité, p. 4

¹²⁹⁹ V. par ex : HARRISON J., « The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements », *The Journal of World Investment & Trade*, 2019, vol 20, n°5, pp.705-725

2) un programme de coopération complet assorti d'un budget suffisant mis en place pour aider à la réalisation des objectifs de ces plans ;

3) une surveillance régulière des progrès a eu lieu, et une évaluation du projet a été menée, avec l'assistance des Etats-Unis, de l'OIT, et de la société civile des deux parties ; et

4) l'option de l'arbitrage et du règlement des différends était disponible en cas de non- respect des prescriptions, en tant que *stimulus* supplémentaire¹³⁰⁰.

888. En somme, on souhaite que l'UE mette en place une combinaison plus coordonnée, et donc plus efficace, des stimulants à la coopération en matière de droits du travail au sein des accords (cadres et commerciaux), de la programmation des IFAE, et d'un mécanisme de suivi et de règlement des différends plus incitatif.

Conclusion du Chapitre 1

889. La combinaison de références à des normes internationales communes, et de l'exigence pour les Etats parties aux accords commerciaux européens d'adopter des normes nationales offrant un haut niveau de protection, constitue le premier biais par lequel l'UE entend faire de ses accords commerciaux des instruments au service du développement durable.

890. Ceci étant, cela implique que les Etats respectent leurs obligations internationales ainsi que celles découlant des accords commerciaux, et qu'ils en aient les moyens, lorsqu'il s'agit de PED. L'UE ne procède pas ici à une adaptation du contenu de ses accords en fonction du niveau de développement de ses partenaires, contrairement à ce que l'on avait pu observer au sujet des accords-cadres. La coopération entre l'UE et ses partenaires, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de PED, constitue à ce titre un complément essentiel. Comme le souligne la Commission européenne, « *bien que la politique commerciale ne puisse résoudre tous les problèmes du*

¹³⁰⁰ ENGEN, précité, p.60

*monde dans ces zones, elle peut apporter une contribution significative basée sur une coopération constructive centrée sur des défis spécifiques liés au commerce. »*¹³⁰¹

891. Or, bien que la coopération soit systématiquement encouragée au sein des ALE, afin de permettre aux Etats de mettre en œuvre leurs obligations internationales comme de renforcer leur législation nationale, il existe une certaine « déconnexion » entre les accords et les instruments de financement de la coopération. De fait, si les IFAE sont mis à contribution pour financer de nombreux projets portant sur l'environnement et le changement climatique en Asie-pacifique, la promotion des droits du travail est largement laissée pour compte. L'UE préfère focaliser sa coopération en matière « sociale » sur l'éducation et la santé, auprès des PED les plus vulnérables.

892. Par ailleurs, il est tout à fait intéressant que ces clauses (normes internationales, législation nationale et coopération) soient celles qui se standardisent progressivement au sein des accords commerciaux conclus par un nombre croissant d'Etats à travers le monde. On peut espérer que par leur multiplication, elles entraînent une amélioration globale des niveaux de protection des droits du travail et de l'environnement.

893. Au-delà de cette « base commune », les chapitres CDD des accords de l'UE se distinguent davantage de ceux négociés par d'autres acteurs internationaux, aussi bien sur le plan matériel qu'institutionnel. Il convient à présent de présenter et d'analyser ces spécificités, ainsi que leur contribution à la promotion des objectifs du développement durable.

¹³⁰¹ Traduction libre, d'après : « *While trade policy alone cannot solve all the problems of the world in these areas, it can make a significant contribution based on constructive cooperation focused on specific trade-related challenges.* » Commission européenne, « non-paper », intitulé : « Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements » du 26.02.2018, 12p., p.1

Chapitre 2 La spécificité des clauses des chapitres « commerce et développement durable » des accords européens du point de vue matériel

894. Dans le cadre de son approche de la contribution du commerce au développement durable, l'UE s'est employée à intégrer toute question pertinente au champ d'application des chapitres CDD des ALE « nouvelle génération ». Sont ainsi apparues des clauses qui portent sur des « sujets spécifiques » variés. L'UE et ses partenaires s'entendent pour coopérer, par exemple, sur la gestion durable des ressources naturelles, la protection et l'amélioration de la biodiversité, la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE), l'évaluation des risques, voire la lutte contre le changement climatique.

895. Bien qu'il puisse y avoir un lien plus ou moins direct avec les questions sociales (pour la RSE par exemple, mais aussi pour l'exploitation des ressources naturelles forestières et maritimes), on remarque que la plupart des clauses « spécifiques » appartiennent *de facto* au champ de l'environnement.

896. La référence spécifique à la nécessité d'œuvrer au respect des droits des travailleurs migrants, et à leur non-discrimination, n'est apparue qu'au sein de l'accord commercial conclu avec la Colombie et le Pérou, ainsi qu'au sein du CETA. Ceci donne le sentiment que l'UE, ou en tout état de cause la Commission et le Conseil, ne sont que peu enclins à traiter des questions sociales et du travail au sein des accords commerciaux. C'est d'autant plus regrettable que les travailleurs migrants employés par exemple en Malaisie, à Singapour ou au Japon font parfois l'objet de discriminations et d'abus. La standardisation de cette clause aurait été souhaitable.

Tableau 45 : sujets spécifiques traités au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Gestion des ressources naturelles (forêt, halieutique)			289 (produits forestiers) 290 (produits halieutiques)	273 (forêt) 274 (halieutique)	24.10, 24.11	12.7, 12.8	13.8, 13.9	16.7, 16.8	7, 8
Biodiversité	Mention 1302	Mention 1303	Mention 1304	267§2c) + 272 diversité biologique	Mention 1305		13.7	16.6	6
Principe de précaution	186 nommé		292 innommé	278 innommé	24.8 innommé	12.5- 12.9 nommé	13.11 nommé	16.9 nommé	11 nommé
BSE/TE	183§5	13.6§2	288§2b) et c)	271§2 + 275§5	24.9	12.11	13.10§2 b) et c)	16.5- 16.12	10§2b) et c)
Changement climatique			Mention 1306	275 clause spécifique	Mention 1307	Mention 1308	13.6	Mention 1309	5
Energie « verte »	138	Mention 1310	65 ¹³¹¹	275§5b)	Mention 1312	Mention 1313 + Chapitre 7	Chapitre 7	Mention 1314	Mention 1315
RSE et pratiques responsables des entreprises		13.6§2 Annexe 13 §1d)	63§2 a) 288§2 c)	286 j)	22.3§2 b)	12.11§4	13.10§2 e) 13.14§1 i)	16.5 e) 16.12 e)	Article 9 13 l)
Travailleurs migrants				276	23.3§2				

BSE/TE : biens et services environnementaux et technologies environnementales

Source : auteure

897. Au fil des expériences conventionnelles européennes, une partie de ces innovations s'est étoffée puis normalisée, au point que l'on puisse aujourd'hui les considérer comme « standard ».

¹³⁰² APE CARIFORUM : mention de la diversité biologique au titre de la Convention sur la Diversité Biologique

¹³⁰³ EUKOR : Annexe 13, sujet de coopération environnementale

¹³⁰⁴ Association AC articles 20 et 50§3 c), coopération environnementale ; 65§2 c) coopération en matière d'énergie, y compris renouvelable

¹³⁰⁵ CETA 24.12§1g) coopération environnementale

¹³⁰⁶ Association AC 20§2, sujet du dialogue sur l'environnement ; 50§3 c) d) sujet de la coopération environnementale ; 63§2 b) sujet de l'assistance technique en matière de développement durable

¹³⁰⁷ CETA 24.12§1e), coopération en matière d'environnement

¹³⁰⁸ EUSIN 12.6§3, processus de la CCNUCC, et 12.10f), coopération en matière d'environnement

¹³⁰⁹ APE Japon 16.12 h) sujet de coopération environnementale ; 16.4§4 mentionné au titre des accords multilatéraux en matière d'environnement (CCNUCC)

¹³¹⁰ EUKOR 13.6§2 favoriser commerce et investissement dans « l'énergie renouvelable durable, les produits et services économes en énergie »

¹³¹¹ Association AC « Energie et énergies renouvelables »

¹³¹² CETA 24.12§1f) coopération en matière d'environnement

¹³¹³ EUSIN 12.11§3 soutien aux énergies renouvelables

¹³¹⁴ APE Japon 16.5c)

¹³¹⁵ Il existe au sein de l'EUMEX un chapitre « énergie » mais qui ne porte pas sur la promotion d'une énergie propre ou la transition énergétique.

Ce n'est cependant pas le cas pour toutes les clauses. La gestion plus durable des ressources naturelles, ainsi que la biodiversité, ou encore la promotion du commerce des biens et services « verts », s'est ainsi établie au sein des chapitres CDD.

Il semble que la voie du « verdissement » du commerce (et par ricochet, des accords commerciaux) soit désormais systématiquement empruntée par le négociateur européen, et ses partenaires commerciaux (Section 1). La promotion de la lutte contre le changement climatique paraît en voie de se standardiser, ce qui est moins certain concernant la délicate question de la transition énergétique (Section 2).

Section 1 La contribution affirmée des ALE européens à la promotion d'une économie et d'un commerce plus « durables »

898. L'insertion de clauses portant sur des sujets tels que la préservation de la biodiversité, ou la gestion durable des ressources naturelles, est caractéristique de l'approche européenne. Beaucoup des autres acteurs internationaux sont en effet réticents à intégrer ces questions à leurs accords commerciaux. On connaît par exemple les préventions des Etats-Unis au sujet de la biodiversité en général, ce qui explique que ce point ne soit jamais ou presque abordé dans leurs ALE.

899. Surtout, l'UE s'emploie à adopter une approche globale et exhaustive des interactions entre commerce et environnement, afin d'assurer que le premier offre la meilleure contribution au second.

900. C'est ce qui pour l'UE justifie d'aborder au sein des accords commerciaux des aspects relatifs à l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation des biens et services, des ressources naturelles employées en passant par les finalités « environnementales » des biens et services échangés. L'objectif est d'accélérer le « verdissement » du commerce et l'investissement, en favorisant les échanges et l'investissement dans des marchandises

« durables », d'origine contrôlée, et qui contribuent à la protection de l'environnement et à la progression des droits sociaux (§1).

901. L'UE se préoccupe également d'impliquer les acteurs privés dans la contribution du commerce aux objectifs environnementaux (et sociaux) par le biais de la promotion de la RSE. Elle cherche ainsi à encourager les pratiques vertueuses dans le commerce et la production de biens et services, que ce soit celles des entreprises, ou celles des Etats dans l'évaluation des risques (§2).

Tableau 46 : sujets spécifiques « standardisés » au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUME X
Gestion des ressources naturelles (forêt, halieutique)			289 (produits forestiers) 290 (produits halieutiques)	273 (forêt) 274 (halieutique)	24.10, 24.11	12.7, 12.8	13.8, 13.9	16.7, 16.8	7, 8
Biodiversité	Mention 1316	Mention 1317	Mention1318	267§2c) + 272 diversité biologique	Mention 1319		13.7	16.6	6
BSE/TE	183§5	13.6§2	288§2b) et c)	271§2 + 275§5	24.9	12.11	13.10§2b) et c)	16.5/ 16.12	10§2b) et c)
Principe de précaution	186 nommé		292 innommé	278 innommé	24.8 innommé	12.5/1 2.9 nommé	13.11 nommé	16.9 nommé	11 nommé

Source : auteure

§1 « Verdir » le commerce et l'investissement au travers des accords commerciaux européens

902. Les chapitres CDD contiennent ainsi des clauses relatives à la gestion des ressources naturelles, dont les produits peuvent être ensuite commercialisés (A). Il s'agit non seulement de promouvoir le commerce (et l'investissement) de biens produits à partir de ressources exploitées de façon durable, mais aussi de biens et services « verts » (B).

¹³¹⁶ APE CARIFORUM : mention de la diversité biologique au titre de l'Accord sur la diversité biologique, liée aux savoirs traditionnels etc.

¹³¹⁷ EUKOR : Annexe 13, sujet de coopération environnementale

¹³¹⁸ Association AC : Article 50, coopération environnementale

¹³¹⁹ CETA 24.12§1g) coopération environnementale

A. La promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité

903. L'approche globale des questions commerciales liées au développement durable s'est dans un premier temps traduite par l'inclusion de clauses portant sur la nécessité de préserver et de gérer les ressources halieutiques et forestières d'une manière rationnelle et responsable, en vue de garantir leur durabilité. Ces articles étaient absents des accords conclus avec le CARIFORUM et la Corée du Sud¹³²⁰, et sont apparus au sein de l'Association avec l'Amérique centrale. Ils ont ensuite été repris systématiquement au sein de tous les accords signés en Asie-pacifique, avec des variations plus ou moins importantes.

904. De la même façon, la protection, l'utilisation durable et l'amélioration de la biodiversité, qui n'était qu'un sujet de coopération environnementale parmi d'autres¹³²¹, tend à progressivement se voir consacré une clause spécifique au sein des ALE les plus récents. Un article est spécifiquement consacré à la gestion de la biodiversité au sein des accords signés et conclus avec les membres de la Communauté andine, le Vietnam, et le Japon. Ces accords étant parmi les plus récents, on pourrait espérer que cette pratique se standardise. Notons avec regret que la question de la biodiversité est absente de l'accord de libre-échange euro-singapourien. Singapour étant l'un des *hubs* commerciaux de la région, il aurait pourtant été souhaitable de l'impliquer.

905. Ces trois clauses-types présentent un certain nombre de caractéristiques communes.

La plupart s'appuient sur les processus et normes internationales ou régionales pertinentes, conformément à l'engagement de principe de l'UE de renforcer la gouvernance du droit international (1). La mise en œuvre de ces normes internationales doit cependant s'opérer au travers du droit national (2). Comme pour les accords-cadres, l'UE favorise la voie de la standardisation quant à la rédaction des clauses « sujets spécifiques ». Ceci étant, elle n'a pas renoncé à introduire une certaine dose de sur-mesure afin d'adapter certains engagements aux circonstances de ses partenaires (3).

¹³²⁰ Néanmoins, ces sujets sont évoqués en tant que domaines potentiels de coopération au sein de l'Annexe 13 portant sur la coopération en matière de commerce et de développement durable. On relève d'ailleurs avec intérêt que la question des biocarburants est associée à celle de la biodiversité (Annexe 13, §1 g))

¹³²¹ Ex. : Association AC 50§3c)

1. La référence aux obligations, processus et organisations régionales ou internationales pertinentes

906. Il n'existe pas de convention internationale portant spécifiquement sur l'exploitation durable des forêts et la lutte contre le trafic de bois illégal, ce qui explique l'absence de référence en la matière au sein des ALE européens.

Au sujet de l'exploitation durable des ressources maritimes, ainsi que de l'aquaculture, la plupart des accords conclus avec l'Asie-pacifique font référence aux principaux instruments internationaux pertinents en la matière¹³²². C'est notamment au sein de l'accord de libre-échange signé avec le Vietnam que l'on trouve la liste la plus complète de ces textes¹³²³.

La portée de l'engagement à adhérer et promouvoir ces traités internationaux varie cependant.

907. L'UE et le Vietnam acceptent d'adhérer au Code de conduite pour une pêche responsable, de respecter certaines mesures de la Convention sur le droit de la mer, mais « *encouragent* » seulement le respect des autres instruments listés ci-dessus. Au sein de l'EUSIN, les partenaires s'engagent à respecter les mesures de conservation et à pratiquer une exploitation durable, dans le respect des instruments qu'ils ont ratifiés (qui ne sont pas cités), et à défendre les principes des instruments pertinents de la FAO¹³²⁴ et de l'ONU¹³²⁵.

908. Cette dernière disposition est davantage explicitée au sein de l'APE euro-japonais, où les parties prennent l'engagement d'adhérer aux accords internationaux pertinents, et d'encourager les pays tiers à ratifier, accepter ou approuver les accords auxquels elles sont toutes deux parties¹³²⁶. On s'étonne que cette promotion conjointe des valeurs auprès des tiers n'apparaisse

¹³²² Le CETA et l'accord avec les membres de la Communauté andine ne comportent pour leur part aucune référence expresse à un instrument international. V. CETA 24.11 ; AC Colombie-Pérou 274

¹³²³ EUVN 13.9§2 a) ; il s'agit de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de la FAO, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de la FAO, et le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO.

¹³²⁴ L'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, plus connue sous son acronyme anglais « FAO », pour *Food and Agriculture Organisation*, est un organe spécialisé des Nations-Unies, créé en 1945.

¹³²⁵ EUSIN 12.8 a)

¹³²⁶ APE Japon 16.8§2 a)

pas de façon constante au sein des accords commerciaux conclus avec des pays développés, contrairement à ce que l'on avait pu observer au sujet des accords-cadres.

909. Par ailleurs, les différents accords comportent généralement un engagement à coopérer avec les organisations régionales de gestion de la pêche¹³²⁷.

910. La conservation et l'usage durable de la biodiversité et des savoirs traditionnels est une question sensible, qui suscite aisément des contentieux entre Etats. Le principal instrument de gouvernance internationale de la question est la Convention sur la Diversité Biologique (ci-après CBD) et ses protocoles successifs. L'enjeu est à la fois d'assurer la conservation et l'utilisation durables de la biodiversité (faune, flore et micro-organismes), mais aussi de favoriser la participation des communautés indigènes le cas échéant, et de parvenir à un partage juste et équitable des bénéfices issus des ressources génétiques.

L'article « biodiversité » de l'EUVN fait référence à la CBD, ainsi qu'à la CITES. Les partenaires reprennent ensuite à leur compte les principes les plus importants de la CBD, et notamment le droit de souveraineté des États sur leurs ressources naturelles. L'APE entre l'UE et le Japon pour sa part ne fait référence qu'à la CITES¹³²⁸.

911. Comme au sujet des obligations découlant des Conventions de l'OIT et des Accords Multilatéraux sur l'Environnement, la réaffirmation des engagements internationaux va de pair avec la mobilisation du droit et des structures nationales aux fins de leur mise en œuvre effective.

¹³²⁷ V. par ex. : EUVN 13.9§2 b)

¹³²⁸ Voir *infra*, 3)

2. La réaffirmation de l'importance des normes nationales mettant en œuvre les obligations internationales

912. La gestion durable des ressources naturelles, et la promotion du commerce des produits de ces activités, exige à la fois l'adhésion à des normes internationales et la mise en place de normes et processus nationaux à même de les appliquer et contrôler.

913. Ainsi, les parties aux accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique s'engagent généralement à instaurer et à mettre en œuvre des mesures efficaces de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans leur législation nationale. Elles acceptent également de s'efforcer d'adopter des mesures de suivi et de contrôle efficaces afin de garantir le respect des mesures de conservation¹³²⁹.

914. Dans le même ordre d'idée, concernant l'exploitation durable des forêts, et la lutte contre l'abattage illégal et le commerce des produits forestiers illicites, l'UE et ses différents partenaires reconnaissent l'importance de mettre en place des régimes légaux internes suffisamment protecteurs, ce qui peut notamment impliquer de renforcer les contrôles de l'origine légal du bois. Les ALE européens encouragent également l'élaboration et l'adoption de mécanismes de certification, volontaires et/ou réglementaires. L'accroissement de la transparence et de la participation du public sont évoqués comme facteurs contribuant à une gestion plus durable des forêts et des produits du bois¹³³⁰.

915. La référence aux normes internationales se double ici également d'un engagement à les mettre effectivement en œuvre, et donc à instaurer ou améliorer le cadre législatif et réglementaire national pertinent. Comme évoqué précédemment, on mesure sans mal l'importance de coordonner la coopération européenne et les échanges d'informations à l'intention des pays développés, l'assistance technique et financière concernant les PED, afin d'aider à la mise en place de régimes nationaux de protection, surveillance et certification.

¹³²⁹ V. par ex. : EUVN 13.9§2 b)

¹³³⁰ AC Colombie-Pérou 273

3. La discrète dose de « sur-mesure » des clauses « sujets spécifiques »

916. Le contenu des chapitres CDD des accords pilotés par l'UE s'avère largement standardisé, et n'est que rarement adapté aux circonstances particulières des partenaires en Asie-pacifique.

Au sujet de l'exploitation forestière, le statut d'exportateur ou non peut influencer sur le contenu des clauses. Ainsi, seuls les accords avec l'Amérique centrale¹³³¹ et le Vietnam¹³³² évoquent en plus de la CITES et de la promotion du commerce légal de bois la conclusion d'un Accord de Partenariat Volontaire (APV) dans le cadre du FLEGT¹³³³. De fait, l'UE a conclu un APV avec le Vietnam qui est entré en vigueur en 2019¹³³⁴. L'Indonésie est à ce jour le seul autre membre de l'ASEAN lié à l'UE par un accord de ce type¹³³⁵, bien que l'UE négocie également avec la Malaisie, le Laos, la Thaïlande. Les APV sont un élément-clé de la stratégie de l'UE en la matière, mais ne sont actuellement conclus qu'avec les pays exportateurs de bois et produits du bois. Il serait souhaitable que ce schéma soit élargi aux pays « de transit » voire importateurs, ce qui concernerait le Japon et Singapour par exemple.

917. De fait, dans les accords commerciaux que l'UE a conclus avec des Etats qui ne sont pas eux-mêmes producteurs-exportateurs de bois, mais importateurs comme le Japon¹³³⁶, ou territoire de transit, comme Singapour¹³³⁷, l'accent est mis sur la promotion de meilleures pratiques de production et de consommation à l'égard des Etats tiers.

918. L'étude des accords-cadres avait mis en évidence que l'UE favorisait la promotion conjointe des valeurs à l'intention des Etats tiers au sein des accords conclus avec des pays développés, tandis qu'elle mettait davantage l'accent sur les réformes internes concernant les PED¹³³⁸. Il est rare d'en trouver traduction au sein des chapitres CDD. Ceci étant, dans le cadre

¹³³¹ Association AC 289

¹³³² EUVN 13.8§2 a)

¹³³³ Il s'agit d'un accord négocié avec un pays exportateur de bois, qui vise à garantir que le bois et les produits dérivés du bois en provenance de ce pays soient issues de sources durables, légales, et contrôlées.

¹³³⁴ Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux, JO L 147 du 5.6.2019, pp.3-209

¹³³⁵ Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne, JO L 150 du 20.5.2014, pp.252-335

¹³³⁶ APE Japon 16.7

¹³³⁷ EUSIN 12.7

¹³³⁸ Voir Supra, Première partie titre 1

du CETA, l'action concertée à l'international revêt une importance accrue : les partenaires s'engagent à coopérer au sein des instances internationales traitant de la conservation et gestion durable des forêts, à promouvoir l'application de la CITES, ainsi qu'à échanger au sein du dialogue bilatéral sur les produits forestiers que l'accord met en place¹³³⁹. Les partenaires ont souhaité insister sur la réalité de la communauté de valeurs entre l'UE et le Canada, et leur volonté d'agir concrètement en tant que partenaires sur la scène internationale.

919. Enfin, la dernière nuance concerne l'approche de la question de la biodiversité. Dans le cadre de ses relations avec le Vietnam¹³⁴⁰, l'UE s'est focalisée sur l'exploitation des ressources naturelles et les interactions avec la propriété intellectuelle, ainsi que les droits des autochtones à cet égard. La clause « biodiversité » incluse dans l'ALE euro-vietnamien comporte ainsi un engagement « mou » à encourager le commerce des produits qui contribuent à l'utilisation durable et à la conservation de la diversité biologique. Les partenaires ont également accepté d'échanger des informations sur des actions de sensibilisation des consommateurs visant à enrayer la perte de diversité biologique et à réduire les pressions exercées sur la diversité biologique¹³⁴¹.

920. L'approche est différente au sein de l'APE euro-japonais, où les partenaires ont choisi de se focaliser sur le commerce illégal d'espèces exotiques, ce qui est opportun compte tenu de la situation de carrefour commercial du Japon en la matière. Il n'est ainsi pas fait référence à la CBD mais à la CITES, alors même que le Japon et l'UE sont parties aux deux accords.

Au sein de l'APE euro-japonais, les partenaires acceptent d'encourager l'utilisation de produits qui ont été obtenus dans le cadre d'une utilisation durable des ressources naturelles, et qui contribuent à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Ces produits sont de fait identifiés au moyen de labels ou régimes spéciaux (par ex., commerce équitable). L'UE et le Japon acceptent de s'efforcer de prendre des mesures de surveillance et de répression, et de mener des actions de sensibilisation afin de lutter contre le commerce illégal des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. La coopération et concertation dans les

¹³³⁹ CETA 24.10

¹³⁴⁰ C'est également l'approche suivie avec les Etats de la Communauté andine.

¹³⁴¹ EUVN 13.7

enceintes bilatérales et multilatérales est encouragée¹³⁴². Certains observateurs ont en revanche pu être déçus de l'absence de la sensible et emblématique question de la chasse à la baleine au sein de l'APE euro-japonais.

921. Au travers de ces différentes clauses, l'UE persiste dans la promotion d'une gouvernance multilatérale (et régionale) de ces questions, à plusieurs fins. D'abord, celle-ci renforce la légitimité de l'insertion de ces dispositions au sein de ses accords. Ensuite, il s'agit, conformément aux objectifs environnementaux de son action extérieure, de contribuer à éviter la surpêche, l'abattage illégal, et de façon générale, les pratiques nocives pour les écosystèmes. Enfin, l'UE œuvre également ainsi en faveur de l'avènement d'un « terrain d'égalité », afin d'empêcher que certains Etats ne bénéficient d'avantages comparatifs injustes, obtenus par la surexploitation des ressources ou la dégradation l'environnement. La promotion des objectifs environnementaux contribue ainsi également à la compétitivité commerciale de l'UE.

922. L'UE ne se contente pas de faire la promotion d'une gestion et d'un commerce durable des ressources naturelles au sein de ses accords « nouvelle génération ». Elle y promeut également le commerce de biens, services et technologies censés contribuer à l'amélioration et à la protection de l'environnement.

B. La promotion du commerce « vert » face à la délicate question de la définition des biens, services et technologies environnementales

923. Au cours des dernières années, la question des biens, services et technologies environnementales, ainsi que leur développement, mise en œuvre et diffusion, a pris de l'importance. Il est courant d'y voir un moyen de renforcer la complémentarité du libre-échange et de l'environnement, et la contribution du commerce au développement durable (1).

¹³⁴² APE Japon 16.6

Pourtant, on ne dispose pas de définition précise et consensuelle de ce que serait un bien, un service ou une technique « environnementale », « verte », ou encore « propre ». La plupart des acteurs, comme l'UE, se réfèrent donc aux finalités de l'objet ou de la technique considéré, ce qui est largement insuffisant pour véritablement évaluer leur impact environnemental (2).

1. La promotion du commerce et de l'investissement « vert » au sein des ALE européens, palliatif à la paralysie des négociations multilatérales

924. Le paragraphe 31(iii) de la Déclaration Ministérielle de Doha de l'OMC, adoptée en 2001, mandataient les membres de l'Organisation à négocier en vue de la réduction ou de l'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce des Biens et Services Environnementaux (BSE). Nombreux sont les observateurs déçus par l'échec des négociations du Cycle de Doha à cet égard. Par ailleurs, en dépit de l'enthousiasme initial, les progrès en vue de la conclusion d'un Accord plurilatéral sur les Biens Environnementaux, négocié en marge de l'OMC, ont été limités¹³⁴³. Pourtant, la négociation ne portait que sur les tarifs douaniers appliqués aux biens, ignorant donc les services et les barrières non-tarifaires. Le fait qu'en dehors de la Chine et du Costa Rica, aucun PED ne participait à ces négociations avait déjà suscité des critiques.

925. La voie bilatérale apparaît dès lors comme un palliatif possible à l'échec de l'approche multilatérale. On peut espérer qu'à terme, à force de libéralisation bilatérale ou plurilatérale, une « masse critique » soit atteinte, et que cela permette de relancer des négociations globales. Encore faudra-t-il affiner la définition de ce que sont de véritables biens, services et technologies « propres », on y reviendra.

926. Au sein des ALE de l'Union européenne, il est systématiquement fait mention de l'opportunité de promouvoir le commerce de biens et services environnementaux (BSE), voire la diffusion des technologies « propres ». La plupart du temps, ce point n'est pas traité dans un

¹³⁴³ BALINEAU G., DE MELO J., « The Stalemate at the Negotiations on Environmental Goods: Can it be Broken? », post de blog sur www.VoxEU.org, 5 Mai 2013 ; DE MELO J., SOLLEDER J-M., « Barriers to Trade in Environmental Goods: How Important they are and what should developing countries expect from their removal », CEPR Discussion Paper n°13320, 2018 ; KNEBEL C., PETERS R., « Non-tariff measures and the impact of regulatory convergence in ASEAN », in ING L. Y., CADOT O., PETERS R. (ed), *Non-tariff Measures in ASEAN*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), 21 juin 2016, 181p., en ligne : <http://www.eria.org/publications/non-tariff-measures-in-asean/>

article à part, mais apparaît en tant que sujet de coopération environnementale¹³⁴⁴, ainsi qu’au sein de la clause généralement intitulée « commerce au service du développement durable ».

927. Contrairement à ce qui a pu être (rarement) fait au sein d’accords conclus par d’autres acteurs commerciaux¹³⁴⁵, l’UE et ses partenaires ne s’entendent pas sur des « listes » de BSE dont le commerce serait libéralisé. À la place, les accords de l’UE comportent un engagement général (et de faible portée juridique) à promouvoir le commerce de BSE, sans s’aventurer à fournir une définition précise de ce qu’ils recouvrent. La libéralisation s’opère donc au cas par cas au sein des listes d’engagements des parties, en vertu de l’approche de la « liste positive » suivie par l’Union européenne.

928. D’une part, les parties aux accords commerciaux de l’UE s’engagent à « s’efforcer » de faciliter et promouvoir les échanges commerciaux et l’investissement des BSE¹³⁴⁶, parfois même en visant la réduction des obstacles non-tarifaires¹³⁴⁷. Elles encouragent également le commerce des marchandises auxquelles s’appliquent des systèmes volontaires ou privés de garantie du développement durable, tels que les labels écologiques ou le commerce équitable et éthique¹³⁴⁸, ainsi que les régimes de RSE¹³⁴⁹. L’UE et ses partenaires considèrent en effet que de par leur simple appartenance à ces schémas de production, ces biens et services contribuent à l’amélioration des conditions sociales et à des pratiques respectueuses de l’environnement¹³⁵⁰.

929. D’autre part, l’UE et ses partenaires commerciaux en Asie-pacifique chercheront à faciliter le commerce et l’investissement en ce qui concerne les marchandises et services « *qui présentent un intérêt particulier pour l’atténuation du changement climatique* »¹³⁵¹. Sont intégrés à cette catégorie les biens et services liés à l’énergie, à son efficacité et à sa durabilité

¹³⁴⁴ Ex. : APE Japon 16.12 c) d) et h)

¹³⁴⁵ V. par exemple l’accord annexe sur l’environnement à l’Accord commercial entre la Nouvelle-Zélande et le Taipei chinois, qui intègre une liste de 132 biens « environnementaux » dont les droits de douanes vont être à terme entièrement neutralisés.

¹³⁴⁶ Ex. : EUKOR 13.6§2 ; AC Colombie-Pérou 271§2

¹³⁴⁷ Ex. : CETA 24.8§1 ; EUSIN 12.11§1

¹³⁴⁸ Ex. : EUSIN 12.11§1 ; EUVN 13.10§2 d)

¹³⁴⁹ Ex. : EUMEX, article 10§2 du chapitre « commerce et développement durable »

¹³⁵⁰ APE Japon 16.5

¹³⁵¹ Ex. : AC Colombie-Pérou 275§5 ; EUSIN 12.11§2

en général¹³⁵², les énergies renouvelables, et les « *écotechnologies* »¹³⁵³. Là encore, aucune définition n'est précisée quant à ce que ces concepts recouvrent.

930. Les deux tiers des technologies brevetées entre 2000 et 2005 ont été développés dans seulement trois pays, à savoir les États-Unis, l'Allemagne et le Japon. Or, plus de 75 % de la croissance des émissions de CO₂ jusqu'en 2050 devraient provenir de pays en voie de développement, en particulier de l'Inde et de la Chine. Dès lors, accélérer le transfert nord-sud de « technologies propres » paraît essentiel pour résoudre le problème du changement climatique¹³⁵⁴.

931. En l'absence de « liste », la libéralisation des BSE est donc traitée au cas par cas, et la portée de cette clause est tributaire des concessions acceptées par les parties, en termes de réduction des barrières tarifaires et non-tarifaires. Les tarifs douaniers moyens pour les BSE sont d'environ 8,7 %, soit trois fois plus que le taux moyen appliqué à tous les biens sur la planète, y compris en tenant compte des préférences tarifaires¹³⁵⁵.

932. Cependant, si même après réduction des tarifs douaniers, les BSE ne bénéficient pas d'un avantage comparatif sur leurs équivalents moins respectueux de l'environnement, si les biens et services « non-propres » demeureraient plus compétitifs, l'expansion du commerce de BSE dépendrait alors des mesures de promotion interne que pourraient adopter les États, comme les campagnes de sensibilisation des importateurs et consommateurs par exemple. Une autre mesure, plus coûteuse politiquement, consiste en la taxation des produits et services qui ne seraient pas assez performants en termes environnementaux.

933. Notons que l'ALE signé avec Singapour est le seul accord commercial « nouvelle génération » en Asie-pacifique à évoquer la délicate mais cruciale question des subventions aux énergies fossiles. Les parties affirment qu'il convient de veiller à ce que le système de

¹³⁵² Ex. : CETA 24.8§2 ; EUVN 13.10§2 c)

¹³⁵³ EUKOR 13.6§2

¹³⁵⁴ OCKWELL D., MALLET A., *Low-Carbon Technology Transfer*, Routledge, 2012, p.138

¹³⁵⁵ GEHRING M. W., CORDONIER SEGGER M.-C., DE ANDRADE CORREA F., REYNAUD P., HARRINGTON A., MELLA R., « Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs): An Overview », Programme *Global Economic Policy and Institutions* de l'International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), *Issue Paper* n°3, 2013, ICTSD, Genève, Suisse, www.ictsd.org, 51p., p.4

subvention aux énergies fossiles tiennent « *dûment* » compte de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et de limiter les distorsions aux échanges.

En revanche, l'EUSIN ajoute immédiatement que la clause portant sur les subventions prohibées¹³⁵⁶ au titre de l'ALE ne s'applique pas à l'industrie houillère. L'UE et Singapour précisent simplement qu'ils partagent l'objectif de réduire « *progressivement* » les subventions aux combustibles fossiles, ce qui peut être accompagné par des mesures visant à atténuer les conséquences sociales liées à la transition énergétique. En outre, les deux parties s'attachent à promouvoir « *activement* » la mise en place d'une économie durable, à faible intensité en carbone, notamment grâce à des investissements dans les énergies renouvelables et des solutions efficaces sur le plan énergétique¹³⁵⁷.

934. Bien que cette clause ne crée pas d'obligations supplémentaires, elle présente l'intérêt d'insister sur la nécessité pour les Etats de procéder à une véritable transition énergétique, et sur le rôle (plutôt délétère) à cet égard des subventions aux énergies fossiles¹³⁵⁸.

935. L'un des obstacles à la libéralisation des biens et services (ainsi que des technologies) « propre » tient à l'absence de définitions internationales de ce qu'ils recouvriraient.

2. Le choix préjudiciable de la définition des biens, services et technologies « environnementales » par leurs finalités

936. D'un point de vue analytique, on peut identifier deux axes de définition des BSE : d'un côté, les biens et services qui traitent de l'environnement, qui ont des visées environnementales, et de l'autre, les biens et services qui seraient préférables d'un point de vue environnemental. La seconde définition exige un processus d'évaluation complexe, mais qui lui tiendrait compte

¹³⁵⁶ EUSIN 11.7§2 b) « subventions prohibées »

¹³⁵⁷ EUSIN 12.11§3

¹³⁵⁸ Sur la question des effets positifs sur le développement durable et le climat qu'aurait la réduction des subventions aux énergies fossiles, voir notamment : ELLIS J., « The Effects of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Review of Modelling and Empirical Studies », *Global Studies International Institute for Sustainable Development*, 2010 ; BURNIAXAND J.-M., CHATEAU J., *Mitigation Potential and Trade Effects for Removing Fossil Fuel Subsidies*, OCDE Economics Department Working Papers, n°853, Publications OCDE, 29p.

de l'ensemble des externalités négatives du cycle de vie du bien, du service ou de la technique considérés.

937. Or, le Système Harmonisé d'identification douanière est mal équipé pour mettre en place une telle classification. Par exemple, pour les biens ayant des visées environnementales, la difficulté va concerner les biens possédant des usages multiples. Quant aux biens préférables d'un point de vue environnemental, l'obstacle est constitué par le risque de subjectivité dans l'évaluation de ce qui est « positif » pour l'environnement. Il faudrait, pour l'éviter, procéder à une analyse (complexe) du cycle de vie entier du bien, qui inclurait la production, l'usage et la fin de vie du produit.

938. Pour illustration, EUROSTAT s'appuie sur la définition suivante pour établir des statistiques concernant les BSE : « *le but des biens et services environnementaux est de prévenir, réduire et éliminer la pollution ou toute autre forme de dégradation de l'environnement, de préserver et de maintenir les stocks de ressources naturelles et, partant, de prévenir leur épuisement.* »¹³⁵⁹ De son côté, l'OCDE définit l'industrie des BSE comme « *les activités qui produisent des biens et services qui mesurent, limitent, minimisent ou corrigent les dommages environnementaux à l'eau, l'air, la terre ainsi que les problèmes liés aux déchets, au bruit et aux écosystèmes.* »

939. Les BSE sont ici définis en fonction de leur finalité. Cette solution ignore totalement les externalités négatives relatives au cycle de vie entier du produit considéré, à son processus de production et de commercialisation. Sont ignorés des aspects tels que le coût énergétique, la nature des énergies mobilisées, la nature des intrants, la question des déchets et de leur fin de vie (pourcentage des composants recyclables).

Par exemple, les éoliennes nécessitent pour leur production l'utilisation de « métaux rares »¹³⁶⁰, dont l'extraction est intensive en énergie, particulièrement polluante, et dont le recyclage est très complexe en l'état actuel des techniques disponibles. Certaines éoliennes sont cependant, de ce point de vue, plus performantes que d'autres, en fonction des techniques et composants

¹³⁵⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/environment/environmental-goods-and-services-sector>

¹³⁶⁰ Les « métaux rares » ou « stratégiques » ne sont pas une catégorie scientifiquement identifiée, contrairement aux « terres rares ». Il s'agit d'un concept dont la définition varie selon les acteurs.

utilisés dans leur production. Le recours à une définition basée sur la finalité du bien ne permet pas d'identifier et de favoriser le commerce des éoliennes plus « vertueuses ».

940. Comme attendu d'un accord interétatique dépourvu d'effet direct, la plupart des obligations et engagements décrits jusqu'ici visent les Etats (ou l'entité supranationale compétente). Il est cependant de plus en plus évident qu'afin de mettre le commerce au service du développement durable, on doit parvenir à « guider » les comportements des acteurs privés, et notamment des entreprises. De façon similaire à ce que l'on avait observé concernant les accords-cadres¹³⁶¹, la RSE a fait récemment son apparition dans les ALE.

§2 Améliorer la contribution des entreprises au développement durable : la promotion de la RSE

941. Les entreprises et investisseurs privés constituent un maillon de cette chaîne que l'UE s'efforce d'impliquer également dans la contribution du commerce au développement durable, par le biais de la promotion de la RSE (A).

Afin d'achever notre démonstration que l'UE s'efforce de traiter tous les points pertinents quant à la relation entre commerce et environnement, on évoquera le fait qu'elle inclut systématiquement une référence au principe de précaution au sein des ALE « nouvelle génération, y compris avec les Etats qui ne reconnaissent pas cette méthode d'évaluation des risques (B).

A. La timide tentative d'accroître la contribution positive des entreprises au développement durable par la promotion de la RSE au sein des ALE européens

942. En dépit du souhait émis par certains¹³⁶² que la RSE soit plutôt intégrée aux travaux de l'OMC, le rejet des « Questions de Singapour » (et la paralysie des négociations commerciales

¹³⁶¹ Voir *supra*, Première partie, Titre 1, Chapitre 3

¹³⁶² PEELS et autres, « Corporate social responsibility in international trade and investment agreements... », précité, p.2

multilatérales) exclut le traitement de ce point au multilatéral. De plus, les efforts poursuivis pour créer un cadre multilatéral de la RSE se heurte à la question de la compatibilité avec le droit de l'OMC, et des inquiétudes quant à ses potentiels effets de distorsion du commerce¹³⁶³.

943. L'apparition, au sein d'accords commerciaux, de clauses assurant la promotion de la responsabilité sociale des entreprises ou des pratiques responsables des affaires, ou encore de l'obligation de rendre des comptes, est un phénomène récent, et encore limité à l'échelle mondiale. En 2016, seuls 22 accords en vigueur en comportaient une forme ou une autre. Les principaux promoteurs de ce type de clauses sont le Canada, l'UE, les Etats-Unis et les membres de l'AELE¹³⁶⁴.

L'inclusion croissante par l'UE, le Canada et les Etats-Unis de références à la RSE dans les ACR appartient à la volonté générale de « verdir » les accords, d'en faire davantage des instruments au service du développement durable. Elle permet également, selon ses promoteurs, de répondre aux critiques exprimées notamment quant au déséquilibre entre droits des investisseurs et droit de réguler des Etats, les investisseurs étant accusés de bénéficier de droits sans se voir imposer de responsabilités en contrepartie.

944. Au sein des accords commerciaux « nouvelle génération » de l'UE, si la promotion de la RSE (entendue au sens large) s'est standardisée à partir de l'EUKOR, la teneur exacte des obligations souscrites peut varier. Globalement, il ne s'agit que d'encouragements à non seulement favoriser l'adoption et la mise en œuvre de régimes de RSE, mais aussi à développer le commerce de biens et services produits dans le cadre de ces régimes.

945. Somme toute, les références sont plutôt brèves, et les engagements plutôt réduits. Certains accords se contentent de mentionner qu'il serait approprié d'encourager le commerce de biens et services produits dans le cadre de régimes tels que le commerce équitable et éthique et qui impliquent la responsabilité sociale des entreprises et leur obligation de rendre des comptes¹³⁶⁵.

¹³⁶³ VIDAL-LEON C., « Corporate social responsibility, human rights, and the World Trade Organization », *Journal of International Economic Law*, 2013, vol. 16, n°4, pp. 893–920

¹³⁶⁴ MONTEIRO, précité, p.34

¹³⁶⁵ EUKOR 13.6§2 ; Association AC 63§2 a) et 288§2 c) ;

D'autres vont légèrement plus loin. Si les parties au CETA acceptent de s'efforcer de promouvoir les pratiques de RSE¹³⁶⁶, l'EUSIN les enjoint à « *faire des efforts particuliers pour promouvoir* » ces pratiques, tout en rappelant qu'elles sont « *adoptées sur une base volontaire* » par les entreprises¹³⁶⁷.

On remarque qu'une nuance a été apportée au sujet de la promotion des pratiques de RSE au sein de l'ALE entre l'Union et le Vietnam. Il y est précisé que la RSE n'y sera promue que conformément à leurs lois et politiques internes, et « *sous réserve que les mesures correspondantes ne soient pas appliquées d'une manière qui constituerait, soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les parties, soit une restriction déguisée du commerce* »¹³⁶⁸. Ressurgissent ici les craintes souverainistes et la méfiance vis-à-vis d'un usage détourné et à visée protectionniste des normes sociales et environnementales.

946. De plus, tous les accords ne font pas référence à l'un ou l'autre des instruments internationaux pertinents en la matière. Le CETA mentionne les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales¹³⁶⁹, tandis que les accords avec Singapour, le Vietnam et le Japon¹³⁷⁰ se réfèrent également au Pacte Mondial (*Global Compact*) des Nations unies¹³⁷¹ et à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT¹³⁷².

947. De manière tout à fait notable, l'accord rénové avec le Mexique pourrait être le premier à consacrer l'inclusion d'une clause spécifiquement consacrée à la promotion de la RSE. Au sein du chapitre « commerce et développement durable », se trouve un article intitulé « *Trade and Responsible Management of Supply Chains* », soit « Commerce et Gestion Responsable des Chaînes d'Approvisionnement ». Cette clause est également présente dans les chapitres

¹³⁶⁶ Ex. : CETA 22.3§2 b)

¹³⁶⁷ EUSIN 12.11§4

¹³⁶⁸ EUVN 13.10§2 e)

¹³⁶⁹ Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales adoptée par l'OCDE le 21 juin 1976

¹³⁷⁰ CETA 22.3§2 b) ; EUSIN 12.11§4 ; EUVN 13.10§2 e) ; APE Japon 16.5 e)

¹³⁷¹ Global Compact, ou « Pacte Mondial » des Nations unies, lancé en 2000, appuyé sur dix principes : http://www.globalcompact-france.org/images/actualites/Plaquette_GC_France_2019_VF.pdf

¹³⁷² Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée par le conseil d'administration du Bureau international du travail en novembre 1977

CDD proposés à la négociation des accords commerciaux avec l’Australie et la Nouvelle-Zélande, respectivement.

Le texte de la proposition européenne indique que les parties à l’accord « *shall* » (devraient) promouvoir la RSE et ses avatars, et soutenir la diffusion et le recours aux instruments internationaux pertinents. Sont visés les trois principaux instruments précités. Elles s’engagent également (*shall*) à échanger des informations et les meilleures pratiques, et à coopérer au sein des instances régionales ou internationales pertinentes. Enfin, elles acceptent (*shall*) de promouvoir l’adoption de lignes directrices sectorielles telles que les documents de l’OCDE sur la « *due diligence* » dans les chaînes d’approvisionnement, et de promouvoir des actions communes, « *y compris à l’égard de pays tiers* ». Bien qu’encore limitée, la coopération en matière de RSE et de chaînes de production mondiales pourrait prendre ainsi de l’ampleur au sein des ALE européens.

948. La prolifération des différents schémas et mécanismes de RSE a contribué à l’émergence d’un cadre de gouvernance de plus en plus divers, impliquant un large éventail d’instruments et de mécanismes institutionnels¹³⁷³. Cependant, la complexité de cette hétérogénéité de normes constitue un défi pour les différents acteurs (entreprises, fournisseurs, consommateurs), notamment dans la mise en œuvre effective de la RSE. La promotion d’un nombre réduit de schémas de référence au sein des ALE pourrait aider à réduire sensiblement cet entremêlement de « normes ».

949. Par ailleurs, alors qu’elle était initialement conçue et perçue comme une initiative purement privée et volontaire, le phénomène de « légalisation »¹³⁷⁴ progressive de la RSE, par

¹³⁷³ V. notamment sur ce point : SCHERER A., PALAZZO G., « The new political role of business in a globalized world – A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy », *Journal of Management Studies*, 2011, vol 48, n°4, pp. 899–931 ; STEURER R., « The role of governments in corporate social responsibility: Characterizing public policies on CSR in Europe », *Policy Sciences*, 2010, vol. 43, n°1, pp. 49–72 ; AARONSON S., ZIMMERMAN, J.M., *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policymaking*, 2008, Cambridge, MA, Cambridge University Press

¹³⁷⁴ V. notamment : PEELS R., ECHEVERRIA E. M., AISSI J., SCHNEIDER A., « Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implications for states, business and workers », Research Paper de l’OIT n°13, avril 2016, Bureau International du Travail, OIT, 41 p. ; ABBOTT K., KEOHANE R., MORAVCSIK A., SLAUGHTER A., SNIDAL D., « The concept of legalization », *International Organization*, 2000, vol. 54, n°3, pp. 401–419 ; ZANDVLIET R., VAN DER HEIJDEN P., « The rapprochement of ILO standards and CSR mechanisms: Towards a positive understanding of the ‘privatization’ of international labour standards » in MARX A., WOUTERS J., RAYP G., and BEKE L. (eds) *Global governance of labour rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp. 170–189.

l'ingérence croissance des gouvernements, brouille sensiblement sa nature initiale¹³⁷⁵. Il existe même des précédents de règles volontaires devenues des obligations légales¹³⁷⁶, par exemple dans le cas où le non-respect d'un code de conduite (norme volontaire) peut être interprété comme constituant une pratique commerciale trompeuse, et sanctionné comme telle¹³⁷⁷. La promotion de la RSE, toute modeste qu'elle soit, au sein des accords commerciaux, participe de cette « légalisation ».

950. Certains auteurs ont pu exprimer l'opinion que la RSE serait mieux utilisée si elle servait surtout à encadrer les comportements des investisseurs dans les accords bilatéraux d'investissement, afin de rééquilibrer par rapport au droit à réguler des Etats les droits des investisseurs conférés par ces accords¹³⁷⁸. La RSE dans ce contexte permettrait d'assurer la promotion d'investissements responsables. On ne peut que regretter à cet égard que les ABI les plus récemment négociés par l'UE, avec Singapour et le Vietnam notamment, ne comportent pas de telles clauses.

951. Ceci étant, les ABI ne sont plus les seuls accords à traiter d'investissement désormais, puisqu'un nombre croissant d'accords commerciaux comportant la mise en place d'une zone de libre-échange libéralisent partiellement l'investissement¹³⁷⁹ dans le même temps¹³⁸⁰. C'est ce qui nous conduit à considérer comme logique et souhaitable que soient également traitées les questions de RSE dans les accords « complets » de l'Union européenne¹³⁸¹.

¹³⁷⁵ LUX J., SKADENGAARD S., MEISLING A., « The European initiatives », in MULLERAT R. (dir.) *Corporate social responsibility: The corporate governance of the 21st century*, 2011, The Hague, Kluwer Law International, pp. 279–298

¹³⁷⁶ NOLAN J., « Trade and investment arrangements and labor rights » in BLECHER L., STAFFORD N., BELLAMY G. (dir.) *Corporate responsibility for human rights impact: new expectations and paradigms*, Washington, DC, American Bar Association, 2014; CREUTZ K., « Law versus codes of conduct: Between convergence and conflict » in KLABBERS J., PIIPARINEN T. (dir.) *Normative pluralism and international law. Exploring global governance*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2013, pp. 166–200; GOND J., KANG N., MOON J., « The government of self-regulation: On the comparative dynamics of corporate social responsibility », *Economy and Society*, 2011, vol. 40, n°4, pp. 640–671.

¹³⁷⁷ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »), JO L 149 du 11.6.2005, pp.22-39

¹³⁷⁸ FOOTER M.E., « Bits and pieces: Social and environmental protection in the regulation of foreign investment », *Michigan State Journal of International Law*, 2009, vol. 18, n°34, pp. 33–64

¹³⁷⁹ Avec les limites que l'avis 2/15 de la CJUE a mis en évidence concernant les accords commerciaux que l'Union européenne souhaite conclure seule. Pour une analyse de cette décision de la Cour, voir *infra*, titre 2

¹³⁸⁰ WALESON J., « Corporate social responsibility in EU comprehensive free trade agreements: Towards sustainable trade and investment », *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, vol. 42, n°2, pp. 143–174

¹³⁸¹ HEPBURN J., KUUYA V., « Corporate social responsibility and investment treaties », in CORDONIER SEGGER M.-C., GEHRING M.W., NEWCOMBE A. (dir.), *Sustainable development in world investment law*, The Hague, Kluwer Law International, 2011

952. Et qu'en est-il de l'efficacité des initiatives de RSE ? Les résultats jusqu'à aujourd'hui sont mitigés. Notons que la plupart des études se sont concentrées sur les effets sur les droits du travail, un peu moins complexes à qualifier et imputer que les effets environnementaux. Bien que la RSE semble avoir parfois contribué à l'amélioration des droits des travailleurs, certaines limites ont également été identifiées¹³⁸².

Les effets positifs ont souvent été concentrés sur des sujets relativement consensuels. Par exemple, concernant les conditions de travail, et notamment la santé et la sécurité au travail, ou les heures de travail, l'amélioration est plus aisément obtenue, tandis que les progrès en termes de liberté d'association et de droit de négociation collective, de non-discrimination, et de travail des enfants ont été plus rarement observés¹³⁸³. De plus, ces résultats positifs ont été critiqués comme étant parfois seulement temporaires¹³⁸⁴. C'est pourquoi on pourrait souhaiter que l'UE et ses Etats-membres ajoutent un peu de « mordant » aux schémas souples et parfois trop « mous » de RSE, et en « durcissent » leurs obligations¹³⁸⁵.

953. On peut en tout état de cause s'interroger sur l'effectivité de l'inclusion de références à la RSE au sein d'accords interétatiques, dont l'effet direct est le plus souvent exclu expressément, et dont les obligations s'appliquent donc aux Etats et non aux entreprises.

954. Néanmoins, la présence de mécanismes de suivi des obligations auxquels participent les acteurs non-étatiques¹³⁸⁶ pourrait constituer un moyen de surveiller également les efforts de promotion des schémas de RSE¹³⁸⁷. Les entreprises peuvent également être encouragées par la présence de ces clauses à montrer leur bonne volonté à la société civile et aux parties intéressées, en adoptant des engagements à agir responsablement. De plus on pourrait imaginer que ces

¹³⁸² EGELS-ZANDEN N., LINDHOLM H., « Do codes of conduct improve workers' rights in supply chains? A study of Fair Wear Foundation », *Journal of Cleaner Production*, 2014, vol. 107, pp. 31–40

¹³⁸³ SMITH S., BARRIENTOS S., « Fair trade and ethical trade: are there moves towards convergence? » », *Sustainable Development*, 2004, vol. 13, No. 3, pp. 190–198 ; ANNER M., « Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains », *Politics & Society*, 2012, vol. 40, No. 4, pp. 609–644 ; NEWITT K., « Private Sector Voluntary Initiatives on Labor Standards », 2013, background paper for the World Development Report 2013, London, Ergon Associates Limitdir.

¹³⁸⁴ VAN OPIJNEN M., OLDENZIEL J., « Responsible Supply Chain Management : Potential success factors and challenges for addressing prevailing human rights and other CSR issues in supply chains of EU-based companies », 2011, Rapport à la Commission européenne, 214p.

¹³⁸⁵ FOOTER M.E., précité ; KAUFFMAN C., *Globalisation and labour rights. The conflict between core labour rights and international economic law*, Oxford and Portland, OR, Hart Publishing, 2007

¹³⁸⁶ V. *infra*, Chapitre 3

¹³⁸⁷ WALESON J., précité.

initiatives de « *soft law* » se cristallisent en « *hard law* » à travers le temps¹³⁸⁸, notamment dans le cas d'activités menées sur le territoire de PED et PMA. C'est en tout cas le souhait émis par le Parlement européen, qui demande que les objectifs de la RSE deviennent juridiquement contraignants pour les entreprises européennes qui exercent leurs activités dans des pays « *faibles sur le plan institutionnel* ». ¹³⁸⁹¹³⁹⁰

B. La promotion du recours à l'information scientifique adéquate et du principe de précaution dans les décisions des Etats

955. Il existe une autre question, abordée au sein des accords commerciaux nouvelle génération de l'UE, qui a pu cristalliser beaucoup d'attention de la part des acteurs privés et de la société civile. L'une des craintes les plus régulièrement exprimées au sujet de la conclusion d'accords commerciaux concerne les divergences d'approches entre l'Union et ses partenaires quant aux « préférences collectives » notamment en matière d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux. L'un des sujets emblématiques à cet égard est le traitement du principe de précaution.

Cette pierre angulaire de « l'acquis communautaire » en matière de protection des intérêts environnementaux et de santé publique est visée au sein de tous les accords commerciaux en Asie-pacifique, à l'exception notable de l'EUKOR. Dans certains accords, il est mentionné en tant que principe nommé¹³⁹¹, alors qu'avec d'autres partenaires¹³⁹², c'est un principe de précaution « innommé » qui a été inclus.

956. En vertu de la clause qui rappelle ce principe, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement ou de la santé et de la sécurité au travail, les Etats

¹³⁸⁸ HEPBURN J., KUUYA V., précité.

¹³⁸⁹ Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière, notamment les implications pour la politique stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme, JO C 258 du 7.9.2013, pp.8-36, point 59

¹³⁹⁰ Le PTGP comporte en la matière des dispositions plus contraignantes, notamment en matière de produits issus du travail des enfants. Il pourrait constituer en cela une source d'inspiration pour les futurs ALE de l'UE, en partenariat avec les entreprises, et en mettant en place des systèmes de certification volontaire par exemple.

¹³⁹¹ APE CARIFORUM 186 ; EUSIN 12.5/12.9 ; EUVN 13.11 ; APE Japon 16.9 ; EUMEX 11

¹³⁹² CETA 24.8 ; Association AC 292 ; AC Colombie-Pérou 278

doivent tenir compte des informations scientifiques et techniques, ainsi que des normes, lignes directrices et recommandations internationales pertinentes. L'aspect central tient dans le fait qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas être invoquée comme raison pour différer l'adoption de mesures de protection¹³⁹³.

957. Les accords qui comportent un principe de précaution « innommé » ne créent cependant pas d'obligation à l'égard des Etats parties, dans la mesure où ceux-ci ne font que « reconnaître l'importance » de l'approche présentée ci-dessus. Ce point a été critiqué dans le rapport à l'Assemblée nationale présenté au sujet de la contribution des ALE au développement durable¹³⁹⁴. A l'inverse, le langage employé pour les accords avec des partenaires qui reconnaissent le principe de précaution est plus ferme : les Etats parties à ces accords « *tiennent compte* » des informations scientifiques pertinentes et du principe de précaution.

Plusieurs des accords commerciaux étudiés circonscrivent qui plus est l'application de ce principe aux mesures visant la protection de l'environnement qui pourraient avoir une incidence sur le commerce (voire l'investissement) entre les parties à l'accord commercial en cause¹³⁹⁵. L'EUMEX précise même que « *ces mesures doivent être compatibles avec, ou justifiées par, l'accord commercial* »¹³⁹⁶.

958. La « durabilité » promue par l'UE au sein de ses accords commerciaux, comme dans le reste de son action extérieure, est tributaire de la réponse internationale aux défis du changement climatique et de la transition énergétique. C'est ce qui exige que ces questions soient également traitées au sein des chapitres CDD.

¹³⁹³ Association AC 292

¹³⁹⁴ V. Rapport OBONO/ANATO, précité, pp.48-50, et la Proposition n°8 « Intégrer dans les accords commerciaux de l'Union européenne le principe de précaution tel qu'il est défini dans le droit européen », p.59 ; voir également les regrets similaires exprimés par les auteurs du rapport portant sur le CETA, Rapport « Schubert », précité, pp.21-22

¹³⁹⁵ Ex. : AC Colombie-Pérou 278 ; CETA 24.8§1

¹³⁹⁶ EUMEX, article 11 du chapitre commerce et développement durable

Section 2 La contribution croissante des ALE européens à la lutte contre le changement climatique et à la promotion de la transition énergétique

959. Le climat s'est graduellement imposé comme un élément incontournable des négociations commerciales européennes, contribuant directement aux objectifs environnementaux de l'Union¹³⁹⁷.

Tableau 47 : clauses portant sur le changement climatique et la transition énergétique au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie -Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Changement climatique			Mention	275 clause spécifique	Mention	Mention	13.6	Mention	5
Energie « verte »	138	Mention	65	275§5b)	Mention	Chapitre 7	Chapitre 7	Mention	Mention

Source : auteure

Pourtant, rares sont les accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique qui comportent une clause spécifiquement consacrée à la question climatique et aux interactions avec le commerce. Les enjeux climatiques sont néanmoins systématiquement mentionnés, *a minima* en tant que sujet de coopération environnementale. Surtout, la cohérence et l'efficacité de la poursuite des objectifs climatiques par l'Union se heurte au sein des accords commerciaux à la difficile question de la transition énergétique (§1).

En dépit de certaines faiblesses, il n'en reste pas moins qu'en termes de prise en compte des enjeux climatiques au sein des accords commerciaux, le rôle pionnier de l'UE est confirmé par la diffusion de ses clauses climatiques. L'influence normative de l'Union européenne dans le champ de l'action climatique est ici clairement perceptible (§2).

¹³⁹⁷ Sur la standardisation des références climatiques au sein des accords commerciaux européens : JINNAH, S., MORGERA, « Environmental provisions in American and EU free trade agreements: A preliminary comparison and research agenda », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2013, vol. 22, n°3, pp.324-. ; MARIN-DURAN G., MORGERA E., pp.258-260 ; KULOVESI K., « Climate Change in EU External Relations: Please Follow My Example (or I Might Force You To) », in MORGERA E., précité, p.115

960. On peut dresser deux constats principaux concernant le traitement de la question climatique au sein des accords commerciaux européens, qui ne sont pas sans rappeler ce qui pouvait être dit au sujet des accords-cadres. D'abord, en dépit de l'importance des considérations climatiques dans la doctrine et l'affichage politique de l'UE, ce n'est que récemment que des clauses portant sur la lutte contre le réchauffement climatique ont été insérées dans les ALE, et leur portée et contenu varient (A).

De plus, l'approche globale de la question climatique par l'UE perd en efficacité dès lors qu'au sein des accords commerciaux les liens ne sont pas reconnus entre lutte contre le changement climatique, les objectifs de réduction des émissions, et la transition énergétique (voire écologique) qui doit s'opérer à cet effet (B).

A. L'intensité croissante de la prise en compte des objectifs climatiques dans les ALE européens

961. Au sein des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique, l'importance accordée à la promotion et réalisation des objectifs climatiques semble croître, de façon progressive mais irrégulière. Si à l'origine le changement climatique constituait un sujet de coopération environnementale parmi d'autres¹³⁹⁸, il se voit désormais parfois consacrer une clause spécifique, dont le contenu s'étoffe progressivement.

Au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique, les parties entendent contribuer à la réalisation de leurs objectifs climatiques par le biais de trois moyens, qui n'apparaissent en revanche pas tous systématiquement.

¹³⁹⁸ EUKOR Annexe 13, f) ; EUSIN 12.10 f) ; CETA 24.12 e)

962. D’abord, la plupart des accords contiennent un rappel des engagements internationaux de l’UE et de ses partenaires, à l’égard de la CCNUCC, du protocole de Kyoto le cas échéant, et de l’Accord de Paris¹³⁹⁹. L’EUVN a d’ailleurs été le premier accord commercial à viser l’Accord de Paris et à engager ses parties à mettre effectivement en œuvre les obligations qui en découlent¹⁴⁰⁰. L’APE euro-japonais y fait également référence, ainsi que les deux propositions européennes de chapitre CDD transmises à l’Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁴⁰¹.

Le Canada s’est retiré du Protocole de Kyoto en 2011, et on a déjà pu évoquer le fait que le CETA a été négocié sous l’égide d’un gouvernement très réticent à aborder les enjeux climatiques et les liens entre commerce et climat en général. Il n’est ainsi fait aucune référence à la CCNUCC au sein du CETA, ni aux engagements internationaux en matière climatique. Ceci étant, l’UE et le Canada sont censés coopérer au sujet des « *aspects commerciaux du régime international actuel et futur de lutte contre les changements climatiques, ainsi que les politiques et programmes nationaux d’atténuation des changements climatiques et d’adaptation à ces changements* »¹⁴⁰². Il ne s’agit que d’un maigre palliatif, surtout si l’on se souvient que l’APS euro-canadien ne comporte pas une seule référence au changement climatique.

963. Au-delà du rappel de leurs engagements au titre de la CCNUCC, et de l’importance de soutenir le processus multilatéral, les accords commerciaux européens comportent généralement des encouragements à coopérer en matière de commerce et de climat¹⁴⁰³. Cette coopération se focalise sur plusieurs aspects complémentaires :

- les moyens de remédier aux effets néfastes du commerce sur le climat,
- les questions se rapportant aux systèmes d’échange de quotas d’émission, les « marchés carbone », et à la tarification carbone,
- les moyens de promouvoir l’efficacité énergétique ainsi que la mise au point et le déploiement de technologies à faibles émissions de carbone et d’autres technologies respectueuses du climat, comme les énergies renouvelables.

¹³⁹⁹ EUKOR 13.5§3 ; EUSIN 12.6§3

¹⁴⁰⁰ EUVN 13.6§1

¹⁴⁰¹ Article X.5§1 des propositions de textes européens pour l’EUAUS et l’EUNZ, respectivement

¹⁴⁰² CETA 24.12§1 e)

¹⁴⁰³ Ex : EUKOR Annexe 13 f) ; CETA 24.12§1 e) ; EUSIN 12.10 f) ; APE Japon 16.12 h)

La coopération en la matière s'opère généralement au travers d'échanges d'informations et de bonnes pratiques, voire d'une assistance technique et financière au bénéfice des PED¹⁴⁰⁴. L'UE et le Vietnam se sont entendus pour insister sur ce point au sein de l'EUVN¹⁴⁰⁵. Cet accord prévoit que les partenaires encourageront le partage des informations et des expériences en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de stratégies et de politiques de « *croissance verte* », y compris, mais pas exclusivement, « *la production et la consommation durables* », l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, et les technologies respectueuses de l'environnement¹⁴⁰⁶.

964. Enfin, le dernier moyen envisagé par les accords commerciaux afin de lutter contre le réchauffement climatique rejoint un point étudié précédemment. Les parties aux accords européens sont encouragées à favoriser le commerce et l'investissement dans les biens et services « *revêtant un intérêt particulier pour l'atténuation du changement climatique* »¹⁴⁰⁷. La promotion du « commerce climatique » concerne également la facilitation de l'investissement et de la diffusion des énergies renouvelables et les technologies de production d'énergie « propre »¹⁴⁰⁸. Notons que la promotion du « commerce climatique » est absente de l'accord de libre-échange conclu entre l'UE et Singapour.

965. Si l'on se fie aux textes proposés par la Commission européenne dans le cadre des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'insertion d'une clause spécifiquement consacrée au climat devrait se standardiser. Surtout, la coopération climatique prévue serait renforcée. En effet, d'une part, l'UE et ses deux partenaires d'Océanie prévoient d'œuvrer conjointement au sein de l'Organisation Maritime Internationale, afin de soutenir le développement et l'adoption de mesures ambitieuses et efficaces de réduction des émissions de gaz à effet de serre concernant le transport commercial maritime. D'autre part, ils envisagent également de renforcer leur coopération sous l'égide du Protocole de Montréal sur les

¹⁴⁰⁴ Ex. : EUVN 13.14§3

¹⁴⁰⁵ La clause « changement climatique » présente au sein de l'accord initialement tripartite UE-Colombie-Pérou fait également référence au principe des « responsabilités communes et différenciées » de la CCNUCC, ainsi qu'à la vulnérabilité spécifique des PED aux effets du réchauffement climatique, voir AC Colombie-Pérou 275§2 et 3

¹⁴⁰⁶ EUVN 13.14§1 m)

¹⁴⁰⁷ Ex. : CETA 24.9§2 ; APE Japon 16.5 c)

¹⁴⁰⁸ Ex. : EUVN 13.6§2 c)

substances néfastes pour la couche d’ozone. La proposition soumise à la Nouvelle-Zélande comporte même l’engagement à ratifier l’Amendement de Kigali au Protocole de Montréal¹⁴⁰⁹.

966. Bien que l’on se félicite de cette évolution, la question climatique se trouve souvent traitée de façon isolée, uniquement évoquée au sein du Chapitre « commerce et développement durable », ce qui est préjudiciable à une approche globale des enjeux climatique et énergétiques, et nuit potentiellement à la contribution des ALE sur ce point.

B. Le traitement modeste des interactions entre énergie et changement climatique, à l’exception des accords avec le Vietnam et Singapour

967. La reconnaissance des interactions entre la lutte contre les changements climatiques et la stratégie énergétique des Etats n’est pas constante au sein des accords commerciaux européens.

Certes, la promotion du commerce et de la diffusion des technologies « propres », liées à l’efficacité énergétique, aux énergies renouvelables et/ou durables, est souvent évoquée au titre de la coopération au sujet du réchauffement climatique, on l’a vu. Cependant, pour que cette approche soit efficace, elle devrait être transversale à l’ensemble de l’accord commercial. Or, à ce jour, il est rare que l’UE et ses partenaires d’Asie-pacifique aient accepté de moduler leurs engagements de façon à promouvoir davantage la transition énergétique nécessaire à l’avènement d’une économie sobre en carbone.

968. Au sein des accords signés respectivement avec Singapour et le Vietnam, on trouve cependant un Chapitre 7 spécifiquement consacré aux obstacles non-tarifaires au commerce et à l’investissement dans la production d’énergie renouvelable.

969. Ces engagements sont, sans ambiguïté aucune, associés à la lutte contre le changement climatique. Les parties annoncent effectivement au premier article de ce chapitre que ce dernier

¹⁴⁰⁹ La version de la clause insérée dans l’EUMEX est cependant sensiblement moins ambitieuse, et ne mentionne aucun des points innovants de l’EUAUS et de l’EUNZ.

s'inscrit dans le cadre des efforts accomplis au niveau mondial pour réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁴¹⁰. L'UE et les deux membres de l'ASEAN entendent ainsi œuvrer à l'objectif de promouvoir, de développer et d'accroître la production d'énergie à partir de sources non fossiles renouvelables et durables.

970. Ce chapitre s'applique à toute mesure qui a une incidence sur les échanges et les investissements entre les parties, en ce qui concerne la production d'énergie à partir de « *sources renouvelables et durables* ». ¹⁴¹¹ Sont ici désignées comme « renouvelables et durables » les sources d'énergie telles que l'énergie éolienne, solaire, géothermique, hydrothermique, marine ou hydroélectrique, la biomasse, le gaz de décharge, le gaz des stations d'épuration d'eaux usées ou encore le biogaz¹⁴¹². L'EUVN et l'EUSIN encouragent par le biais de ce chapitre la réduction ou la suppression des obstacles, mais pas seulement. Les partenaires entendent également coopérer sur la base des normes régionales ou internationales pertinentes, voire même œuvrer à « *la convergence ou le rapprochement des réglementations avec les normes régionales et internationales* ». ¹⁴¹³

971. Les différentes parties à ces deux accords prennent dans cette perspective un certain nombre d'engagements au sein de ce chapitre.

D'abord, elles acceptent de s'abstenir d'adopter des mesures qui créeraient des restrictions au développement d'activités ou aux investissements directs dans le secteur. Les restrictions visées sont en fait les exigences de contenu local¹⁴¹⁴, de compensation¹⁴¹⁵, ou encore de constitution de partenariat avec des entreprises locales¹⁴¹⁶.

Ensuite, le chapitre comporte plusieurs engagements à ce que les différentes règles et procédures administratives qui encadrent la création et l'exploitation d'activités dans le secteur

¹⁴¹⁰ EUSIN et EUVN, article 7.1

¹⁴¹¹ EUVN 7.3§1

¹⁴¹² EUVN 7.2 d)

¹⁴¹³ EUSIN 7.1

¹⁴¹⁴ Il s'agit de l'exigence qu'une entreprise achète ou utilise des marchandises d'origine intérieure ou provenant d'une source intérieure, ou qui limite le choix du fournisseur de services ou du service fourni.

¹⁴¹⁵ Il s'agit de tout engagement qui impose l'utilisation d'éléments locaux, le recours à des fournisseurs locaux, des transferts de technologie, des investissements, des échanges compensés ou des mesures similaires visant à favoriser le développement local.

¹⁴¹⁶ On entend par là toute obligation d'établir ou d'exploiter, avec des entreprises locales, une personne morale, un partenariat conformément au droit interne ou une co-entreprise, ou encore de nouer des relations contractuelles avec des entreprises locales.

des énergies renouvelables soient transparentes, claires, et ne discriminent pas les entreprises de l'autre partie à l'accord. Afin de favoriser la transparence, l'impartialité et la clarté des règles techniques, les parties s'entendent pour s'appuyer sur les normes internationales pertinentes établies notamment par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ou la Commission électrotechnique internationale (CEI), quand elles existent¹⁴¹⁷. Sont par exemple évoquées les procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licence, ou les redevances et impositions appliquées à ces activités¹⁴¹⁸. Le chapitre comporte plusieurs autres prescriptions relatives notamment à l'évaluation de la conformité visant à simplifier les procédures et échanges en matière de renouvelables¹⁴¹⁹.

972. Notons qu'aucune disposition de ce chapitre ne peut être interprétée comme empêchant une partie d'adopter ou d'appliquer des mesures nécessaires pour garantir une exploitation sûre des réseaux énergétiques concernés, ou la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Le droit de réguler des Etats est ainsi préservé. La condition posée à ces exceptions étant que ces mesures ne doivent pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les produits, les fournisseurs de services ou les investisseurs des parties dans des conditions similaires, soit une restriction déguisée au commerce et à l'investissement bilatéral¹⁴²⁰.

973. Les obligations que l'on vient de décrire sont complétées et appuyées par la mise en place d'une coopération, qui pourra notamment se tenir dans le cadre des comités spécialisés institués par l'ALE, mais aussi au sein des organisations régionales compétentes, afin de favoriser l'émergence et l'adoption de normes techniques communes¹⁴²¹. Les parties pourront échanger des informations sur la mise en œuvre du chapitre, ou sur différents sujets connexes comme l'élaboration et l'application de mesures visant à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, l'efficacité énergétique, la capture et le stockage du carbone¹⁴²².

¹⁴¹⁷ EUVN 7.5§2 ; EUSIN 7.5§1

¹⁴¹⁸ EUVN 7.5 c) d) et e)

¹⁴¹⁹ EUVN 7.5§3 à 7

¹⁴²⁰ EUVN 7.6§2 ; EUSIN 7.6§2

¹⁴²¹ EUVN 7.7§1 et §3

¹⁴²² EUSIN 7.7§2

Au-delà de son indéniable intérêt en tant que tel, plusieurs remarques s'imposent au sujet du chapitre « énergie verte ».

974. D'abord, dans la définition des « énergies renouvelables », sont exclus les « *produits qui servent à produire de l'énergie* ». ¹⁴²³ Cette exclusion peut induire une certaine confusion, en raison de l'usage courant en tant que synonymes des termes « produits » et « marchandises » ou « biens ». Si l'on interprète « produit » comme synonyme de « bien », seraient dès lors exclus les « biens » servant à produire de l'énergie, tels que les panneaux photovoltaïques et leurs composants. Ce serait totalement contradictoire avec l'objectif du chapitre.

Selon toute vraisemblance, cette définition vise en fait à exclure les énergies utilisées pour en produire d'autres. En effet, il peut être rentable par exemple de produire du pétrole issu de sables bitumineux alors que l'énergie dépensée pour cette activité est plus importante que celle qui sera finalement produite. En raison de l'abondance des sources de gaz de schiste en Amérique du Nord et de la segmentation des marchés ¹⁴²⁴, le prix du gaz sur ce marché est très faible. Or, pour produire une unité de pétrole en Amérique du Nord, il est nécessaire d'utiliser entre 0,8 et 1,1 unité d'équivalent énergétique, ici du gaz ¹⁴²⁵. Les différences de prix des énergies sur les marchés stimulent donc des activités aberrantes du point de vue environnemental.

975. Par ailleurs, notons qu'un délai de cinq ans ¹⁴²⁶ devra être respecté avant que ne s'appliquent l'interdiction d'adopter des exigences de contenu local ou de partenariat local dans le cadre de l'EUVN ¹⁴²⁷. Il en ressort que pendant cinq ans, les Etats parties à l'accord pourront imposer de telles exigences, afin de favoriser le développement local, et de partager le bénéfice de l'exploitation et des échanges dans le cadre de ces activités. Ce délai est justifié compte tenu du statut de PED du Vietnam. Le fait que l'UE en bénéficie également n'est pas anodin. L'avantage comparatif du Vietnam, en termes de coûts du travail, entre autres, pourrait

¹⁴²³ EUVN 7.2 d) ; EUSIN 7.3§1

¹⁴²⁴ Contrairement par exemple au marché du pétrole, mondialisé, où s'établit donc un prix uniforme, le prix du gaz varie selon le marché considéré. Le prix du gaz est plus élevé en Europe (en raison notamment des coûts de transformation et de transport depuis l'Algérie, ou la Russie) qu'en Amérique du Nord.

¹⁴²⁵ V. FIZAINÉ F., *Les Métaux rares : opportunité ou menace ? Enjeux et perspectives associés à la transition énergétique*, 2015, Editions Technip, Paris

¹⁴²⁶ A compter de l'entrée en vigueur de l'accord.

¹⁴²⁷ EUVN 7.3§5, à lire en lien avec 7.4 a) et b)

désavantager les industries européennes du secteur des énergies renouvelables. Des exigences de contenu local ou de partenariats locaux peuvent aider les entreprises européennes comme vietnamiennes à développer leurs activités et à acquérir un savoir-faire qui leur permettra d'ensuite mieux résister à la concurrence internationale.

976. En revanche, on doit relever qu'en cas d'incompatibilité des dispositions de ce chapitre avec d'autres dispositions de l'ALE, il est prévu que ce seront les autres dispositions qui primeront¹⁴²⁸, ce qui limite potentiellement la portée de ces engagements.

977. Le chapitre « énergie verte » inclus dans l'ALE avec le Vietnam et Singapour fait pour le moment figure d'exception, dans la mesure où il n'a été repris dans aucun des ALE ultérieurs, y compris l'APE euro-japonais, ce qui est à regretter.

Il existe un chapitre consacré à l'énergie et aux matières premières au sein de l'accord renouvelé avec le Mexique, qui a été également proposé à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Cependant, l'économie et le contenu de ce chapitre diffèrent de celui décrit plus haut. En effet, si la possibilité d'une coopération au sujet des énergies renouvelables, et d'une réduction des subventions aux énergies (y compris fossiles, *a priori*), est évoquée, on ne se trouve pas dans la perspective de promouvoir une énergie propre dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Le champ d'application de ce chapitre comprend aussi bien les sources d'énergie renouvelables que fossiles et non-durables¹⁴²⁹, et il ne comporte aucune référence au développement durable ou à la réduction des émissions à effet de serre.

978. Pour compléter ces remarques, on doit noter que l'UE avait déjà consacré une clause spécifique à la question des énergies durables et renouvelables au sein de l'APE UE-CARIFORUM¹⁴³⁰, ainsi qu'au sein de l'Association avec l'Amérique centrale¹⁴³¹.

979. La clause incluse au sein de l'APE avec le CARIFORUM vise à encourager la coopération des parties à l'accord, afin de promouvoir les éco-innovations, en matière

¹⁴²⁸ EUVN 7.3§4

¹⁴²⁹ EUMEX chapitre « énergie et matières premières », article 2 « définitions »

¹⁴³⁰ APE CARIFORUM article 138 « Coopération en matière d'éco-innovation et d'énergies renouvelables »

¹⁴³¹ Association AC article 65 « Énergie (y compris énergies renouvelables) »

d'efficacité énergétique et de sources d'énergie renouvelables. La logique sous-jacente ne concerne pas tant la réduction des émissions de gaz à effet de serre que l'objectif de faire en sorte que l'accord « *ait le plus d'incidences positives possible sur l'environnement sans retombées négatives* »¹⁴³².

980. Au sein de l'Association centraméricaine, il s'agit également d'encourager la coopération dans le champ de l'énergie, « *en particulier des sources d'énergie durables, propres et renouvelables* », mais aussi de l'efficacité énergétique, de l'économie d'énergie, de l'électrification des campagnes et de l'intégration régionale des marchés énergétiques¹⁴³³. En somme, ces dispositions sont non seulement moins ambitieuses, mais n'établissent pas de lien direct entre lutte contre le changement climatique et transition énergétique.

981. Au sein du *non-paper* préparé par les services de la Commission au sujet de l'avenir des chapitres CDD, l'institution européenne prend acte des souhaits exprimés de voir la dimension climatique des ALE renforcée. Elle convient qu'un changement dans ce sens est nécessaire. Cependant, l'ambition des dispositions qu'elle compte intégrer dans les futurs accords déçoit. En effet, elle prévoit simplement que les accords intégreront la réaffirmation des obligations internationales, notamment au titre de l'Accord de Paris, exigeront que les parties coopèrent dans la lutte contre le changement climatique, par des activités conjointes¹⁴³⁴. Ces activités conjointes sont celles indiquées au sein des accords les plus récents, la promotion du « commerce climatique » et de la coopération quant à l'évaluation des incidences sur le développement durable du commerce¹⁴³⁵.

982. Bien qu'un nombre croissant d'ACR conclus à travers le monde comportent au moins une référence au réchauffement climatique, les accords conclus par l'UE se distinguent par le contenu plus substantiel des clauses climatiques qu'ils contiennent. En intégrant de façon plutôt avant-gardiste son agenda climatique aux négociations commerciales, l'Union européenne a

¹⁴³² APE CARIFORUM 138§1

¹⁴³³ Association AC 65§1

¹⁴³⁴ Commission européenne, *non paper*, précité, p. 10.

¹⁴³⁵ SCHUBERT à référencer

joué un rôle de pionnier à l'échelle mondiale, et certains Etats suivent désormais son exemple¹⁴³⁶.

§2 L'influence normative de l'UE renforcée par la diffusion relative des « clauses climatiques » européennes

983. Les premiers accords commerciaux ayant intégré des références aux énergies renouvelables¹⁴³⁷, à la réduction des gaz à effets de serre¹⁴³⁸, ou encore à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto¹⁴³⁹ ont été conclus par l'Union européenne.

984. Or, les innovations européennes ont été ensuite parfois reproduites dans des accords conclus entre des pays tiers à l'UE. Cette diffusion représente un gain pour la politique étrangère européenne : non seulement elle reflète l'influence normative de l'Europe à l'extérieur de ses frontières, mais elle contribue également à l'atteinte de ses objectifs environnementaux, par nature transfrontaliers. Notons ainsi avec intérêt que quelques pays d'Asie-pacifique ont joué un rôle important dans la diffusion des « clauses climatiques » qu'ils ont intégrées à leurs propres accords. Une partie de leurs partenaires respectifs ont également repris ces dispositions dans leurs arrangements ultérieurs. C'est notamment le cas du Japon, de la Corée, de la Nouvelle-Zélande et du Chili, si l'on élargit le champ au rivage pacifique du continent américain¹⁴⁴⁰.

985. Cela étant, le phénomène reste assez limité. La majorité des partenaires de l'UE ayant accepté l'insertion de telles dispositions dans les accords signés avec elle ne les reprennent pas dans les accords qu'ils concluent ensuite avec des tiers¹⁴⁴¹.

¹⁴³⁶ MORIN J.-F., MICHAUD N., BIALAIS C., « Les négociations commerciales et la gouvernance climatique : l'UE comme précurseur, mais pas (encore) meneur », *Issue Brief* n°10/16, septembre 2016, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) de Science-Po, Paris, 25p., pp.3-4

¹⁴³⁷ Accord de Lomé II, 1979

¹⁴³⁸ Accord de Lomé IV, 1989

¹⁴³⁹ Accord de stabilisation et d'association entre les Communauté européennes et leurs Etats-membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part, JO L 108 du 29.04.2010, pp.3-354

¹⁴⁴⁰ MORIN et autres, précité, p.3

¹⁴⁴¹ *Ibid.*

986. Par ailleurs, l'interconnexion des différentes questions environnementales et climatiques n'est pas forcément prise en compte dans les accords conclus par d'autres acteurs commerciaux. Par exemple, les États-Unis incluent dans certains de leurs accords des dispositions sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, mais ils ne font généralement pas mention des changements climatiques, et n'incluent bien sûr aucune référence au protocole de Kyoto. De la même façon, ils consacrent parfois plusieurs pages à la protection des forêts, et imposent la mise en œuvre de certains AME, sans traiter pour autant de changement climatique¹⁴⁴².

Le TPP en est l'illustration la plus parlante¹⁴⁴³. Le mot « climat » n'apparaît pas une seule fois au long des 26 pages du chapitre consacré à l'environnement. De plus, toutes les questions pertinentes dans l'optique de la lutte contre le réchauffement climatique sont abordées, mais de façon entièrement déconnectée. Ainsi, la protection de la couche d'ozone se voit consacrer un article spécifique (article 20.5), au sein duquel les parties reconnaissent que « *les émissions de certaines substances peuvent de façon significative réduire et modifier la couche d'ozone d'une manière qui pourrait probablement en résulter des effets négatifs pour la santé humaine et l'environnement* »¹⁴⁴⁴. De la même façon, les parties au TPP entendent coopérer sur la réduction de la pollution causée par le transport maritime, y compris leurs émissions (article 20.6), le commerce de BSE (article 20.18) et même la « *transition vers une économie résiliente et à faibles émissions* » (article 20.15), sans que jamais ne soit évoquée la question climatique.

987. Sans renier l'intérêt d'intégrer de telles clauses aux ALE, ne serait-ce que pour susciter discussions voire coopération, on doit reconnaître que la portée des dispositions portant sur les « sujets spécifiques » est généralement faible. Il s'agit essentiellement de clauses déclaratoires, rappelant les engagements internationaux pris par ailleurs, ou formulant des encouragements à mieux gérer les ressources, à protéger les écosystèmes, et à faciliter le commerce et l'investissement responsable de biens et services contribuant au développement durable.

¹⁴⁴² MORIN et autres, précité.

¹⁴⁴³ A la suite du retrait des États-Unis du TPP, les 11 participants restants ont suspendu l'application de 20 clauses du texte original. Ceci signifie qu'à terme, les parties à l'actuel TPP-11 pourraient en relancer l'exécution. Surtout, aucun des changements opérés ne concerne les chapitres « travail » et « environnement » de l'accord initial. V. sur ce point : Asian Trade Center, « TPP11 : unpacking the suspended provisions », policy brief n°17-11 du 14 novembre 2017, en ligne.

¹⁴⁴⁴ Traduction libre, d'après « *emissions of certain substances can significantly deplete and otherwise modify the ozone layer in a manner that is likely to result in adverse effects on human health and the environment* », TPP article 20.5§1

Conclusion du Chapitre 2

988. Du point de vue matériel, les chapitres CDD des accords commerciaux de l'UE se distinguent par leur approche relativement exhaustive des interactions entre commerce et développement durable. Les chapitres CDD ont vocation à permettre à l'Union et à ses partenaires d'Asie-pacifique, indifféremment de leur niveau de développement, d'évoquer tout sujet pertinent. Ceci étant, l'intégration du « pilier » social du développement durable est ici limitée aux droits du travail.

989. Surtout, les chapitres CDD constituent un support de promotion de la vision européenne, comme en témoigne la référence à des principes fondamentaux pour l'UE, comme le principe de précaution, ou encore la lutte contre le changement climatique au travers de la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

A cet égard, on constate que dans le domaine du développement durable, les accords commerciaux et les accords-cadres signés et conclus en Asie-pacifique promeuvent de façon cohérente et plutôt complémentaire la doctrine européenne.

Cependant, la vision européenne concernant la nécessité d'œuvrer à une transition énergétique, en favorisant les sources d'énergie durables et renouvelables, quitte à réduire les subventions aux combustibles fossiles, et surtout à en limiter les échanges internationaux, peine encore à s'imposer au sein des accords commerciaux.

Chapitre 3 La spécificité des chapitres CDD européens du point de vue institutionnel

990. L'architecture institutionnelle à plusieurs niveaux, et la relative précision des fonctions et pouvoirs de chacun des organes créés est une première spécificité des accords commerciaux « nouvelle génération » de l'UE.

991. La plupart des ACR conclus par d'autres acteurs prévoient également la mise en place de points de contact, voire d'un sous-comité spécialisé consacré au travail et/ou à l'environnement. Cependant, la plupart ne précisent pas les missions de cet organe, ou ne lui accorde que peu d'utilité. Surtout, il est rarement précisé si ces comités sont responsables de la surveillance, et lorsque c'est le cas, rares sont les ACR qui organisent un calendrier pour d'éventuelles évaluations de la mise en œuvre des accords. La surveillance et le réexamen des effets des arrangements commerciaux est ainsi l'un des défauts les plus prégnants des ACR conclus par différents acteurs à travers le monde¹⁴⁴⁵.

992. Ceci étant, l'UE n'échappe pas entièrement à cette critique non plus. Au sein des accords commerciaux conclus par l'UE en Asie-pacifique, l'examen des incidences du commerce sur le développement durable est généralement évoqué en tant que sujet de coopération potentiel¹⁴⁴⁶. Il est également prévu que ce suivi fasse partie des missions du comité chargé des questions « commerce et développement durable », sans que les circonstances exactes de mise en œuvre de ce suivi soient suffisamment détaillées (Section 1).

993. A cet égard, l'un des autres points faibles des accords-cadres se situe dans le faible espace laissé aux citoyens dans la mise en œuvre de ces accords. Or, ces dernières années, les accords commerciaux suscitent de façon croissante des interrogations et inquiétudes quant à leurs effets (potentiels ou avérés) sur un certain nombre de considérations ayant trait aux valeurs. L'un des moyens d'apaiser ces craintes est d'impliquer davantage la société civile et le grand public dans le processus de surveillance et d'examen des effets des ALE. Cela implique pour l'UE de mettre

¹⁴⁴⁵ ENGEN, précité, p.99

¹⁴⁴⁶ CETA 24.12§1 a) ; APE Japon 16.12 b) : les parties envisagent de « *coopérer pour évaluer les incidences réciproques entre le commerce et l'environnement, ainsi qu'entre le commerce et le travail,* »

en place, au sein de ses accords, une structure institutionnelle à même d'encadrer cette surveillance et ce suivi, ainsi que des mécanismes de participation du public à ces missions. Au-delà de l'effet d'apaisement, il existe d'autres avantages à la participation du public. Par exemple, la décentralisation du suivi et de la surveillance peut réduire la charge de travail des organes dérivés et des institutions européennes. De plus, les organisations de la société civile peuvent, en vertu de leur expertise, contribuer positivement à la recherche des améliorations à apporter aux dispositions des accords commerciaux européens. Ceci étant, les mécanismes mis en place font l'objet de critiques quant à leurs modalités de fonctionnement, et leur manque d'efficacité relatif. La Commission européenne s'est engagée à tenter d'y remédier à l'avenir (Section 2).

994. Afin d'assurer le respect des principes promus par les chapitres CDD, l'existence d'un système d'arbitrage des différends qui pourraient survenir dans l'exécution des obligations conventionnelles est un autre élément pivot dans la structure institutionnelle des accords commerciaux. L'UE se distingue une fois encore dans la mesure où elle a choisi de réserver l'application d'un système des différends spécifique aux obligations relevant des chapitres CDD de ses accords. De surcroît, ce règlement des différends spécifique repose sur la recherche pacifique d'une solution, et exclut le recours à des sanctions financières ou commerciales. La réforme du règlement des différends appliqué au chapitre CDD est un sujet récurrent de débats au sujet des accords commerciaux « nouvelle génération » de l'UE (Section 3).

Section 1 L'institutionnalisation et le suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique

995. L'existence d'une structure institutionnelle à plusieurs niveaux, aux fonctions et pouvoirs plus ou moins détaillés, contribue à mettre l'accord commercial européen au service des valeurs du développement durable. En effet, il existe systématiquement un organe spécifiquement dédié au dialogue, à la coopération et à la mise en œuvre du chapitre « commerce et développement durable ». Cet organe a notamment pour fonction de veiller au bon fonctionnement et à la bonne

exécution des clauses « développement durable ». Il est assisté pour ce faire par des points de contact nationaux, et par les organes de participation de la société civile¹⁴⁴⁷ (§1).

De façon complémentaire, les parties aux accords commerciaux européens sont le plus souvent encouragées à surveiller l'exécution de l'accord, et à procéder à un examen de ses effets. Ce suivi et cet examen de l'incidence de l'ALE sur le développement durable peut notamment s'opérer par le biais des organes créés par l'accord, mais les détails quant à la mise en œuvre exacte de ce processus font défaut (§2).

Tableau 48 : clauses relatives au suivi institutionnel de la mise en œuvre du chapitre CDD au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Dispositions institutionnelles									
Comité spécifique		15.2§1	294	280§2	26.2.1g)	12.15	17.2	16.3	14
Suivi									
Réexamen et suivi	195/189	13.10	293/294	279/280	22.4§1	12.14/12.15	13.13	16.11	18

Source : auteure

§1 Le comité « commerce et développement durable », gardien de la bonne application du chapitre éponyme

996. Au sommet de la hiérarchie institutionnelle des accords commerciaux de l'UE, est traditionnellement mis en place un comité ou conseil « commerce ». Il est composé des représentants de la partie européenne, et de son ou ses partenaires à l'accord. De façon générale, cette institution est chargée de veiller au bon fonctionnement de l'accord dans son ensemble, de surveiller et faciliter sa mise en œuvre, et de superviser les travaux des autres organes institués par l'accord. Le comité « commerce » constitue qui plus est un lieu de dialogue sur toute question d'intérêt mutuel en lien avec l'accord, voire de tout sujet ayant trait à la relation bilatérale. Il intervient dans le processus de règlement des différends. Il est également compétent pour traiter des questions relatives au Chapitre CDD.

¹⁴⁴⁷ Pour une analyse du fonctionnement et des limites des processus de participation de la société civile aux accords commerciaux européens, voir *infra*, section suivante.

997. La plupart des accords commerciaux européens mettent également en place un « *point de contact national* » propre à chaque partie¹⁴⁴⁸. L'UE et ses partenaires sont plutôt lapidaires concernant leur nature et fonction. Le plus souvent, il est seulement précisé qu'il s'agira d'un « bureau » au sein de l'administration de chacune des parties à l'accord, identifié « *aux fins de la mise en œuvre* » du chapitre « commerce et développement durable »¹⁴⁴⁹, afin de faciliter la communication entre les parties sur toute question se rapportant au CDD¹⁴⁵⁰.

998. La mise en place, systématique depuis l'EUKOR, d'un sous-comité spécialisé « commerce et développement durable », chargé spécifiquement des questions relatives au chapitre éponyme, retiendra davantage notre attention.

Les règles encadrant sa composition et la fréquence de ses réunions varient sensiblement d'un accord à un autre. En général, les accords exigent que le comité « commerce et développement durable » se compose de hauts fonctionnaires provenant des administrations des parties¹⁴⁵¹. Il est parfois précisé qu'ils devraient être compétents pour les questions de développement durable, de travail et/ou d'environnement¹⁴⁵². Il est prévu que ce comité se réunisse au cours de la première année d'entrée en vigueur de l'accord, puis le plus souvent, « *en fonction des besoins* »¹⁴⁵³, ou « *aussi souvent que les parties l'estiment nécessaire* »¹⁴⁵⁴, ou plus rarement, annuellement¹⁴⁵⁵.

Quant à ses missions, elles sont plus ou moins détaillées selon les accords considérés.

999. L'EUKOR affirme simplement qu'il supervise la mise en œuvre du chapitre « commerce et développement durable », « *y compris les activités de coopération entreprises en vertu de l'Annexe 13.* » Par la suite, les accords ont généralement ajouté à cette première fonction que le comité CDD supervise également les activités de coopération menées au titre du chapitre CDD, voire qu'il peut permettre de traiter toute question d'intérêt commun en relation avec le

¹⁴⁴⁸ Ex. : EUKOR 13.12§1

¹⁴⁴⁹ EUKOR 13.12§1 ; EUSIN 12.15§1 ; EUVN 13.15§1

¹⁴⁵⁰ APE Japon 16.14 ; CETA 23.8 et 24.13

¹⁴⁵¹ Ex. : EUKOR 13.12§2 ; EUSIN 12.15§2 ; Association AC 294§2

¹⁴⁵² Ex. : AC Colombie-Pérou 280§2 ; CETA 22.4§1

¹⁴⁵³ Ex. : EUKOR 13.12§3 ; EUVN 13.15§3

¹⁴⁵⁴ Ex. : CETA 22.4§2

¹⁴⁵⁵ Ex. : APE Japon 22.3§3

chapitre CDD¹⁴⁵⁶. Les décisions qu'il peut prendre sont adoptées à l'unanimité, et sauf avis contraire des parties, sont rendues publiques¹⁴⁵⁷.

1000. A ce jour, en Asie-pacifique, le sous-comité CDD de l'APE euro-japonais est celui qui dispose des missions les plus clairement détaillées¹⁴⁵⁸. Il est prévu qu'il examine et surveille la mise en œuvre et le fonctionnement du chapitre CDD, et qu'il puisse soumettre des recommandations au comité « commerce ». Il examine toute autre question liée au chapitre CDD, interagit avec la société civile concernant sa mise en œuvre, et exerce toutes les fonctions que le comité « commerce » choisirait de lui déléguer¹⁴⁵⁹. De plus, il participe également au règlement des différends, en cherchant des solutions pour résoudre à l'amiable tout différend qui surgirait quant à l'interprétation ou l'application du chapitre CDD. Notons qu'il est même précisé qu'il doit veiller à la cohérence de ses travaux avec ceux de l'OIT et des organes institués par les AME pertinents¹⁴⁶⁰.

1001. Pour comparaison, l'UE et le Canada, dans le cadre du CETA, ont ajouté aux missions classiques du comité qu'une séance avec le public devait avoir lieu lors de chaque réunion ordinaire ou extraordinaire du comité¹⁴⁶¹. De surcroît, il doit se charger de l'examen de l'incidence de l'application de l'accord sur le développement durable¹⁴⁶², ce qui est très intéressant, compte tenu de l'ambiguïté qui règne parfois sur ce point.

§2 Le suivi et l'examen des effets des ALE européens sur le développement durable, mission insuffisamment définie du comité « commerce et développement durable »

1002. Les accords commerciaux signés et conclus en Asie-pacifique par l'Union européenne comportent tous une référence au suivi de la mise en œuvre de l'accord, voire de ses incidences sur le développement durable. La portée et la précision de ces clauses varient cependant.

¹⁴⁵⁶ Ex. : CETA 22.4§1 ; AC Colombie-Pérou 280§5 et §6

¹⁴⁵⁷ Ex. : CETA 22.4§3 et 4 ; EUVN 13.15§4 ; Association AC 294§4 ; AC Colombie-Pérou 280§7

¹⁴⁵⁸ APE Japon 16.13§2

¹⁴⁵⁹ APE Japon 22.1§5 b)

¹⁴⁶⁰ APE Japon 16.13§4

¹⁴⁶¹ CETA 22.4§3

¹⁴⁶² CETA 22.4§1

Si dans la plupart des cas les parties aux accords « s'engagent à »¹⁴⁶³ examiner, suivre et évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'accord sur le développement durable, au sein de certains autres accords les partenaires « reconnaissent l'importance »¹⁴⁶⁴ de le faire, ce qui est moins contraignant. C'est notamment le cas pour l'ALE euro-japonais et le CETA, ce qui est préjudiciable. Tous deux constituent des accords « jalons », aussi bien pour l'UE que pour ses partenaires, et l'examen de leurs effets, notamment sur le développement durable, devrait être plus fermement envisagé.

1003. Il est prévu que les parties à chacun de ces accords pourront procéder « conjointement » à ces examens, ou bien de façon autonome¹⁴⁶⁵. Surtout, tous les accords ne prévoient pas expressément que peuvent aussi bien être mobilisés les processus d'évaluation nationaux (préexistants ou spécialement créés), que les processus mis en place par l'accord¹⁴⁶⁶.

1004. A notre sens, il est souhaitable que la possibilité d'emprunter l'une ou l'autre, voire les deux voies, soit expressément prévue. Certains des partenaires de l'Union n'ont en effet pas l'expérience, les structures, les capacités ou la méthodologie requises pour réaliser des examens *ex post* adéquats¹⁴⁶⁷. On se félicite à cet égard que certains accords prévoient que les parties pourront échanger au sujet de la méthodologie et des indicateurs à prendre en compte pour des évaluations *ex-post*¹⁴⁶⁸. L'expérience européenne en matière d'étude d'impact *ex ante* et *ex post* pourrait grandement bénéficier à certains de ses partenaires d'Asie-pacifique.

Ceci étant, on constate que ces dispositions sont relativement peu détaillées, et surtout ne prescrivent rien quant aux conséquences des évaluations qui viendraient à être menées.

1005. L'ALE euro-canadien précise que les parties s'engagent à coopérer sur les effets que pourrait avoir le CETA sur l'environnement et les moyens de les renforcer, de les prévenir ou

¹⁴⁶³ Ex. : EUKOR 13.11 ; EUSIN 12.14§1 ; EUVN 13.13

¹⁴⁶⁴ CETA 24.12§1 a) ; APE Japon 16.11 ; APE CARIFORUM 195 et 189

¹⁴⁶⁵ Ex. : EUSIN 12.14§1

¹⁴⁶⁶ N'évoquent ainsi que les processus participatifs et institutions respectifs des parties le CETA, l'EUSIN, l'EUVN. A l'opposé, l'EUKOR (13.11), l'APE euro-japonais (16.11) et l'Association avec Amérique centrale (Association AC 293) prévoient d'associer les deux processus.

¹⁴⁶⁷ Pour une analyse détaillée de l'approche européenne des études d'impact, voir *infra*, titre 2

¹⁴⁶⁸ EUSIN 12.14§2 : « les parties échangent leurs points de vue sur les méthodes et indicateurs relatifs aux analyses de l'impact du commerce sur le développement durable » ; EUVN 13.14§1 b) : les parties envisagent « l'échange d'informations et d'expériences en matière de méthodologies et d'indicateurs pour les évaluations des incidences du commerce sur le développement durable »

de les atténuer, compte tenu de toute évaluation d'impact réalisée par les parties¹⁴⁶⁹. Cette disposition ne connaît pas d'équivalent concernant le Chapitre « travail », ce que l'on peine à justifier.

1006. Quant à l'APE euro-japonais, il affirme que les parties pourront coopérer « *pour trouver des moyens de renforcer, de prévenir ou d'atténuer* » les incidences du commerce sur les composantes du développement durable, « *en tenant compte des résultats des suivis et des évaluations effectués* ». Sont incluses les évaluations de l'impact sur le développement durable de l'UE¹⁴⁷⁰, sans que davantage de précisions sur l'impact que ces évaluations pourrait avoir sur l'APE en lui-même ne soient offertes.

1007. Dans la version actuelle de l'accord rénové avec le Mexique, et les propositions européennes de chapitres CDD faites à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, il n'existe pas davantage de précisions sur la mise en place d'évaluations *ex post*¹⁴⁷¹. Au sein de ces accords, l'UE et ses partenaires s'engagent à échanger sur l'impact des normes du travail et de l'environnement sur le commerce et l'investissement, et réciproquement¹⁴⁷². Ceci étant, on ne dispose actuellement pas des propositions européennes relatives aux dispositions régissant la structure institutionnelle générale de ces futurs accords. L'examen de l'incidence pourrait être évoqué dans ce cadre.

1008. A ce jour, dans la zone étudiée, seul l'EUKOR a fait l'objet d'une évaluation après son entrée en vigueur¹⁴⁷³. L'examen *ex post* de l'arrangement euro-coréen a été commandé par la Commission européenne à un consultant externe en 2016, soit cinq ans après le début de l'application provisoire de l'ALE. L'évaluation avait pour objectif de fournir une analyse approfondie du fonctionnement de l'EUKOR et de tirer parti de l'expérience acquise pour améliorer la conception et la mise en œuvre des prochains accords commerciaux de l'UE.

¹⁴⁶⁹ CETA 24.12§1 a)

¹⁴⁷⁰ APE Japon 16.12 b)

¹⁴⁷¹ En revanche, l'article 18 du Chapitre CDD de l'EUMEX prévoit un réexamen et une modification possible des dispositions relatives au comité CDD, aux consultations interétatiques et au panel d'experts impliqués dans le règlement des différends.

¹⁴⁷² V. par ex.: EUAUS X.3§9 c) » *Such cooperation may cover inter alia [...] the impact of labour law and standards on trade and investment; or the impact of trade and investment law on labour.* »

¹⁴⁷³ Commission européenne, « Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea », rapport final publié en mai 2018, 548p.

L'analyse des consultants a ainsi porté sur l'efficacité de l'EUKOR par rapport à ses objectifs, mais aussi sur sa cohérence avec l'accord-cadre UE-Corée et les objectifs de la politique commerciale de l'UE (dont le développement durable fait partie intégrante). L'examen concernant ses effets sur le développement durable a comporté une analyse du point de vue économique, social et environnemental, mais aussi sur les droits de l'homme¹⁴⁷⁴.

1009. Le constat final est mitigé. Selon les consultants et la Commission, l'EUKOR s'est montré efficace pour libéraliser et faciliter les échanges de biens et de services et les investissements bilatéraux, ce qui s'est traduit par une augmentation des volumes d'échanges commerciaux de part et d'autre¹⁴⁷⁵. En revanche, l'EUKOR n'a eu jusqu'à présent que des effets limités sur « *la contribution à l'objectif de développement durable* »¹⁴⁷⁶.

1010. C'est intéressant compte tenu du fait qu'il s'agit du plus ancien ALE « nouvelle génération » en application. Ceci étant, une étude *ex post* de l'accord commercial conclu avec le Pérou et la Colombie, ainsi qu'avec l'Amérique centrale, bien qu'il s'agisse de formats associatifs, serait souhaitable, dans la mesure où cela nous éclairerait sur les effets de tels arrangements avec des PED¹⁴⁷⁷. Après quelques années d'application, une étude *ex post* de l'impact de l'EUVN pourra compléter cette vue d'ensemble.

1011. Certains auteurs¹⁴⁷⁸ soutiennent que la réalisation systématique d'une ou plusieurs études d'impact *ex-post* serait bénéfique à la recherche sur les clauses « développement durable », et pour identifier les meilleures pratiques qui devraient être généralisées à d'autres accords et configurations partenariales. C'est d'autant plus vrai si l'on garde à l'esprit que l'on se trouve aujourd'hui encore dans la phase expérimentale de la pratique internationale des clauses « développement durable ». De surcroît, la surveillance est un élément fondamental de l'amélioration des normes du travail et de l'environnement, sans laquelle l'évaluation de

¹⁴⁷⁴ Ce qui est intéressant compte tenu du fait que l'étude d'impact *ex ante* n'avait pas abordé cette dimension.

¹⁴⁷⁵ D'autres effets positifs ont été relevés, comme l'amélioration de la protection de la propriété intellectuelle.

¹⁴⁷⁶ Pour une analyse plus détaillée de l'évaluation *ex-post* de l'EUKOR, voir *infra*, titre 2

¹⁴⁷⁷ L'accord d'association innomé avec le Mexique a également fait l'objet d'une évaluation *ex-post* en 2017, et une analyse est actuellement en cours concernant l'APE UE-CARIFORUM (dernière vérification : 29 juillet 2019). Voir le site de la Commission : <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/ex-post-evaluations/>

¹⁴⁷⁸ ENGEN, précité, p.59

l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre, des projets de coopération ou des clauses « développement durable » est impossible.¹⁴⁷⁹

1012. A cet égard, notons que la Commission prévoit *a priori* de procéder à une nouvelle évaluation de suivi de l'EUKOR dans quelques années. Elle souhaiterait par ailleurs comparer les effets à long terme de l'ALE UE-Corée avec les effets d'autres accords commerciaux de « nouvelle génération » conclus par l'UE, tels que le CETA, ou l'APE UE-Japon, ce qui implique de procéder à des études *ex post* pour ces accords également.

1013. Dans l'optique d'un suivi et d'une évaluation renforcée de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable, il est un facteur plutôt décisif : la participation des acteurs de la société civile. Or, l'UE s'efforce d'accroître leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique commerciale, y compris concernant les accords commerciaux.

Section 2 La participation de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique

1014. Seule une minorité d'accords conclus par différents Etats à travers le monde comprend une mention ou une autre de la participation de la société civile. Ils sont encore moins nombreux à l'impliquer dans les activités de surveillance de la mise en œuvre des accords¹⁴⁸⁰. Pourtant, les études soulignant la contribution de la société civile à la légitimité démocratique de la gouvernance se multiplient¹⁴⁸¹. Certaines ont d'ores et déjà souligné l'intérêt de cette participation dans le cadre de la politique commerciale européenne en particulier¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁹ ENGÉN, précité, p.59

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p.99

¹⁴⁸¹ SCHOLTE J. A., « Civil Society and Democratically Accountable Global Governance », *Government and Opposition* 2004, vol 39, n°2, pp.211–233

¹⁴⁸² Voir par ex. : MEUNIER S., « Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union », *Comparative European Politics*, 2003, vol 1, n°1, pp.67–90

Les accords européens comportent plusieurs mécanismes complémentaires qui ont pu faire l'objet de nombreuses critiques (§1), et dont les limites ont été déjà éprouvées, comme l'illustre l'exemple euro-coréen (§2).

§1 Les mécanismes perfectibles de participation des organisations de la société civile au suivi et à la mise en œuvre des chapitres CDD en Asie-pacifique

1015. La société civile intervient dans la mise en œuvre des accords commerciaux européens à différents stades, en vertu de plusieurs mécanismes. On se réfèrera aux développements consacrés aux études d'impact quant à l'implication du public au cours des négociations d'accords en matière commerciale¹⁴⁸³.

Il s'agit ici d'étudier les moyens par lesquels les Etats parties aux accords commerciaux européens encadrent la participation des acteurs non-étatiques à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des accords, notamment en matière de commerce et développement durable. La création d'instances officielles de participation de la société civile européenne et des partenaires à la mise en œuvre des ALE « nouvelle génération » constitue l'un des terrains d'expérimentations les plus prometteurs qui soient (A). Le caractère encore expérimental de ces mécanismes explique partiellement pourquoi ils font l'objet de vives critiques de la part des observateurs extérieurs, sans que cela réduise *per se* l'intérêt de leur existence (B).

Tableau 49 : clauses relatives à la participation de la société civile au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Participation et dialogue avec la société civile	232 Comité consultatif Cariforum	13.12 GC I + 13.13 FSC	294 et 295 (GCI et FSC)	282 (réunion CDD)	22.5 FSC GCI 23.8.3 et 24.13	GCI 12.15§5	17.2§4 GCI et §5 forum des GCI	16.15 (GCI) 16.16 (dialogue conjoint)	GCI et FSC

Source : auteure

¹⁴⁸³ Voir *infra*, titre 2

A. La mobilisation des acteurs non-étatiques au sein d'instances nationales et internationale

1016. Dans ce contexte, on entend par « société civile » les acteurs non-étatiques actifs dans le champ économique, social et/ou environnemental, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs, ou les associations de protection de l'environnement. Les accords commerciaux ne fournissent pas de définition plus précise que celle-ci, contrairement, on s'en souvient, de la définition fournie par l'UE au sein des instruments de financement de la coopération¹⁴⁸⁴.

1017. Une fois que l'accord commercial est appliqué¹⁴⁸⁵, la société civile peut être associée à sa mise en œuvre, son suivi, voire son amélioration, au travers de plusieurs processus. Certains accords antérieurs aux accords commerciaux « nouvelle génération » pouvaient comporter des clauses faisant référence à la mobilisation du public et des acteurs non-étatiques, notamment au travers d'exigences de transparence et de la mise à disposition des informations au public¹⁴⁸⁶. C'est cependant au sein du chapitre « commerce et développement durable », tel qu'introduit par l'EUKOR, que cette participation a été institutionnalisée.

1018. Bien qu'il existe quelques variations selon les accords considérés en Asie-pacifique, ils incluent tous un ou plusieurs de ces mécanismes¹⁴⁸⁷ :

- d'abord, un mécanisme de participation « domestique » est mis en place (ou maintenu, s'il existait auparavant), afin de mobiliser la société civile sur le territoire de l'UE d'un côté, et de son partenaire de l'autre. Il s'agit d'un groupe constitué de représentants d'organisations de la société civile compétentes en matière d'environnement, de travail et d'affaires économiques. Le plus souvent, ce groupe est appelé le « Groupe Consultatif Interne », ci-après le « GCI »¹⁴⁸⁸ ;
- ensuite, les accords instaurent un mécanisme de nature transnationale. Les membres des GCI, auxquels peuvent s'associer d'autres acteurs issus à la fois de la partie européenne et du partenaire, se réunissent, généralement sur une base annuelle. Le

¹⁴⁸⁴ Voir *Supra*, première partie titre 2, les développements portant sur l'ICD et ses programmes thématiques.

¹⁴⁸⁵ Que ce soit du fait d'une décision d'application provisoire ou d'une entrée en vigueur formelle.

¹⁴⁸⁶ V. par ex. l'APE UE-CARIFORUM

¹⁴⁸⁷ Bien qu'il appartienne à la génération précédente des accords commerciaux, on évoquera volontiers le cas de l'APE CARIFORUM-UE à des fins de comparaison.

¹⁴⁸⁸ Ex. : EUKOR 13.12§4 ; CETA 23.8§4 et 24.13§5 ; EUSIN 12.15§5 ; APE Japon 16.15§3

plus souvent, il s'agit de ce que les accords désignent comme le « Forum de la Société Civile » (FSC)¹⁴⁸⁹. Un tel mécanisme n'a cependant pas été prévu au sein de l'ALE avec Singapour. C'est regrettable, surtout si l'on se souvient que les citoyens de la Cité-Etat subissent des restrictions importantes concernant leur liberté de rassemblement et d'expression¹⁴⁹⁰ ;

- enfin, généralement, une forme de dialogue est prévue entre ces instances et les représentants étatiques (européens et du partenaire), soit à l'occasion du Forum de la Société Civile¹⁴⁹¹, soit lors de réunions du comité « commerce et développement » de l'accord¹⁴⁹².

Concernant ce dernier point, il est le plus souvent indiqué que le comité « commerce et développement durable »¹⁴⁹³, ainsi que le comité « commerce » de l'accord commercial gèrent les interactions avec la société civile¹⁴⁹⁴. Seulement, rares sont les précisions quant à la mise en œuvre exacte de ces interactions.

1019. Quant à la composition de ces instances, les accords prescrivent simplement que les membres des GCI et les participants au Forum de la Société Civile doivent être indépendants (des gouvernements et administrations) et que les différents intérêts en jeu doivent faire l'objet d'une représentation équilibrée.

1020. L'EUKOR et le CETA insistent tout particulièrement sur la mobilisation des entités non-étatiques.

Au sein du préambule de l'ALE euro-coréen, l'UE et son partenaire sud-coréen s'affirment « *résolus à promouvoir la transparence à l'égard de toutes les parties intéressées, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile* ». Ceci n'a été repris dans aucun des

¹⁴⁸⁹ Ex. : EUKOR 13.13 ; CETA 22.5§1 ; un « dialogue conjoint avec la société civile » est mis en place par l'APE Japon (article 16.16)

¹⁴⁹⁰ V. *Supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, ainsi qu'en Annexe XX la situation des droits fondamentaux des différents Etats de l'ASEAN.

¹⁴⁹¹ Ex. : EUVN 12.15§6

¹⁴⁹² L'EUSIN prévoit ainsi une séance avec le public à chaque réunion du Comité « commerce et développement durable », EUSIN 12.15§4

¹⁴⁹³ Ex. : APE Japon 16.13§2 c)

¹⁴⁹⁴ Ex. : EUKOR 15.1§4 b) ; EUSIN 16.1§4 b)

accords ultérieurs. De plus, le GCI peut être consulté ou émettre de lui-même une communication lors de ces consultations interétatiques¹⁴⁹⁵.

Au sein du CETA, on trouve une clause (dédoublée au sein du chapitre « travail » et de son pendant « environnement ») intitulée « information et sensibilisation du public »¹⁴⁹⁶. Au sein de cette clause, les parties encouragent le débat public avec les acteurs-non étatiques, et entre ceux-ci, en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption de législation et normes en matière d'environnement et de travail. Il est également souhaité que les partenaires s'efforcent de faire progresser la compréhension du public à l'égard de ses lois et normes en matière de travail et environnement¹⁴⁹⁷. Le point de vue de la société civile est pris en compte, théoriquement, pour déterminer les domaines dans lesquels devraient s'opérer la coopération¹⁴⁹⁸.

1021. Bien que ces dispositions ne soient pas par elles-mêmes opérationnelles, il aurait été bienvenu qu'elles soient insérées par la suite dans tous les accords commerciaux de l'UE. Le déroulement exact des consultations peut être établi par les comités concernés eux-mêmes, en fonction de la pratique et de l'expérience accumulée au gré de l'exécution de l'accord.

1022. Par ailleurs, dans tous les accords, la société civile est normalement associée au processus de règlement des différends spécifique au chapitre « commerce et développement durable »¹⁴⁹⁹. La décision reprenant la solution mutuellement acceptée en cas de consultations interétatiques réussies est publiée¹⁵⁰⁰, tout comme le ou les rapports du groupe d'expert éventuellement mandaté¹⁵⁰¹. Les GCI, ou des représentants de la société civile n'y appartenant pas, peuvent présenter des recommandations ou observations au sujet du rapport final du groupe d'expert au Comité « commerce et développement durable »¹⁵⁰².

¹⁴⁹⁵ EUKOR 13.14§4

¹⁴⁹⁶ CETA 23.6 et 24.7

¹⁴⁹⁷ Ex. : CETA 23.6§2

¹⁴⁹⁸ CETA 23.7§2

¹⁴⁹⁹ Pour l'analyse de ce processus, de ses tenants et aboutissants et de ses critiques, voir *infra*, section suivante.

¹⁵⁰⁰ Ex. : EUKOR 13.14§3 ; EUSIN 12.16§6

¹⁵⁰¹ Ex. : EUSIN 12.17§8

¹⁵⁰² Ex. : CETA 23.10§12 et 24.15§11 ; APE Japon 16.18§6

1023. Bien qu'il s'agisse d'un phénomène encore récent, les mécanismes de participation de la société civile à l'exécution des accords commerciaux européens font l'objet de critiques assez nombreuses, que l'on peut résumer comme suit.

- B. Les critiques portant sur les mécanismes de participation de la société civile au sein des chapitres CDD de l'UE

1024. Une première série de critiques se concentre sur les règles régissant l'organisation et le fonctionnement des mécanismes, trop imprécises, ou inadaptées¹⁵⁰³. Certains appellent ainsi à ce que les réunions aient lieu plus souvent, y compris au moyen de la vidéoconférence¹⁵⁰⁴, afin d'assurer davantage de continuité et d'efficacité dans les travaux¹⁵⁰⁵. D'autres ont recommandé la création d'un organe coordinateur, comme un secrétariat, qui servirait la continuité, la cohérence et l'efficacité de ces différents mécanismes¹⁵⁰⁶. Actuellement, c'est le Conseil Economique et Social Européen (CESE) qui assure ce rôle au bénéfice des GCI européens, mais il n'existe pas d'organe équivalent pour les GCI de ses partenaires. Enfin, le souhait d'obtenir davantage de ressources financières est régulièrement émis¹⁵⁰⁷. Le manque de fonds affecte les capacités de certains acteurs de la société civile à participer aux réunions¹⁵⁰⁸. C'est par exemple le cas des communautés marginalisées ou défavorisées des PED de l'ASEAN, notamment les minorités ethnico-religieuses.

1025. La deuxième série de critiques concerne la composition de ces organes, et surtout le manque de précisions quant aux procédures et pratiques de sélection¹⁵⁰⁹. Les processus de sélection ne sont en effet pas suffisamment transparents. C'est encore plus flagrant chez les

¹⁵⁰³ ORBIE J., MARTENS D., VAN DEN PUTTE L., « Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation » Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), 2016, Tamara Takács (dir.), Centre for the Law of EU External Relations, La Hague.

¹⁵⁰⁴ Notons que le CETA encourage le recours aux « moyens virtuels » de participation, CETA 22.5§2

¹⁵⁰⁵ VAN DEN PUTTE L., ORBIE J., BOSSUYT F., MARTENS D., DE VILLE F., « What Social Face of the New EU Trade Agreements? Beyond the 'Soft' Approach » European Trade Union Institute (ETUI) Policy Brief n°13, 2015

¹⁵⁰⁶ MONTOUTE A., « Civil Society Participation in EPA Implementation: How to Make the EPA Joint CARIFORUM-EC Consultative Committee Work Effectively? » *ECDPM Discussion Paper* 119, 2011, European Centre for Development Policy Management, Maastricht

¹⁵⁰⁷ HARRISON J., BARBU M., CAMPLING L., RICHARDSON B., SMITH A., « Labour Standards in Eu Free Trade Agreements: Working towards What End? », *GREAT Insights magazine*, vol 5, n°6, décembre 2016/janvier 2017, pp.32-34

¹⁵⁰⁸ MONTOUTE, précité.

¹⁵⁰⁹ VAN DEN PUTTE L., « Involving civil society in social clauses and the decent work agenda », *Global Labour Journal*, 2015, vol. 6, n°2, pp. 221-235, p. 231

partenaires de l'UE, où se sont constitués des GCI largement dominés par des représentants non-indépendants vis-à-vis du gouvernement, par exemple au Pérou, en Colombie, au Honduras¹⁵¹⁰ et en Corée. Certains regrettent également une sensibilisation insuffisante du public des pays tiers à l'existence et l'intérêt de ces mécanismes, ce qui nuit à leur portée¹⁵¹¹.

1026. La troisième et dernière série de critiques porte sur l'efficacité de ces mécanismes, ainsi que l'« *accountability* » des gouvernements, autrement dit leur obligation de rendre des comptes aux citoyens. En effet, rien n'est précisé quant à ce qui devrait être fait à la suite des recommandations et avis émis par les organes de la société civile. Les participants à ces mécanismes risquent pourtant de se décourager en l'absence de retours indiquant comment leurs contributions ont été effectivement prises en compte. C'est également dans ce cadre qu'une meilleure transparence, en termes de suivi et de communication, permettrait de s'assurer de la mesure dans laquelle ces mécanismes sont opérationnels et efficaces dans les pays tiers¹⁵¹².

1027. Ajoutons à ces critiques le fait que le champ d'intervention de la société civile est cantonné à la mise en œuvre du chapitre « commerce et développement durable », parfois en des termes ambigus.

1028. Ainsi, l'EUKOR, comme beaucoup d'accord ultérieurs, charge les GCI de « *donner des conseils sur la mise en œuvre du chapitre* » CDD¹⁵¹³. L'APE Japon précise, quant à lui, que ces groupes consultatifs traiteront des questions économiques, sociales et environnementales liées au chapitre « commerce et développement durable », ce qui peut être interprété comme couvrant un champ plus étendu de sujets¹⁵¹⁴.

1029. Le Forum de la Société Civile met en place un dialogue qui embrasse *a priori* un champ de discussions plus large. Il est en effet prévu qu'il permette d'aborder « *les aspects du*

¹⁵¹⁰ ALTINTZIS Y., « Civil society engagement and linkages in EU trade policy », in TAKACS T., OTT A., et DIMOPOULOS A. (dir.) *Linking trade and non-commercial interests: The EU as a global role model?* 2013, Centre for the Law of EU External Relations, La Haye, pp. 27-34

¹⁵¹¹ CESE, *Briefing Note* à l'Attention de Mr. Dumitru Fornea, <https://www.lecese.fr/>

¹⁵¹² ORBIE J., VAN DEN PUTTE L., « Labour Rights in Peru and the Eu Trade Agreement: Compliance with the Commitments under the Sustainable Development Chapter », *ÖFSE Working Paper Series, Austrian Foundation for Development Research*, 2016, Vienne.

¹⁵¹³ EUKOR 13.12§4 ; CETA 23.8§4 et 24.13§5 ; EUSIN 12.15§5

¹⁵¹⁴ APE Japon 16.15§1

développement durable qui touchent les relations commerciales entre les parties »¹⁵¹⁵, ou symétriquement « les aspects des relations commerciales entre les parties qui touchent au développement durable »¹⁵¹⁶. A titre d'exception, le Canada et l'UE ont décidé que ce dialogue porterait uniquement sur les aspects du CETA qui concernent le développement durable¹⁵¹⁷.

1030. On peut en fait regretter que les organisations de la société civile et GCI ne soient pas autorisés à évoquer les sujets les plus larges possibles, y compris les questions de droits de l'homme et de gouvernance démocratique. Dans la mesure où leurs contributions ne sont de toute façon pas des décisions contraignantes, l'élargissement de leur champ de discussion ne devrait pas poser tant de difficultés.

1031. En effet, alors que le nombre de clauses portant sur le commerce et le développement durable augmente au sein des accords européens, l'approche centralisée, unilatérale, apparaît malaisée à maintenir. L'OIT joue déjà un rôle important dans le suivi et l'évaluation d'impact des clauses « travail », mais seulement dans un nombre limité d'accords, et son rôle est limité aux arrangements qui font référence à ces conventions (donc à l'exclusion de ceux qui mentionnent la déclaration de 98 comme on l'a vu)¹⁵¹⁸. L'implication de la société civile dans la surveillance globale des accords commerciaux pourrait alléger la charge de travail et financière pour l'UE et ses partenaires.

1032. On doit relever que dans leur version actuelle, les chapitres CDD proposés à la négociation avec les deux Etats développés d'Océanie ne comportent pas de clauses établissant des mécanismes de participation de la société civile. En revanche, il est clairement fait référence à ces mécanismes, notamment au moment de l'examen des missions du comité « commerce et développement durable »¹⁵¹⁹. En l'absence d'informations additionnelles, on espère que cela signifie que l'UE entend proposer à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande d'élargir la participation de la société civile à l'ensemble de l'accord commercial. Les clauses devraient

¹⁵¹⁵ EUKOR 13.13§1 ; EUVN 12.15§5

¹⁵¹⁶ EUVN 12.15§5

¹⁵¹⁷ CETA 22.5§1

¹⁵¹⁸ ENGEN, précité, p.60

¹⁵¹⁹ V. par ex. : EUAUS, article X.12§2 c) « contribute to the work of the Trade Committee on issues covered by this Chapter, including with regard to topics for discussion with ... [*the civil society mechanisms*] referred to in Article X of Chapter X of this Agreement », nous soulignons.

alors apparaître aux côtés des autres « dispositions institutionnelles » relatives au fonctionnement général des accords.

1033. Cependant, même dans son fonctionnement actuel, ce processus rencontre des résistances. L'exemple euro-coréen l'illustre parfaitement.

§2 L'efficacité des mécanismes de participation de la société civile à l'épreuve de l'expérience euro-coréenne

1034. L'EUKOR, en tant que plus ancien modèle en application, est à ce stade le plus à même de fournir une base d'analyse du fonctionnement de ces mécanismes. Au niveau national, l'UE et la Corée du Sud ont établi chacun un GCI, composé de représentants des employeurs, de syndicats et d'ONG, qui se réunissent annuellement avec d'autres participants additionnels au sein du Forum de la Société Civile. Les deux Groupes fournissent des opinions et suggestions au Comité CDD, qui se réunit pour sa part annuellement depuis 2012, et diffuse des déclarations conjointes à cette occasion. Par ailleurs, la Commission européenne publie des rapports annuels sur la mise en œuvre globale de l'EUKOR.

1035. En 2013, le GCI de l'UE a alerté le Comité CDD et la Commission européenne sur la situation des normes du travail coréennes. Il a publié un « *Avis sur les droits fondamentaux du travail en République de Corée* », qui comportait des suggestions pour les améliorer¹⁵²⁰. En particulier, cet avis soulignait les insuffisances en matière de droits d'association et de négociations collectives (les droits FACB¹⁵²¹ de l'OIT). Le GCI européen dénonçait notamment des règles trop restrictives en matière de syndicats (avec par exemple, une interdiction de se syndiquer pour les fonctionnaires), une répression illégale de l'activité syndicale, et des restrictions en matière de droit de grève. A cet égard, relevons que la plupart des critiques se basaient sur des rapports et réprimandes de l'OIT. L'avis s'achevait sur une série de

¹⁵²⁰ Avis du Groupe consultatif interne dans le cadre de l'accord de libre-échange UE-Corée du 29 mai 2013 sur les « droits fondamentaux au travail en République de Corée, identification des domaines d'action », 19p. Publié sur le site du Comité Economique et Social Européen (CESE) : <https://www.eesc.europa.eu/fr>

¹⁵²¹ FACB, d'après l'expression anglaise *Freedom of Association and effective rights to Collective Bargaining*

recommandations, et enjoignait le Comité CDD et la Commission européenne à aborder certaines questions avec le gouvernement coréen, notamment la ratification et la mise en œuvre des conventions fondamentales restantes, ainsi que la modification de sa législation nationale. En effet, en dépit des recommandations en ce sens du Forum de la Société Civile, de la Commission européenne et de l'OIT, la Corée n'a toujours pas ratifié 4 conventions fondamentales, portant sur le travail forcé et les droits FACB¹⁵²².

1036. Le GCI de l'UE a par la suite envoyé une lettre au Commissaire en charge du commerce, début 2014, reprenant les constatations faites dans son avis de 2013, complétées par de nouveaux sujets d'inquiétude. Le Groupe consultatif enjoignait le Commissaire à recourir à l'article 13.14 de l'EUKOR, c'est-à-dire d'initier des consultations interétatiques. Cependant, la Commission européenne a rejeté cette demande, en privilégiant la voie du dialogue et de la coopération pour remédier aux problèmes constatés.

1037. L'approche du dialogue n'a toutefois pas porté les fruits attendus. En décembre 2016, le GCI européen a transmis une nouvelle lettre à la Commissaire en charge du commerce, soulignant qu'aucun des problèmes identifiés dans la première lettre n'avait connu de remède, et la pressant donc d'entamer des consultations formelles comme prévues par l'EUKOR. La Commission européenne a finalement demandé l'ouverture formelle de consultations en décembre 2018¹⁵²³. Tout récemment, la Commissaire au commerce a transmis le 4 mars 2019 une lettre aux ministres du commerce et du travail coréens envisageant la constitution d'un groupe d'experts, si aucun progrès n'était prochainement enregistré¹⁵²⁴. Il s'est ainsi écoulé six ans depuis l'alerte initiale du Groupe consultatif de l'UE, sans que de réelles avancées aient été constatées.

1038. Ceci étant, les requêtes du GCI européen ont eu un impact plus rapide et positif dans d'autres domaines. Par exemple, la composition initiale du GCI coréen avait suscité des craintes quant à son indépendance¹⁵²⁵, en raison de la présence prépondérante d'acteurs affiliés au

¹⁵²² Conventions OIT C087, C098, C029 et C105

¹⁵²³ Requête en date du 17 décembre 2018, disponible à : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1961>

¹⁵²⁴ Lettre en date du 4 mars 2019, disponible à : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1961>

¹⁵²⁵ VAN DEN PUTTE L., « Involving civil society in social clauses and the decent work agenda », *Global Labour Journal*, 2015, vol. 6, n°2, pp. 221-235 ; KIRTON-DARLING J. « EP INTA hearing on sustainable development chapters in trade agreements », exposé présenté le 27 novembre 2013 lors de l'audience organisée par la Commission du commerce international

gouvernement, et de l'absence de la confédération syndicale nationale (le KCTU¹⁵²⁶). En 2014, en réponse *inter alia* aux critiques formulées par le GCI européen, le KCTU a été autorisé à être membre du GCI sud-coréen. Par ailleurs, la Commission européenne et le GCI européen ont dû insister pour que les parties intéressées, non membres des deux GCI, puissent participer aux ateliers au moment du Forum de la Société Civile¹⁵²⁷. C'est un aspect essentiel du mécanisme, car il permet d'associer au processus des acteurs importants exclus de la composition des CGI, comme les consommateurs, les défenseurs des droits de l'homme ou les acteurs de la médecine du travail.

Que peut-on conclure de l'exemple euro-coréen ?

1039. Il semble que ces mécanismes puissent contribuer positivement à faire des accords commerciaux des instruments de promotion des valeurs, puisqu'ils conduisent effectivement à ce que les violations et insuffisances des normes (du travail en l'espèce, mais la conclusion est sans doute transposable à l'environnement) soient détectées et signalées. Cependant, l'impact de ces signalements est limité. Le cadre institutionnel mis en place par les accords est utile dans la mesure où les avis sont entendus. Le dialogue bilatéral, qu'il s'agisse de celui qui se tient entre les deux sociétés civiles, ainsi qu'entre le gouvernement et la société civile, a bien lieu.

1040. Cependant, les résistances du gouvernement coréen à agir mettent en évidence les limites d'une approche exclusivement appuyée sur le dialogue. Concomitamment, la longue réticence de la Commission européenne à initier les consultations gouvernementales (alors qu'il s'agit d'une étape de conciliation et de dialogue¹⁵²⁸) suggère que la volonté politique est déterminante.

1041. La surveillance opérée par la société civile peut jouer un rôle important, mais elle doit être combinée à des stimulants plus efficaces, afin d'obtenir des réactions de la part des gouvernements¹⁵²⁹. Certes, il n'est pas possible d'avancer avec certitude que l'existence d'un mécanisme d'arbitrage contraignant, ou de sanctions, aurait changé l'issue des affaires. C'est

du Parlement européen sur le chapitre « Développement durable des accords commerciaux », disponible à l'adresse www.etuc.org/IMG/pdf/EP_INTA_Hearing_on_Sustainable_Development_Chapter_tersspeechtemplate.pdf

¹⁵²⁶ Republic of Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)

¹⁵²⁷ ENGEN, précité, p.52

¹⁵²⁸ S'ajoute à ceci le fait que le mécanisme de règlement des différends spécifique au chapitre CDD ne comporte pas l'adoption de sanctions financières ou commerciales, ce qui en fait un processus aux conséquences modérées. Voir *infra*.

¹⁵²⁹ ENGEN, précité, p.52

d'autant plus probable si l'on se réfère aux réticences historiques de la Commission européenne à mettre en œuvre la clause de non-exécution face à une violation de l'élément essentiel « droits de l'homme ». Le facteur décisif pourrait être la mise en place d'un mécanisme de plainte de la société civile, comparable à ce qui existe dans le cadre de l'ALENA¹⁵³⁰. Le Parlement européen fait partie des acteurs qui appellent régulièrement à l'inclusion d'un tel mécanisme dans les chapitres CDD de l'UE¹⁵³¹.

1042. Se pose également, en toile de fond de ces questionnements quant à l'efficacité des mécanismes de participation de la société civile aux ALE, la question de la cooptation¹⁵³². Il s'agit d'un risque théorique inhérent à la participation d'acteurs critiques à un processus qu'ils observaient de l'extérieur auparavant. Concept issu de la science politique, la cooptation peut ici être définie comme un processus au sein duquel les Etats chercheraient à détourner les objectifs ou demandes des groupes de la société civile. Le but serait de les conduire à servir des fins différentes ou plus « conservatives », dans le sens où les changements opérés seraient moins ambitieux que ne l'auraient initialement souhaité la société civile¹⁵³³. L'idée principale, et assez contre-intuitive, est que la participation à un processus peut en fait conduire à réduire la capacité de critique fondamentale de ce processus¹⁵³⁴.

1043. L'enjeu pour les organisations de la société civile peut dès lors être formulé en ces termes : vaut-il mieux tenter de faire évoluer le système « depuis l'intérieur », ou continuer de le critiquer depuis l'extérieur ? Les acteurs non-étatiques traditionnellement critiques des effets des ALE sur les valeurs non-commerciales, en passant du statut d'*outsider* à celui d'*insider*, perdraient potentiellement en indépendance ou en crédibilité dans leur critique. Surtout, la participation de ces acteurs accorde une légitimité accrue aux accords commerciaux, ce qui est l'un des objectifs de l'inclusion de ces clauses.

¹⁵³⁰ Ce mécanisme n'a pas été maintenu dans l'ACEUM.

¹⁵³¹ Le PE « appelle de ses vœux un renforcement du chapitre sur le développement durable figurant dans les accords par l'introduction d'une procédure de réclamation ouverte aux partenaires sociaux et à la société civile », résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière, notamment les implications pour la politique stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme, JO C 258 du 7.9.2013, pp.8-36, point 24

¹⁵³² Sur ce point, voir notamment : ORBIE J., MARTENS D., OEHRI M., VAN DEN PUTTE L., « Promoting sustainable development or legitimising free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements », *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2016, vol 1, n°4, pp.526-546

¹⁵³³ ORBIE et autres, 2016, précité, p.531 ; JAFFEE D., « Weak Coffee: Certification and Co-optation in the Fair Trade Movement », *Social Problems* 2012, vol 59, n°1, pp.267-285

¹⁵³⁴ COOKE B., and KOTHARI U., *Participation: The New Tyranny?*, London, Zed Books, 2001.

1044. Or, cette question a fait l'objet d'une consultation, menée en 2016 par des chercheurs auprès d'organisations de la société civile participant à des GCI¹⁵³⁵. Ils en ont tiré plusieurs conclusions. D'abord, les représentants de la société civile sont conscients des risques de la cooptation¹⁵³⁶. Ensuite, ces organisations ne considèrent pas que les vues exprimées au cours de ces consultations aient un impact réel¹⁵³⁷. Cependant, bien que cela puisse contribuer à donner une légitimité artificielle aux accords commerciaux, ces acteurs non-étatiques choisissent de participer néanmoins aux mécanismes mis en place. Ils adoptent en effet une attitude constructive, et cherchent à tirer le maximum de l'opportunité qui leur est donnée d'exercer une certaine influence sur ces instruments et leur mise en œuvre.

1045. Cependant, la portée relativement limitée (à ce stade des constatations empiriques tout du moins) de l'influence des GCI et du Forum de la Société Civile tend à faire de ces mécanismes des outils de « légitimisation » des ALE européens. Les considérations de *realpolitik* pragmatiques prévalent pour le moment sur la volonté sincère d'inclure le public à la surveillance des accords, de « démocratiser » davantage la politique commerciale commune et ses instruments.

1046. Ceci étant, la Commission européenne envisagerait de renforcer la participation de la société civile dans la surveillance de la mise en œuvre des chapitres CDD. C'est une des réformes annoncées au sein du *non-paper* que ses services ont élaboré au sujet des chapitres CDD¹⁵³⁸. L'Instrument de Partenariat est mis à contribution, afin de financer un projet qui permette la diffusion des meilleures pratiques entre GCI, et améliorer les interactions entre comités CDD et organisations de la société civile¹⁵³⁹.

1047. Surtout, la Commission européenne envisage d'étendre le champ de participation et de surveillance de la société civile, au-delà des seuls chapitres « commerce et développement durable », à l'ensemble de l'ALE¹⁵⁴⁰. Le système actuel contraint la capacité des groupes à

¹⁵³⁵ ORBIE et autres, 2016, précité.

¹⁵³⁶ ORBIE et autres, 2016, précité, p.534

¹⁵³⁷ ULMER K., « Trade Embedded Development Models », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2015, vol 31, no. 3, pp.303–326, p.319

¹⁵³⁸ Commission européenne, *non-paper*, précité.

¹⁵³⁹ « by building on best practices such as: participation of the DAGs chairs in the TSD committees; holding meetings back-to-back; and regular Commission services meetings with DAGs to ensure follow-up to recommendations presented by the civil society bodies. », p.5

¹⁵⁴⁰ *Non-paper*, précité, p.6

fournir des conseils quant aux effets relatifs au développement durable d'autres chapitres pertinents de l'ALE, comme celui portant sur les barrières techniques au commerce, ou sur les normes sanitaires et phytosanitaires. La Commission a donc décidé d'élargir la surveillance des acteurs non-étatiques à l'ensemble de l'ALE, ce qu'elle devrait expérimenter pour commencer avec l'accord EUMEX, ainsi que l'accord UE-MERCOSUR.

1048. Afin d'assurer que les accords commerciaux soient exécutés de façon à contribuer à l'avènement d'un développement durable, il convient pour l'UE d'inclure un mécanisme visant à résoudre toute difficulté d'interprétation ou d'exécution des obligations relatives aux interactions entre commerce et environnement, et commerce et travail.

Section 3 Le règlement des différends spécifique du chapitre « commerce et développement durable » des ALE de l'UE et la question des sanctions

1049. Au niveau mondial, la plupart des accords commerciaux conclus par les différents acteurs internationaux privilégient les consultations et le dialogue en tant que règlement de différend, spécialement dès lors qu'il s'agit de clauses « travail » ou « environnement ». Le recours à une forme ou une autre d'arbitrage contraignant est un choix très minoritaire.

On entend par « arbitrage contraignant » l'existence d'un mécanisme de règlement des différends grâce auquel est adoptée une décision ayant force contraignante, et comportant ou non des mesures de mise en conformité. Le fait pour la partie « perdante » de manquer au respect de cette décision, en ne prenant pas les mesures nécessaires à la cessation de la violation ou à la mise en conformité, peut autoriser pour la partie adverse l'adoption de mesures de sanction financières (sous la forme de pénalités pécuniaires¹⁵⁴¹) ou commerciales (par la suspension de préférences commerciales).

¹⁵⁴¹ Par exemple, dans l'accord commercial entre le Canada et la Corée, le dernier recours en cas d'échec des consultations interétatiques permet d'exiger le versement d'amendes, qui doivent être payées à un fonds désigné par le Conseil Ministériel

Il s'agit des mécanismes favorisés par les Etats-Unis et le Canada, mais aussi le Japon, et qui ont été extensivement étudiés. Notons qu'au sein des accords commerciaux de quatrième génération des Etats-Unis, comme le KORUS, les chapitres « travail » et « environnement » sont soumis dans leur intégralité au mécanisme d'arbitrage contraignant¹⁵⁴².

1050. Parmi les accords qui s'appuient plutôt sur les consultations ou le dialogue afin de résoudre les différends, il faut distinguer ceux qui se contentent de vagues formulations, des autres. Les premiers affirment, par exemple, qu'» *à la requête d'une Partie, le Comité conjoint peut décider d'établir un comité ou des groupes de travail pour traiter de toute question d'intérêt mutuel qui surviendrait dans l'exécution de ce Chapitre* »¹⁵⁴³. Les seconds prévoient des processus et procédures plus détaillés de consultations et de délibérations, ce qui est le cas des accords pilotés par l'UE.

Tableau 50 : clauses relatives au règlement des différends spécifique au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique :

	CARI-FORUM	EUKOR	Asso AC	Colombie-Pérou	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
Règlement des différends	189 à 195	13.14 à 13.16	296 à 301	283 à 285	23.9 à 23.11 + 24.14 à 24.16	12.16-12.17	13.16-13.17	16.17-16.18	15-16-17

Source : auteure

1051. L'UE a choisi d'instaurer une procédure de règlement des différends s'appliquant spécifiquement aux obligations du chapitre « commerce et développement durable ». Ce processus est largement calqué sur le règlement des différends appliqué aux obligations « commerciales » régies par le reste de l'accord, à une exception notable : la prise de « mesures appropriées », c'est-à-dire la suspension des préférences commerciales, est expressément exclue (§1).

du Travail, et dépensées afin de mettre en œuvre un plan d'action visant à améliorer la situation ayant donné lieu au différend, à savoir l'insuffisance d'une norme du travail ou de son respect. V. ENGEN, précité, p.45

¹⁵⁴² Auparavant, seules quelques dispositions, et principalement l'obligation de ne pas abaisser le niveau de protection ou de ne pas déroger à l'application de la législation nationale étaient couvertes. V. ENGEN, précité.

¹⁵⁴³ Accord de libre-échange entre la République de Corée et la Turquie, tel que cité par ENGEN, précité, p.44

Les « décisions » obtenues à l'issue de la procédure spécifique du chapitre CDD ont ainsi une force contraignante réduite, ce qui est régulièrement critiqué par les auteurs et observateurs intéressés (§2).

§1 Le règlement des différends au sein du chapitre « commerce et développement durable » : le choix d'une approche non-confrontationnelle et participative

1052. Au sein des accords de l'UE, il faut opérer une distinction entre le règlement des différends « général » présenté au sein d'un chapitre distinct¹⁵⁴⁴, et celui qui s'applique exclusivement au chapitre « commerce et développement durable ». Le processus de règlement des différends qu'on dira « général », présent dans chacun des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique, s'inspire de la procédure suivie au sein du système de règlement des différends de l'OMC. On étudiera ici uniquement la procédure spécifiquement appliquée concernant les obligations couvertes par le chapitre « commerce et développement durable », qui se trouve être une version allégée de ce système.

1053. Le règlement des différends « général » des ACR de l'UE autorise l'adoption de sanctions commerciales, c'est-à-dire la suspension de tout ou partie des concessions commerciales octroyées par l'accord. Cette éventualité est exclue du règlement des différends spécifique au chapitre « commerce et développement durable ». On note d'ailleurs que si le règlement des différends « général » s'applique aux clauses « développement durable » de l'APE UE-CARIFORUM, la possibilité de prendre des sanctions commerciales est néanmoins expressément exclue concernant ces obligations¹⁵⁴⁵.

1054. L'approche européenne du règlement des différends se caractérise par sa logique « non-confrontationnelle » de parvenir à une résolution à l'amiable, et par un souci croissant de transparence et de participation des entités non-étatiques au processus. Notons que dans le cadre du CETA, les Etats parties peuvent également recourir aux bons offices, à la médiation et à la

¹⁵⁴⁴ Ainsi que le cas échéant, les mécanismes de médiation et d'arbitrage des différends investisseur-Etat qui peuvent exister par ailleurs.

¹⁵⁴⁵ APE CARIFORUM 213§2 : « Dans les cas impliquant un différend concernant les chapitres 4 (environnement) et 5 (aspects sociaux) du titre IV, les mesures appropriées n'incluent pas la suspension des concessions commerciales en vertu du présent accord. » (Nous soulignons)

conciliation pour résoudre les différends qui surviendraient dans le cadre du chapitre « commerce et développement durable »¹⁵⁴⁶. Le processus de règlement d'un différend relatif au chapitre CDD se déroule en trois phases principales.

1055. Dans un premier temps, les parties sont encouragées à se concerter, en soumettant une demande écrite au point de contact de l'autre partie¹⁵⁴⁷. Certains accords précisent que cette demande doit énoncer clairement la question, faire état des enjeux, et présenter succinctement les dispositions concernées¹⁵⁴⁸. Les consultations interétatiques se tiennent ensuite le plus rapidement possible. Lors de ces échanges, les parties sont enjointes à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour parvenir à une solution mutuellement acceptable¹⁵⁴⁹. Cette solution doit néanmoins être compatible avec les activités de l'OIT, ou des organisations ou organismes des accords multilatéraux sur l'environnement pertinents. Peut être consultée toute personne, organisation ou entité qui pourrait contribuer à l'examen de la question soulevée, y compris les membres de la société civile des Groupes Consultatifs Internes¹⁵⁵⁰.

1056. En cas d'échec des consultations, une partie peut saisir le comité « commerce et développement durable » (comité CDD), qui se réunit rapidement. Pour rappel, il est composé de hauts fonctionnaires issus des administrations des parties à l'accord. Cette phase s'inscrit donc dans le prolongement des consultations interétatiques, et permet de mobiliser des acteurs *a priori* plus aguerris concernant l'accord en cause. Il est le plus souvent précisé que le comité CDD peut consulter les GCI¹⁵⁵¹, ainsi que toute autre entité possédant une expertise, y compris l'OIT ou les organes des AME¹⁵⁵². Si le comité CDD parvient à une solution adoptée à l'unanimité, elle est rendue publique¹⁵⁵³, sauf s'il est prévu que les parties puissent s'y opposer¹⁵⁵⁴.

1057. Si, après un certain délai, 90 jours en général, le différend n'a pas trouvé de solution, une partie peut demander la constitution d'un groupe d'experts, mandaté pour y remédier. Les

¹⁵⁴⁶ CETA 23.11§2

¹⁵⁴⁷ Ex. : EUSIN 12.16§2

¹⁵⁴⁸ Ex. : CETA 23.9§1 ; EUVN 13.16§2 ; APE Japon 16.17§2

¹⁵⁴⁹ Ex. : EUKOR 13.14§1

¹⁵⁵⁰ Ex. : EUKOR 13.14§2 ; CETA 23.9§3 ; EUVN 13.16§3

¹⁵⁵¹ Ex. : EUKOR 13.14§4 ; CETA 23.9§4

¹⁵⁵² Ex. : EUVN 13.16§5

¹⁵⁵³ CETA 23.9§5

¹⁵⁵⁴ Ex. : EUKOR 13.14§3 ; EUSIN 12.16§6

parties sélectionnent trois experts¹⁵⁵⁵ d'après une liste de personnalités compétentes qu'ils auront constituée dès l'entrée en vigueur de l'accord. Les experts sont des acteurs indépendants de toute partie ou organisation représentée au sein du ou des GCI. Ils n'ont d'attaches avec aucune d'entre elles, et n'en reçoivent pas d'instructions¹⁵⁵⁶.

1058. Les parties peuvent adresser des observations au groupe d'experts, qui peut également solliciter l'assistance des groupes consultatifs internes, ou des organisations internationales¹⁵⁵⁷. Le groupe d'experts remet ses conclusions, sous la forme d'un « rapport ». En règle générale, il établit successivement un rapport intermédiaire puis un rapport final¹⁵⁵⁸. Ces rapports exposent les constatations factuelles, l'applicabilité des dispositions pertinentes du chapitre CDD et les justifications de la solution trouvée. Ils comportent également des recommandations de mesures ou d'actions de mise en conformité. Les parties peuvent transmettre des observations écrites portant sur le rapport intermédiaire. En fonction des remarques reçues, le groupe d'experts peut choisir de modifier ou non sa solution, et adopte ensuite un rapport final. Le délai laissé pour l'adoption du rapport final varie d'un accord à l'autre, mais se situe entre 120 à 200 jours à compter de la constitution du groupe d'experts. Il est généralement prévu que le rapport final soit rendu public¹⁵⁵⁹.

1059. Une fois que le groupe d'experts a livré le rapport final contenant sa décision, la mise en œuvre dépend essentiellement de la bonne volonté des parties à l'accord. Ce « rapport » est en effet dépourvu de force obligatoire ou exécutoire. Il n'existe pas de procédure équivalente à la vérification de la mise en conformité du règlement des différends « général », ni de sanctions financières ou commerciales en cas de non-conformité.

1060. Les accords postérieurs à l'EUKOR ont néanmoins tenté de renforcer la portée du rapport final du groupe d'experts. Ils prévoient que la partie concernée par les recommandations du rapport final doit présenter aux parties intéressées (y compris donc les GCI) et à l'autre partie à l'accord les actions ou mesures qu'elle envisage de mettre en œuvre, au plus tard trois mois

¹⁵⁵⁵ Les parties choisissent un expert chacune, ces deux spécialistes choisiront eux-mêmes un troisième expert, d'une nationalité différente de celle des parties, sur la même liste.

¹⁵⁵⁶ EUSIN 12.17§4

¹⁵⁵⁷ EUKOR 13.15§1

¹⁵⁵⁸ L'EUKOR est le seul accord qui prévoit que le groupe d'expert n'élabore qu'un seul « rapport », EUKOR 13.15§2

¹⁵⁵⁹ EUSIN 12.18§8

après transmission du rapport¹⁵⁶⁰. La mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts est qui plus est supervisée par le comité « commerce et développement durable »¹⁵⁶¹. Les GCI peuvent également transmettre des observations à ce sujet¹⁵⁶². En somme, la mise en œuvre des recommandations ne repose que sur la « pression diplomatique » du comité CDD et des GCI, ainsi que celle de l'opinion publique.

1061. Alors que l'EUKOR se montre plutôt expéditif en la matière, les accords conclus par la suite en Asie-pacifique se sont étoffés de règles et précisions supplémentaires, concernant par exemple le processus de sélection des experts¹⁵⁶³, leurs qualifications¹⁵⁶⁴, le mandat dont ils disposent¹⁵⁶⁵, et le contenu des rapports élaborés¹⁵⁶⁶. A cet égard, les textes proposés à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande comportent une innovation bienvenue, quant à la simplification qu'elle apporte : les règles s'appliquant au règlement des différends « général » (pour le choix des experts, le contenu des rapports, les délais etc.) sont *a priori* applicables lorsqu'approprié au règlement des différends spécifique du chapitre CDD¹⁵⁶⁷.

1062. On doit remarquer que le CETA et l'APE euro-japonais comportent tous deux un mécanisme additionnel qui permet, en théorie, la révision des procédures de règlement des différends (appliquées au seul chapitre « travail » concernant le CETA¹⁵⁶⁸). Cette révision est censée s'opérer par le biais de consultations interétatiques dans le cadre de l'accord euro-canadien, « *dans l'optique de parvenir à une solution mutuellement convenue quant à la question en cause* »¹⁵⁶⁹.

L'APE euro-japonais prévoit quant à lui qu'au besoin, le comité CDD peut examiner la mise en œuvre et le fonctionnement des clauses institutionnelles et relatives au règlement des

¹⁵⁶⁰ Ex. : EUSIN 12.18§9

¹⁵⁶¹ EUKOR 13.15§2

¹⁵⁶² EUSIN 12.18§9 ; EUVN 13.17§9

¹⁵⁶³ CETA 23.10 et 24.14

¹⁵⁶⁴ CETA 23.10§7 ; EUSIN 12.17§4

¹⁵⁶⁵ CETA 23.10§8 ; EUSIN 12.17§6

¹⁵⁶⁶ CETA 23.10§11

¹⁵⁶⁷ V. EUAUS X.15§10 ; on s'intéressera de très près au texte final de ces accords, dans la mesure où la proposition prévoit que les dispositions relatives à « la mise en conformité » et à « la suspension/dénonciation » dans le cadre du règlement des différends général s'appliqueraient au règlement des différends spécifiques. Il ne s'agit cependant sans doute pas d'une remise en cause du refus de la Commission européenne d'introduire des sanctions dans le cadre du chapitre CDD (voir *infra*).

¹⁵⁶⁸ Cette possibilité n'a pas été transposée au chapitre « environnement », de façon difficilement justifiable.

¹⁵⁶⁹ CETA 23.11§4

différends¹⁵⁷⁰, et pourra proposer des modifications à ces articles au comité mixte¹⁵⁷¹. Il est enjoint à tenir compte de l'expérience acquise dans l'application du chapitre CDD « *ainsi que de l'évolution des politiques concernées* »¹⁵⁷² des parties. La portée des modifications envisageable reste à déterminer. On peut supposer que le comité mixte dispose de la compétence d'opérer des modifications n'affectant pas la substance fondamentale de l'accord, comme par exemple, en faisant évoluer les délais prescrits dans la procédure de règlement des différends. En revanche, serait-il compétent pour décider de réviser l'accord afin d'introduire la possibilité d'adopter des sanctions commerciales en cas de non-respect du rapport final des experts ? Cette question rejoint celle, plus générale, des pouvoirs de l'organe dérivé d'un accord.

1063. A cet égard, il se trouve que le comité CDD du CETA peut recommander au comité mixte que soient apportées des modifications « *aux dispositions pertinentes* » du chapitre CDD, conformément à la procédure d'amendements prévue à l'article 30.2 du même accord. Le Comité mixte du CETA est même habilité à modifier les protocoles et annexes, sous couvert que ces amendements soient ensuite validés par les parties¹⁵⁷³. Il s'agit d'un pouvoir très étendu confié à l'organe suprême du CETA, que l'on ne retrouve *a priori* dans aucun autre accord de la zone.

Les amendements que voudraient apporter l'UE et le Canada à l'accord n'entreraient en vigueur qu'une fois qu'ils auraient accompli les obligations et procédures internes nécessaires en vertu de leur droit interne¹⁵⁷⁴. Quelles seraient ces procédures nécessaires ? Du côté canadien, la question se pose de l'implication des provinces. Du côté européen, la question est celle de la participation ou non des Etats-membres. D'après l'avis 2/15 de la CJUE¹⁵⁷⁵, le CETA est un accord mixte, qui sera donc conclu et par l'UE et par les Etats-membres. Si l'on appliquait le principe du parallélisme des procédures, la décision d'amender le CETA devrait donc mobiliser à la fois les institutions européennes ayant pris la décision de conclusion (le Conseil des ministres et le Parlement européen) et chacun des Etats-membres. Compte tenu des difficultés

¹⁵⁷⁰ APE Japon, articles 16.13 (Comité du commerce et du développement durable), 16.17 (Consultations entre pouvoirs publics) et 16.18 (Groupe d'experts)

¹⁵⁷¹ APE Japon 16.19§2 en lien avec 16.13§2 a)

¹⁵⁷² APE Japon 16.19§1

¹⁵⁷³ CETA 30.2§2

¹⁵⁷⁴ CETA 30.2§1

¹⁵⁷⁵ Avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (assemblée plénière) du 16 mai 2017, ECLI:EU:C:2017:376

rencontrées pour conclure l'accord commercial euro-canadien, la mise en œuvre de cette possibilité nous paraît bien peu probable.

Si la question reste délicate concernant le CETA, il n'en va pas de même pour l'APE euro-japonais. Ce dernier ayant été conclu exclusivement par l'Union européenne, une décision d'amender les dispositions institutionnelles n'exigerait donc qu'une décision des institutions européennes, sans doute moins malaisée à obtenir.

1064. Reste à traiter la très sensible question de l'efficacité de ce mécanisme, et des souhaits de réforme que beaucoup ont émis, en faveur d'un « durcissement » de la procédure.

§2 L'efficacité et l'avenir du système de règlement des différends appliqué au chapitre « commerce et développement durable »

1065. Il est délicat de juger de l'efficacité du système tel qu'il est actuellement mis en place par l'UE dans ses accords commerciaux. Aucune procédure de règlement des différends n'a été initiée à ce jour, à l'exception du cas de l'EUKOR, où l'on se trouve cependant encore dans la phase des consultations interétatiques¹⁵⁷⁶.

1066. Dans une étude de 2013 menée par l'OIT¹⁵⁷⁷, sur les 15 accords (y compris hors UE) qui comportaient à l'époque des clauses sociales assorties de mécanisme de mise en application, seuls 4 avaient été mis en œuvre. A ce jour, un seul différend a été mené jusqu'à la phase de l'arbitrage contraignant. Il s'agit d'une affaire entre les Etats-Unis et le Guatemala¹⁵⁷⁸. L'OIT constatait d'ailleurs que 90% des plaintes fondées sur les clauses travail relevaient de l'Accord annexe de l'ALENA, et qu'aucune d'entre elles n'avait dépassé le stade des consultations

¹⁵⁷⁶ Au 10/11/2019. Voir *supra*, section 2, les développements au sujet de l'efficacité des mécanismes de participation de la société civile.

¹⁵⁷⁷ Organisation Internationale du Travail, « La dimension sociale des accords de libre-échange ; études sur la croissance et l'équité » 2013, Genève, OIT, 67p.

¹⁵⁷⁸ Cette affaire est d'ailleurs particulièrement importante dans le contexte des questionnements autour du renforcement du règlement des différends portant sur les obligations des chapitres CDD, dans la mesure où le panel d'experts convoqués a finalement conclu en défaveur des Etats-Unis qui invoquaient des violations de la législation du travail au Guatemala. Voir *infra*.

ministérielles¹⁵⁷⁹. Or, plusieurs études de cas semblent indiquer que la partie « *soft* » du processus de mise en application a pu mener à des améliorations, sans qu'il soit nécessaire d'en arriver à la phase des sanctions¹⁵⁸⁰. Cependant, on peut se demander si les partenaires des Etats-Unis auraient été aussi enclins à s'entendre, et pour certains, à faire des concessions, si la menace de l'arbitrage et de la sanction financière n'avait pas existé.

1067. La majorité des commentateurs¹⁵⁸¹, ainsi que le Parlement européen¹⁵⁸², appellent de leurs vœux la révision du règlement des différends appliqué au chapitre « commerce et développement durable » des accords commerciaux de l'UE. Ils souhaitent voir combiné le recours aux consultations amiables à des mécanismes de règlement des différends contraignants et à l'arbitrage, ainsi qu'à la coopération.

1068. Au sujet des sanctions commerciales, les services de la Commission européenne considèrent qu'en l'absence d'un consensus sur l'opportunité d'y recourir, il est impossible d'adopter ce modèle. Au sein du *Non-paper* que ses services ont préparé en 2018 au sujet de l'avenir des Chapitres CDD¹⁵⁸³, la Commission exclut explicitement une réforme dans ce sens¹⁵⁸⁴. Elle présente plusieurs arguments pour le justifier.

1069. D'abord, selon elle, les sanctions commerciales sont le plus souvent incluses dans les accords commerciaux en tant qu'instruments de compensation d'un préjudice économique résultant de la non-exécution des obligations de l'accord. Par conséquent, en cas d'application de ce mécanisme au cas de la violation des engagements au sein du chapitre CDD, l'UE (ou le partenaire) pourrait obtenir une compensation pour la violation, mais ceci ne garantirait en rien que les normes sociales ou environnementales soient améliorées de façon durable¹⁵⁸⁵.

¹⁵⁷⁹ ENGEN, précité, p.23 ; OIT, 2013, précité

¹⁵⁸⁰ EBERT F.C., POSTHUMA A., « Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives », *discussion paper* n°205 de l'OIT, 2011, OIT, Genève, Suisse, 47p. ; OIT 2013, précité

¹⁵⁸¹ Voir par exemple : VOGT, 2015, précité ; DE VILLE, 2016, précité ; ORBIES et VAN DEN PUTTE, 2016, précité.

¹⁵⁸² V. par exemple la résolution dans laquelle le PE appelle à « la création d'un organe indépendant chargé de régler les litiges en la matière et la possibilité de recourir à un mécanisme de règlement des différends prévoyant l'imposition d'amendes et la suspension des avantages commerciaux en cas d'infraction grave aux normes environnementales et du travail en cause, qui soit équivalent aux mécanismes relatifs aux dispositions sur l'accès au marché », résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière, notamment les implications pour la politique stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme, JO C 258 du 7.9.2013, pp.8-36, point 24

¹⁵⁸³ Commission européenne, *Non-paper* « Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements » du 26.02.2018, 12p., ci-après « *Non-paper* ».

¹⁵⁸⁴ *Ibid.*, p.3

¹⁵⁸⁵ *Ibid.*, p.3

1070. Elle ajoute que, selon elle, un tel système exigerait de trouver des moyens de déterminer comment une violation de normes sociales ou environnementales peut être traduite en compensation économique¹⁵⁸⁶. Le risque serait dès lors de réduire le champ couvert par ces chapitres aux éléments les plus aisément « quantifiables »¹⁵⁸⁷.

Les obstacles juridiques se doublent de réticences « politiques ». La Commission ajoute en effet que « *les partenaires de négociation ont rendu clair qu'ils n'accepteraient pas un champ d'application large combiné à des sanctions commerciales* »¹⁵⁸⁸. Rappelons que l'UE est tenue par les traités d'agir de façon à promouvoir ses valeurs, ce qui peut exiger, sans naïveté aucune, une certaine mesure de fermeté. C'est en vertu de cette fermeté constante qu'elle est parvenue à faire accepter à ses partenaires récalcitrants l'inclusion d'une « clause droits de l'homme » dans ses accords « politiques ». Elle a ainsi en 1997 refusé de poursuivre des négociations avec l'Australie qui rejetait l'introduction de cette clause. Le tout récent accord-cadre signé avec ce même pays reprend l'arsenal complet des clauses de conditionnalité politique. Soulignons à cet égard que l'UE est généralement dans une position de force plus favorable quant à la négociation d'accords commerciaux, comparé à l'influence dont elle dispose dans la négociation des accords-cadres.

1071. Il peut paraître regrettable et préjudiciable pour l'avenir que l'UE se refuse à renforcer le mécanisme de règlement des différends sous le prétexte que ses partenaires commerciaux y seraient opposés. Cependant, il pourrait s'avérer très délicat pour un panel d'expert de juger du respect des engagements pris au sein du chapitre « commerce et développement durable ».

1072. Déjà, l'évaluation pourra être compliquée par le langage employé : comment juger de si une partie s'est *efforcée* ou non de maintenir des niveaux de protection élevés au sein de sa législation nationale ? Ensuite, la mesure de la gravité de la violation, nécessaire à l'adoption d'une sanction proportionnée, risque d'être tout aussi complexe¹⁵⁸⁹. L'examen est sensiblement plus facile à opérer en ce qui concerne l'obligation de ne pas déroger ou omettre d'appliquer la

¹⁵⁸⁶ Encore faudrait-il au préalable démontrer qu'un avantage concurrentiel obtenu par une violation des NSE a eu des incidences sur le commerce, lien de causalité.

¹⁵⁸⁷ *Non-paper*, précité, p.3

¹⁵⁸⁸ *Ibid.*, p.3

¹⁵⁸⁹ ENGÉN, précité, p.22

législation nationale, ou le respect des conventions internationales, surtout dans la mesure où les organes mis en place par les accords multilatéraux peuvent prêter assistance en la matière.

Cette assistance est d'autant plus souhaitable que, comme le fait remarquer la CJUE au sein de l'avis 2/15, il faut à tout prix éviter que le règlement des différends des accords commerciaux « court-circuite » l'éventuel mécanisme de règlement des différends mis en place par certaines conventions multilatérales¹⁵⁹⁰.

1073. De plus, un tel différend implique de démontrer que la violation soutenue ou récurrente d'une norme a eu des effets sur les échanges commerciaux. Il est très difficile d'apporter la preuve de ce préjudice. C'est précisément sur ce point qu'a achoppé la procédure initiée par les Etats-Unis contre le Guatemala dans le cadre de l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et la République dominicaine (ALEAC-RD). Les Etats-Unis ont engagé officiellement en 2010 une procédure fondée sur le mécanisme d'arbitrage instauré par l'accord contre le Guatemala. Etaient en cause la violation des droits des travailleurs. Plus précisément, le panel convoqué a examiné le respect par le Guatemala de l'interdiction faite par l'accord aux parties de s'abstenir d'appliquer effectivement leur législation nationale du travail, de façon continue ou récurrente, par l'action ou l'inaction, d'une manière qui affecte le commerce entre les parties¹⁵⁹¹. On reconnaît là une formulation identique à celle présente dans les ALE européens.

Or, au sein du rapport rendu public en juin 2017, si le panel a effectivement constaté l'existence de violation des droits syndicaux, et dénoncé le manque d'efficacité à cet égard du système judiciaire, la procédure s'est heurtée à la question du lien de causalité entre la violation des obligations et l'impact sur le commerce entre les parties. Pour établir ce lien, le panel a examiné des exemples spécifiques afin d'évaluer la relation entre l'application des droits du travail et le commerce. Il a notamment constaté que dans certains cas, un respect insuffisant de la liberté d'association, avait pu constituer un avantage compétitif. En revanche, cet avantage n'a pas pu

¹⁵⁹⁰ CJUE, avis 2/15, précité, §154

¹⁵⁹¹ « to effectively enforce its labour law through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the parties »

être démontré dans l'ensemble des cas étudiés. C'est pourquoi les experts n'ont pu conclure que les violations constatées avaient eu un effet sur le commerce entre les parties¹⁵⁹².

Les mécanismes de règlement des différends comportant la prise de sanction ne constituent de fait pas une panacée. Qui plus est, l'absence d'exemples d'application dans les accords européens disqualifie sensiblement la conviction absolue en leur efficacité que certains affichent.

1074. Il reste un dernier point à évoquer concernant la portée et l'efficacité des chapitres CDD au sein des accords commerciaux de l'UE. On a vu qu'*a priori*, il n'était pas possible de suspendre l'application de ces dispositions, selon les termes des clauses organisant le règlement des différends. Certains regrettent la portée limitée de ce mécanisme. Or, on trouve au sein du de l'avis 2/15 de la CJUE¹⁵⁹³ des éléments qui pourraient éclairer ce point d'une toute autre lumière¹⁵⁹⁴. Ce point sera néanmoins évoqué au moment de l'examen de l'impact de cette décision sur le « système de double-accord », auquel appartiennent la plupart des ALE étudiés¹⁵⁹⁵.

¹⁵⁹² ICTSD, « Trade Dispute Panel Issues Ruling in US-Guatemala Labour Law Case », ICTSD *Bridges*, 2017, vol 21, n°24, en ligne ; voir également le rapport complet du panel sur le site du représentant au commerce des Etats-Unis : <https://ustr.gov/issue-areas/labor/bilateral-and-regional-trade-agreements/guatemala-submission-under-cafta-dr>

¹⁵⁹³ CJUE, avis 2/15, précité, §154

¹⁵⁹⁴ Sur l'avis 2/15, voir notamment : CREMONA M., « Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017 », *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp.231–259 ; ASEEVA A., « Retour vers le futur : la politique étrangère de l'Union européenne, le commerce international et le développement durable après l'avis 2/15 », *Revue juridique de l'environnement* 2017, Volume 42, n°4, pp. 785-794 ; BARROL, « Retour sur la fonction du développement durable en droit international. De l'outil herméneutique à l'obligation de s'efforcer d'atteindre le développement durable », in SFDI, Colloque de Lyon, Droit international et développement, dir. A. Pedone, 2015, p. 411-426 ; ANKERSMIT L., « Opinion 2/15 and the future of mixity and ISDS », *EuropeanLawBlog*, publié le 18 mai 2017, en ligne : <https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-isds/>

¹⁵⁹⁵ Voir *infra*, titre 2

Conclusion du Chapitre 3

1075. En l'absence à ce jour de mise en application du système de règlement des différends spécifique aux obligations du chapitre « commerce et développement durable » des accords de l'UE en Asie-pacifique, il est délicat de juger de son efficacité.

1076. Néanmoins, le fait que la mise en conformité soit *in fine* entièrement tributaire de la bonne volonté des Etats parties tend à faire douter de l'efficacité de cette approche, surtout à l'égard d'Etats qui se montrent traditionnellement résistants au « *name and shame* » et aux pressions diplomatiques. En l'absence d'un semblant de « mordant » supplémentaire, on voit mal comment imposer le respect de meilleures normes sociales et environnementales à la Chine ou l'Inde par exemple. Or, les accords actuellement conclus en Asie-pacifique sont le lieu d'expérimentations qui feront sans doute précédent pour les négociations à venir.

1077. Par ailleurs, en dépit de l'implication de la société civile et d'autres entités « neutres », dont les recommandations sont bien volontiers sollicitées et reçues, le processus demeure essentiellement interétatique. Si la Commission exclut la possibilité d'introduire d'adopter des sanctions financières ou commerciales, on souhaiterait cependant qu'elle envisage d'intégrer un système de plainte citoyenne. Ce mécanisme pourrait être cantonné aux obligations du chapitre « commerce et développement durable », voire à seulement certaines de ses dispositions, comme celles consacrant les engagements internationaux au titre de traités multilatéraux, ou ceux relatifs à la législation nationale en matière de travail et d'environnement.

1078. La possibilité pour des organisations de la société civile ou des individus d'enjoindre le comité CDD ou le comité « mixte » de l'accord commercial d'examiner un problème d'interprétation ou d'exécution des engagements constituerait un premier pas vers une meilleure efficacité des chapitres CDD. Bien que ce genre de mécanisme, en l'absence de sanctions, constitue un « tigre de papier », il permettrait au moins d'attirer l'attention sur des problèmes donnés. L'octroi de davantage de pouvoirs aux Groupes Consultatifs Internes, en constitue à notre sens le complément indissociable.

Conclusion du Titre 1

1079. Les dispositions composant les chapitres « commerce et développement durable » de l'Union européenne se distinguent par leur exhaustivité, et l'inclusion standardisée de clauses dont certaines comportent des obligations substantielles. La promotion des principes du développement durable opérée au sein des accords commerciaux « nouvelle génération » de l'UE en Asie-pacifique constitue un complément cohérent et pertinent aux accords-cadres et à la coopération.

1080. Ceci étant, le contenu des ALE en matière de développement durable et leur fonctionnement institutionnel sont perfectibles. Le *non-paper* préparé en 2017 par les services de la Commission au sujet des chapitres « commerce et développement durable » des ALE reconnaît l'existence d'un certain consensus entre acteurs étatiques, institutionnels européens¹⁵⁹⁶, de la société civile et des acteurs économiques autour de l'idée que les chapitres CDD doivent être améliorés, notamment en ce qui concerne la participation de la société civile à leur mise en œuvre et surveillance.

Le *non-paper* prévoit qu'en tout état de cause seront renforcés les chapitres en ce qui concerne le changement climatique, le champ matériel de la contribution de la société civile, et les ressources disponibles pour la mise en œuvre des chapitres.

1081. En revanche, si les réformes proposées quant à la participation de la société civile sont intéressantes, le contenu en termes de propositions du *non-paper* est somme toute décevant. Les réformes envisagées sont présentées de façon générale et peu opérationnelles, puisque la Commission ne précise pas ce qu'elle compte exactement mettre en place.

1082. Un dernier point concerne la question de savoir si la promotion et la défense des valeurs du développement durable se trouve portée par le seul chapitre « commerce et développement durable », ou si l'on peut considérer que l'ALE dans son ensemble est cohérent, et offre

¹⁵⁹⁶ V. notamment : résolution du Parlement européen du 17 avril 2014 sur les négociations sur l'accord de libre-échange UE-Viêt Nam, JOUE C 443 du 22.12.2017, pp.64-69 ; résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur l'ouverture de négociations d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, JOUE C 35 du 31.1.2018, pp.136-138

davantage qu'une « enclave » à ces valeurs. Plusieurs facteurs concourent à nous faire penser qu'il s'agit davantage d'un espace réservé à des dérogations (étroites) à la libéralisation commerciale en faveur des normes sociales et environnementales.

D'abord, le fait que ce chapitre ne soit pas soumis au règlement des différends général de l'accord commercial, et donc aux mécanismes de mise en application, aux sanctions, peut entrer en ligne de compte.

Ensuite, la présence de clauses qui font directement écho aux dispositions et objectifs du chapitre « commerce et développement durable », au sein d'autres chapitres, peut être un signe de transversalité réelle de la promotion du développement durable. Seulement, ces dispositions sont plutôt rares. Pour un exemple positif, la biodiversité fait l'objet d'un article spécifique au sein du chapitre CDD de l'accord UE-Pérou-Colombie, et est également évoquée au sein du chapitre consacré à la propriété intellectuelle.

1083. Un accord commercial véritablement cohérent dans sa promotion des valeurs non-commerciales doit comporter aussi bien les mesures de promotion du commerce et de l'investissement « verts », que des dispositions sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui promeuvent la coopération scientifique et l'évaluation des risques pour améliorer la protection environnementale ou s'adapter aux risques climatiques, des dispositions qui favorisent les marchés publics « verts »¹⁵⁹⁷, des clauses relatives à la réduction des barrières techniques au commerce en matière de BSE comme d'énergie « verte », ou qui encouragent le transfert de technologies « vertes »¹⁵⁹⁸ au sein du chapitre consacré à la propriété intellectuelle, des dispositions portant sur les investissements directs à l'étranger qui encouragent la RSE, les mesures visant à réduire la pêche illégale ou la déforestation, ou encore, des mesures visant la réduction des subventions au développement des énergies fossiles.

¹⁵⁹⁷ V. par ex. : HERVE A., LUFF D., « Trade Law Implications of Procurement Practices in Sustainable Energy Goods and Services », *ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy*, Issue Paper, septembre 2012

¹⁵⁹⁸ Pour une analyse des tenants et aboutissants du transfert de technologie dans le cadre international et dans les stratégies des Etats, voir : GLACHANT M., ING J., NICOLAÏ J.-P., « Transferts de technologies propres, commerce international et accords environnementaux », *Revue française d'économie*, 2016, n°3 (Vol. XXXI), pp. 137-157. Sur la question des transferts de technologies vertes en général, voir également : DECHEZLEPRETRE A., GLACHANT M., HASCIC I., JOHNSTONE N. et MENIERE Y., « Invention and Transfer of Climate Change Mitigation Technologies: A Global Analysis », *Review of Environmental Economics and Policy*, 2011, vol. 5, pp. 109-130

1084. L'efficacité de la promotion des principes du développement durable et des dispositions des chapitres CDD est également tributaire des concessions tarifaires et non-tarifaires acceptées au sein des listes d'engagements. On songe notamment au cas de la promotion du commerce et de l'investissement dans les BSE, ou dans les technologies « propres » et les énergies renouvelables. Si les parties aux accords européens ne s'engagent pas à la réduction des droits de douanes et/ou imposent des réserves et restrictions concernant ces biens et services, l'efficacité des clauses est réduite.

1085. Le fait de cantonner plus ou moins strictement la promotion et la garantie du respect des valeurs du développement durable à un chapitre d'application dérogatoire ou exceptionnelle limite potentiellement la portée des engagements pris en son sein.

1086. Plusieurs pistes pourraient être explorées concernant l'amélioration des chapitres CDD dans les futurs ALE européens :

- il faudrait renforcer le caractère contraignant des dispositions appuyées sur le droit international, en privilégiant des formulations moins évasives, notamment en matière de promotion de l'adhésion aux conventions internationales de l'OIT.
- il est indispensable que la prise en compte des effets négatifs du commerce sur le développement durable ne soit pas « enclavée » au sein des accords commerciaux. S'il ne s'agit pas de remettre en cause le principe d'un chapitre spécifiquement consacré au sujet, en revanche, il est nécessaire que ces considérations soient transversales. L'un des points d'achoppement actuel tient à l'absence de suffisamment d'engagements au sujet de l'agriculture. Or, une transition écologique mondiale ne peut s'opérer sans une réforme de l'agriculture, et du commerce des produits agricoles, par conséquent « *il est indispensable que les futurs accords prennent en compte les objectifs d'un développement agricole durable.* »¹⁵⁹⁹
- il est tout aussi essentiel de renforcer encore la participation de la société civile, tout au long du processus de négociation des accords, mais surtout pendant leur mise en

¹⁵⁹⁹ Rapport dit « Schubert », précité, p.10

œuvre. La Commission envisage d'étendre le suivi de la société civile à l'ensemble des accords commerciaux, ce qui est positif. Il pourrait être également intéressant d'autoriser leurs représentants à participer aux différents sous-comités créés par les accords.

- si le Rapport présenté par l'Assemblée nationale¹⁶⁰⁰ prescrit davantage de sur-mesure au sein des chapitres commerce et développement durable des accords commerciaux, nous insisterions plutôt sur la standardisation des « meilleurs exemples ». Il paraît à notre sens plus urgent d'éviter que ne soient rejetées des dispositions sous prétexte que les partenaires de l'UE y sont particulièrement hostiles, comme ce fut le cas dans le CETA au sujet du changement climatique. Il s'agit de privilégier la standardisation et ses avantages, en s'appuyant sur l'expérience de l'UE avec la conditionnalité politique dans les accords de coopération.

¹⁶⁰⁰ Rapport OBONO/ANATO, précité.

Titre 2 Mettre les ALE « nouvelle génération » de l'UE au service des valeurs : le système du double-accord et les études d'impact

1088. La contribution directe des accords de libre-échange « nouvelle génération » à la promotion et à la défense des principes de la doctrine européenne présente du potentiel, bien qu'elle doive encore être renforcée. Si le renforcement des obligations des chapitres CDD constitue une voie possible d'amélioration de la contribution des accords commerciaux à la promotion et la protection des valeurs, il ne faudrait pas ignorer les autres mécanismes mis en place par l'UE à cette fin¹⁶⁰¹.

1089. Certains visent à assurer que le contenu même des accords commerciaux, ainsi que leur existence, ne nuisent pas au développement durable et aux droits fondamentaux. C'est la raison d'être des études d'impact. De l'autre côté, l'UE a inauguré en Asie-pacifique un mécanisme conventionnel visant à faire des accords commerciaux des instruments au service de la défense des valeurs promues dans les accords-cadres correspondants, ce que l'on appellera le « système du double-accord ».

1090. Les études d'impact peuvent être élaborées en amont de la conclusion des accords commerciaux, sur décision de la Commission européenne en ce qui concerne l'UE. Les accords commerciaux suscitent de façon croissante des interrogations et inquiétudes quant à leurs effets -potentiels ou avérés- sur un certain nombre de considérations ayant trait aux valeurs. Les études d'impact menées en amont de l'entrée en vigueur d'un accord commercial ne sont pas une innovation récente. Les Etats-Unis et le Canada en menaient déjà dans les années 70. Désormais, leur utilisation est plus répandue : plus de 197 Etats à travers le monde recourent à une forme ou une autre d'étude d'impact avant la conclusion d'un accord commercial¹⁶⁰².

¹⁶⁰¹ Afin de ne pas alourdir davantage cette étude, et dans la mesure où ces sujets sont abondamment traités par ailleurs, la question du contrôle démocratique (opéré par le Parlement Européen et/ou les Parlements nationaux) et juridictionnel (de la CJUE et du juge national) du respect des valeurs au sein des accords ne sera pas détaillée. Quelques éléments seront ceci étant fournis en conclusion, à titre d'ouverture, voir *infra*.

¹⁶⁰² MORGAN R. K., « Environmental Impact Assessment: The State of the Art », *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012, vol 30, n°1, pp.5-12

1091. Les études d'impact *ex ante* ont ainsi pour objet d'évaluer les conséquences que la conclusion d'un ACR aurait pour ses parties. L'analyse s'opère en termes commerciaux (balance commerciale, échanges de biens, de services, flux d'investissements), mais prend également en compte les effets sur l'environnement, la situation sociale, voire l'impact sur les droits de l'homme. Il s'agit d'évaluer les bénéfices à prévoir, et de repérer les inconvénients envisageables, afin de guider les négociateurs. Le recours aux études d'impact peut également être un moyen de chercher à rallier l'adhésion des acteurs privés, et notamment des citoyens, de plus en plus critiques à l'égard des ALE.

1092. Les études d'impact menées par l'Union européenne s'articulent autour de deux composantes d'importance égale :

- une analyse solide des potentiels impacts économiques, sociaux, environnementaux et en matière de droits de l'homme que l'accord commercial en cours de négociation pourrait avoir, aussi bien sur le territoire de l'UE que sur celui du ou des partenaires, ainsi que pour d'autres pays pertinents.
- un processus de consultation continu et étendu, qui doit assurer un haut niveau de transparence et la participation active de tous les acteurs intéressés, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

En matière sociale, il s'agit d'évaluer les effets sur l'emploi notamment (effets quantitatifs), mais aussi les conditions de travail (effets qualitatifs), et les effets « distributionnels », c'est-à-dire l'impact sur la pauvreté, ou les inégalités salariales. En matière d'environnement, l'étude d'impact doit inclure une analyse des effets prévus sur le changement climatique, et notamment sur les principales émissions de gaz à effet de serre (GES)¹⁶⁰³. Mais l'analyse doit également porter sur les autres émissions, la qualité de l'air, de l'eau, et des questions aussi variées que, par exemple, l'utilisation énergétique, la qualité du sol, l'affectation des sols, les déchets et leur gestion, la biodiversité, les services liés à l'écosystème et les zones protégées¹⁶⁰⁴.

¹⁶⁰³ Les gaz à effet de serre (GES) sont des composants gazeux qui absorbent le rayonnement *infrarouge* émis par la surface terrestre et contribuent ainsi à l'effet de serre. L'augmentation de leur concentration dans l'atmosphère terrestre est l'un des facteurs à l'origine du réchauffement climatique. Les principales émissions de GES d'origine humaine au niveau mondial sont : le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), et l'ozone (O₃).

¹⁶⁰⁴ Guide 2016 des EICDD, p.23

1093. La méthodologie choisie par l'UE se distingue de celle suivie, par exemple, par le Canada et les Etats-Unis, en ce qu'elle intègre dès le départ l'analyse économique et une approche du développement durable dans ses trois dimensions. De plus, l'étude d'impact européenne vise à déterminer non seulement les effets potentiels de l'accord sur le territoire européen, mais également chez son ou ses partenaire(s). L'approche globale et la méthodologie très poussée adoptée par l'Union européenne distinguent les Etude d'Impact du Commerce sur le Développement Durable (EICDD) des études d'impact menées par d'autres acteurs. L'étude d'impact « à l'européenne » constitue un instrument au potentiel considérable, dont la rigueur et la fiabilité se sont accrues au fil des différentes négociations en Asie-pacifique. Ceci étant, ce potentiel est contraint par les aspects perfectibles de cet instrument. (Chapitre 2)

1094. L'une des limites à la portée des EICDD tient à la standardisation des chapitres CDD, conjugué au refus d'intégrer des clauses de conditionnalité politique au sein des ALE. L'UE a cependant inauguré un mécanisme innovant qui permet de dépasser ces obstacles : le système du double-accord. Ce système, inauguré avec la République de Corée, trouve ses prémices dans le schéma conventionnel des relations UE-ACP. Il s'inspire en effet de la coexistence d'un accord de coopération « politique » (la Convention de Cotonou) et son pendant commercial, les Accords de Partenariat Economique ou APE¹⁶⁰⁵, et du lien établi entre eux.

1095. Dans le schéma mis en place en Asie-pacifique, en vertu du lien établi entre l'accord-cadre et les accords sectoriels, les parties sont fondées à agir sur les seconds, en cas de non-respect du premier. En clair, en cas de violation de l'accord-cadre, la partie lésée sera fondée à suspendre ou dénoncer (partiellement ou en totalité) l'accord commercial relié à cet accord-cadre. Il s'agit de mettre la menace d'une sorte de « sanction commerciale » au service de la promotion des valeurs contenues dans l'accord-cadre. L'ALE devient en quelque sorte le bras armé de l'accord-cadre¹⁶⁰⁶. Bien que l'emprise de l'accord-cadre s'étende *a priori* au-delà du seul accord commercial à l'ensemble des accords sectoriels, on parlera de système de double-accord, pour deux raisons. D'abord, la menace d'une suspension ou dénonciation d'avantages

¹⁶⁰⁵ En dépit de la reprise d'une appellation jusque-là réservée au cadre des relations commerciales avec les entités du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique, l'Accord de Partenariat Economique entre l'Union et le Japon n'est pas un « APE » relevant de cette catégorie.

¹⁶⁰⁶ La distinction entre accords purement « politique » et purement « commercial » paraît néanmoins discutable, compte tenu de l'agrégation de clauses portant sur des considérations mixtes, entre commerce et politique, au sein des ALE, et notamment du chapitre « commerce et développement durable ».

commerciaux conférés par un accord de ce type peut être perçue comme étant la plus efficace. Ensuite, l’emprise de l’accord-cadre est parfois incertaine sur les autres accords sectoriels conclus par l’UE avec ses partenaires d’Asie-pacifique. (Chapitre 1)

Chapitre 1 Le système du double-accord appliqué à l’Asie-pacifique : rallier les accords commerciaux et sectoriels à la défense des valeurs

Chapitre 2 L’évaluation de la contribution des EICDD à la défense des valeurs en Asie-pacifique : instrument prometteur et sous-utilisé

Chapitre 1 Le système du double-accord appliqué à l'Asie-pacifique : rallier les accords commerciaux et sectoriels à la défense des valeurs

1096. La conclusion de l'ALE entre l'Union européenne et la Corée du Sud constitue un événement notable à plusieurs égards. D'abord, il s'agissait de l'entrée en vigueur¹⁶⁰⁷ du premier accord commercial « nouvelle génération » depuis l'adoption du Traité de Lisbonne. L'EUKOR était également le premier accord allant au-delà de la seule coopération commerciale conclu avec un pays asiatique. Surtout, l'Union a inauguré avec la Corée du Sud un schéma conventionnel inédit, le système du « double-accord » ou d'« accord à deux étages »¹⁶⁰⁸.

1097. Dans le cadre de ce modèle conventionnel, les relations générales de l'UE et de son partenaire¹⁶⁰⁹ sont gouvernées par un accord-cadre, comprenant toutes les clauses de conditionnalité politique que l'on a étudiées¹⁶¹⁰. L'accord-cadre est en fait un accord « pivot »¹⁶¹¹ que viennent compléter des accords sectoriels. Ces derniers portent sur différents domaines couverts par l'accord-cadre, tels que la réadmission des citoyens étrangers, la coopération en matière scientifique, la participation aux opérations de gestion de crise, ou encore la création d'une zone de libre-échange. Les accords sectoriels sont juridiquement reliés à l'accord-cadre, et peuvent être affectés par la violation de ce dernier.

Les raisons ayant motivé la création par l'UE de ce système d'accord à deux étages sont multiples.

¹⁶⁰⁷ Il s'agit ici d'un abus de langage. L'EUKOR a en effet fait l'objet d'une application provisoire partielle avant son entrée en vigueur officielle en 2014, comme la plupart des accords conclus ces dernières années par l'UE. V. sur ce point : BOSSE-PLATIERE I., FLAESCH-MOUGIN C., « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in LEIDEN M. NIJHOFF (dir.) *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, 2014, pp.293-323 ; voir également NEFRAMI E., « L'Union européenne et les accords de libre-échange... », précité, pour une analyse de l'intérêt de l'application provisoire en tant que palliatif des inconvénients de la mixité d'un accord.

¹⁶⁰⁸ Selon l'expression de LEBULLENGER J., « L'articulation entre les accords de partenariat et de coopération ACP et les accords de libre-échange ALE/FTA », in BERRAMDANE A., TROCHU M. (eds) *Le Partenariat UE-ASEAN*, 2013, coll FEDUCI, Bruylant, Bruxelles, pp.39-79 ; LEBULLENGER J., « Les accords de partenariat et de coopération : étape facultative ou obligatoire en vue de la conclusion ultérieure d'accords de libre-échange ? », intervention lors du Colloque international Partenariat EU-ASEAN, Octobre 2011, Hanoï, Vietnam

¹⁶⁰⁹ En théorie, ce modèle conventionnel pourrait être appliqué à des relations plurilatérales, entre l'Union et plusieurs partenaires. Puisqu'à ce jour l'Union n'a mis en place ce schéma que dans le cadre de relations strictement bilatérales, on parlera de « partenaire » au singulier.

¹⁶¹⁰ Voir *Supra*, Première partie titre 1

¹⁶¹¹ FLAESCH-MOUGIN C., « Trois décisions du Conseil autorisent la signature de nouveaux accords-cadres de partenariat et de coopération avec le Viêt Nam, les Philippines et la Mongolie », in Chronique « Action Extérieure de l'Union européenne » sous la direction de C. FLAESCH-MOUGIN et I. BOSSE-PLATIERE, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, n°3, pp.720-723

1098. D'abord, il n'existait pas de modèle conventionnel approprié. L'accord d'association est le seul modèle d'accord unique ambitieux aussi bien en matière politique que commerciale¹⁶¹² à la disposition de l'Union¹⁶¹³. Hormis le cas particulier (et encore inutilisé à ce jour) des accords de voisinage¹⁶¹⁴, il n'existe pas, ni dans les traités, ni dans la pratique, d'autre modèle d'accord unique qui permette d'établir des relations complètes avec des partenaires non-associatifs.

Les relations associatives de l'UE s'inscrivent dans un contexte et des relations particulières entre les Etats membres européens et les Etats tiers concernés. L'Europe partage avec ses partenaires associatifs une histoire (le plus souvent liée à l'impérialisme passé de certains Etats membres), ainsi que des valeurs communes¹⁶¹⁵. C'est ce qui exclut *a priori* de l'octroyer à de nouveaux Etats tiers, qu'il s'agisse de la République de Corée, de la Chine, ou de l'Irak, en raison de l'absence d'une telle « proximité » historique, ou d'une réelle communauté de valeurs¹⁶¹⁶.

De plus, lorsque les Etats tiers se trouvent trop éloignés du centre de gravité (géopolitique et géoéconomique) de l'UE, la négociation d'un accord unique, à la fois ambitieux en termes de libéralisation commerciale réciproque, et complet dans la promotion des valeurs non-commerciales, est compromise¹⁶¹⁷.

1099. L'absence de modèle d'accord unique approprié, conjuguée à l'obligation de promotion des valeurs de l'action extérieure européenne, a conduit à la création du système du double-accord. En effet, l'UE est tenue d'assurer la promotion de ses valeurs, y compris dans ses relations conventionnelles. Afin de respecter cette obligation, l'UE ne saurait négocier

¹⁶¹² Il le demeure encore à ce jour, puisque les négociations avec les Etats-Unis du *TTIP*, le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement, ont été interrompues par le Président TRUMP. D'après les informations dont on dispose, cet accord aurait été le premier accord unique englobant coopération politique et relations commerciales préférentielles réciproques avec un partenaire non-associatif de l'Union européenne.

¹⁶¹³ L'UE est habilitée à conclure des accords d'association en vertu de l'article 217 TFUE.

¹⁶¹⁴ L'UE est habilitée à conclure des accords de voisinage, en vertu de l'article 8 du TUE, elle n'a cependant pas encore à ce jour usé de cette compétence. V. : LANNON E. (dir.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges, Les défis de la politique européenne de voisinage*, 2012, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 491 p.

¹⁶¹⁵ Sur ce point, voir notamment : CHRISTOPHE-TCHAKALOFF M.-F. (dir), *Le concept d'association : essai de clarification*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 332 p. ; RAUX J., « Les compétences expresses à caractère général. Les associations », *JurisClasseur Europe*, Fascicule n°2204, 2002, 29 p.

¹⁶¹⁶ La création de l'étiquette protéiforme de « partenaire stratégique » découle également en partie de ce contexte, voir SAUTENET A., *Partenariat stratégique entre Europe et pays émergents d'Asie*, précité.

¹⁶¹⁷ Bien que la notion d'Association semble progressivement se diluer.

d'accords, y compris commerciaux, sans les assortir de conditions quant au respect des valeurs, tant par le partenaire que par elle-même. En théorie, l'Union ne saurait par conséquent négocier d'accords commerciaux « *standalone* », sans que la promotion des principes de l'action extérieure ne soit assurée soit au sein de l'accord, soit par ailleurs.

1100. Or, les Etats tiers à l'UE (ainsi que certains Etats membres au sein-même de l'Union) peuvent se montrer réticents à l'immixtion de considérations « politiques » au sein d'accords à vocation principalement commerciale. Certes, l'apparition récente de clauses « travail » et « environnement » témoigne d'une certaine érosion de ces réticences. Ceci étant, les ALE « nouvelle génération » de l'UE n'assurent la promotion et la garantie que d'une partie des valeurs européennes, à savoir celles relatives au développement durable¹⁶¹⁸.

1101. De surcroît, la négociation des accords commerciaux « nouvelle génération », partiellement en raison de l'intensité et de l'étendue de la libéralisation envisagée, ainsi que des nombreuses nouvelles disciplines évoquées (obstacles non-tarifaires, marchés publics, investissement, propriété intellectuelle, mais aussi développement durable), est un processus lent et complexe. Si l'accord commercial vient à être considéré comme mixte, la procédure de conclusion s'en trouve qui plus est compliquée et ralentie. A cet égard, en vertu de l'élargissement du champ de la politique commerciale commune, récemment confirmé par la CJUE au sein de l'Avis 2/15¹⁶¹⁹, l'UE devrait pouvoir conclure seule davantage d'accords commerciaux « nouvelle génération », ce qui simplifierait au moins partiellement le processus¹⁶²⁰.

1102. Pour toutes ces raisons, l'UE a ainsi été conduite à innover, et à expérimenter un nouveau modèle conventionnel avec la République de Corée. L'ALE euro-coréen, régissant la partie « commerciale » des relations bilatérales, a ainsi été négocié en parallèle d'un accord de coopération « politique », l'accord-cadre extensivement étudié auparavant. Ce qui caractérise le schéma conventionnel inauguré avec la Corée, c'est l'inclusion expresse d'un lien entre ces

¹⁶¹⁸ Pour mémoire, l'inclusion au sein de l'accord commercial UE-Colombie-Pérou des clauses « droits de l'homme » et « non-prolifération » constitue une exception.

¹⁶¹⁹ V. HERVE A., « L'avis 2/15 de la Cour de justice — et maintenant, que faire du partage des compétences entre l'Union et ses États ? », *Cahiers de droit européen*- CDE, 2018, n° 20173, pp. 693-735. Pour une analyse des principaux tenants et aboutissants de cette décision de la CJUE en ce qui nous concerne, voir *infra*.

¹⁶²⁰ Nonobstant le débat autour des risques et questions que présentent la conclusion par l'UE seule d'accords aux effets importants.

accords. Ce lien se concrétise par la reconnaissance d'une « emprise » de l'accord-cadre sur les accords sectoriels, dits « spécifiques », et notamment sur l'accord de libre-échange. Cette emprise se manifeste dans la possibilité de suspendre ou dénoncer les obligations découlant de l'EUKOR en cas de violation des éléments essentiels de l'accord-cadre.

1103. La structure du système de double-accord repose sur deux piliers. D'un côté, il nécessite la qualification formelle d'élément essentiel d'un certain nombre de dispositions de l'accord-cadre, ce que l'on désignera par l'« essentialisation ». De l'autre, le système exige l'existence de « clauses passerelles », qui autorisent la suspension ou dénonciation des obligations d'accords spécifiques en cas de violation de ces éléments essentiels.

1104. Or, force est de constater que l'Union se montre parcimonieuse à l'égard de l'essentialisation des dispositions des accords-cadres. Le champ des éléments essentiels reste réduit, au détriment des souhaits formulés par les juristes comme par le Parlement européen. Par ailleurs, les clauses passerelles ne sont pas systématiquement introduites au sein de l'accord-cadre ou des accords sectoriels. Leur portée peut également être parfois restreinte. La conjugaison de ces éléments trahit un certain affaiblissement du système du double-accord tel qu'il est actuellement introduit par l'Union européenne en Asie-pacifique (Section 1).

1105. Ceci étant, en s'appuyant sur une analyse de la conformité et de la complémentarité du système au regard du droit international, le préjudice représenté par l'affaiblissement de ce schéma pourrait être nuancé. Si le symbole, la crédibilité de la politique commerciale « éthique » de l'UE s'en trouvent ternis, elle dispose toujours de moyens de faire de son poids commercial et de ses accords commerciaux des instruments au service des valeurs non-mercantiles (Section 2).

Section 1 L'efficacité du système du double-accord, tributaire de l'existence d'éléments essentiels et de clauses « passerelles »

1106. La négociation d'accords commerciaux du type accord de libre-échange avec les partenaires de l'ASEAN, ainsi que tous les autres Etats tiers non-associatifs, est *a priori* subordonnée à la conclusion préalable -ou concomitante- d'un accord de partenariat et de coopération, c'est-à-dire d'un accord-cadre¹⁶²¹.

1107. Le système du double-accord a plusieurs fonctions. D'abord, il permet à l'UE d'établir avec des Etats tiers des relations conventionnelles complètes, dans tous les domaines possibles, plus facilement que si l'Union recherchait la conclusion d'un accord unique. Par ailleurs, il s'agit de ne pas sacrifier la promotion des valeurs de l'UE, et de fournir un support à la conditionnalité politique et aux clauses « standards » qui soit susceptible d'être accepté par les Etats tiers. Surtout, on peut y voir une preuve de la volonté de l'UE d'affirmer la dimension « éthique » de la politique commerciale commune. La conclusion d'un ALE se trouve, de fait, subordonnée à la conclusion d'un accord-cadre assurant la promotion et la défense des valeurs européennes. Qui plus est, l'emprise de l'accord-cadre sur l'accord commercial fait *a priori* de ce dernier le « bras armé » du respect des valeurs portées par le premier.

L'existence et l'efficacité du système d'accord à deux étages est tributaire du respect d'un certain nombre de conditions pratiques, ainsi que juridiques.

1108. D'un point de vue pratique, le système ne peut fonctionner que dans la mesure où les accords sectoriels, et notamment l'éventuel accord commercial, n'entrent en vigueur que concomitamment ou postérieurement à l'accord-cadre qui les gouverne. A ce stade, l'UE s'est efforcée de négocier systématiquement des accords de partenariat et de coopération en parallèle ou en amont des ALE, que ce soit avec les PED de l'ASEAN ou avec les pays développés du

¹⁶²¹ V. par ex. les motifs de la proposition de décision de signature de l'accord-cadre euro-indonésien : l'accord-cadre « sert de cadre aux négociations sur la conclusion d'accords de libre-échange avec les pays de l'ANASE, conformément aux conclusions du Conseil sur le mandat relatif à de tels accords, qui subordonnent la conclusion de ces derniers à l'établissement d'APC avec les pays concernés », nous soulignons. Commission européenne, COM (2009) 492, Proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, [non-publié]

Pacifique¹⁶²². La généralisation du recours à l'application provisoire, intégrale ou partielle, des accords avant leur entrée en vigueur officielle, suscite néanmoins quelques questions à cet égard¹⁶²³.

1109. Du point de vue juridique, le système s'appuie sur l'existence d'« éléments essentiels » à l'accord-cadre, dont le respect est garanti par la clause de non-exécution qui les accompagne. Surtout, le système du double-accord dépend de la manifestation juridique du lien, de l'emprise de l'accord-cadre sur les accords sectoriels, par le biais de « clauses passerelles ». La présence (ou l'absence) de références à des accords spécifiques relevant du « *cadre institutionnel commun* » est un indice de la fonction d'accord-cadre de l'accord de coopération examiné. Ceci étant, la « clause passerelle » la plus importante est celle qui autorise expressément les parties à appliquer des « *mesures appropriées* » à un accord spécifique en cas de violation de l'accord-cadre.

1110. A l'issue d'une décennie d'application de ce schéma à l'Asie-pacifique, on est en mesure de tirer quelques conclusions. D'abord, est observée une tendance qui s'apparente à un affaiblissement du modèle euro-coréen au fil des accords conclus ultérieurement (§1). Ensuite, la portée du système est réduite par la persistance de limites, inhérentes à des choix de l'UE (§2).

§1 L'avenir incertain du système du double-accord en Asie-pacifique

Le système du double-accord a fait son apparition en Asie-pacifique, à l'issue des négociations entre l'Union européenne et la Corée du Sud.

¹⁶²² En revanche, l'UE négocie actuellement deux accords en matière d'investissement avec la Chine et la Birmanie, dans le cadre de relations régies par un accord de coopération obsolète et ne comportant pas de clauses de conditionnalité « modernes », voir *infra*.

¹⁶²³ V. BOSSE-PLATIERE I., FLAESCH-MOUGIN C., « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in LEIDEN M. NIJHOFF (dir.) *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, , 2014, pp.293-323

1111. L'accord-cadre conclu avec la République de Corée¹⁶²⁴ comporte un article consacré aux « autres accords » (article 43), en vertu duquel l'Union et la Corée sont confortées dans leur capacité à « compléter » l'accord-cadre par la conclusion d'accords dits « spécifiques », qui peuvent être conclus « dans tout domaine de coopération relevant [du] champ d'application » de cet accord.

1112. En sus, l'article 43 précise que de tels accords spécifiques « font partie intégrante des relations bilatérales générales régies » par l'accord-cadre et « font partie d'un cadre institutionnel commun ». Ceci s'applique également aux accords sectoriels en vigueur au moment de la conclusion de cet accord. C'est cependant au sein de la déclaration interprétative commune au sujet des articles 45 et 46 que l'on trouve confirmation explicite de la création du système de double-accord. En vertu de cette déclaration commune, en cas de violation de l'accord-cadre, « des mesures peuvent être prises concernant [l'accord-cadre] ou un accord spécifique relevant du cadre institutionnel commun. »

1113. Au sein de l'accord de libre-échange négocié en parallèle avec ce même Etat¹⁶²⁵, une clause fait écho à cette disposition. L'EUKOR comporte en effet un article aux termes duquel il « fait partie intégrante des relations bilatérales générales régies par l'accord-cadre. » L'Union et son partenaire asiatique considèrent que l'EUKOR « constitue un accord spécifique donnant effet aux dispositions commerciales au sens de l'accord-cadre »¹⁶²⁶. Ces dispositions qui organisent l'interaction entre d'un côté l'accord-cadre, et de l'autre les accords spécifiques dont l'ALE, sont des clauses « passerelles », ou « miroir ».

1114. L'ALE¹⁶²⁷ et l'accord de partenariat et de coopération¹⁶²⁸ signés par la suite avec Singapour constituent un modèle de double-accord étoffé et dépourvu d'ambiguïté. La

¹⁶²⁴ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 20 du 23.1.2013, pp.2-24

¹⁶²⁵ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-1343. Ci-après « EUKOR »

¹⁶²⁶ EUKOR, article 15.14

¹⁶²⁷ Accord libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, COM (2018) 196 du 18.4.2018 [non publié]. Ci-après « EUSIN »

¹⁶²⁸ Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, non publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, COM (2014) 070 du 17.2.2014 [non publié]

possibilité de conclure des accords spécifiques, ainsi que leur appartenance à un cadre institutionnel commun, sont reconnues au sein de l'accord-cadre (article 43). Il est également prévu au sein de l'accord-cadre que les mesures appropriées pourront concerner n'importe lequel des accords sectoriels appartenant à ce cadre (article 44). En miroir, l'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour (EUSIN) rappelle qu'il appartient au cadre institutionnel commun régi par l'accord-cadre (article 17.17). Certes, il n'y est pas réaffirmé que l'emprise de l'accord-cadre peut entraîner sa suspension ou dénonciation en cas de manquement, mais un tel rappel n'est pas foncièrement nécessaire compte tenu de la précision des dispositions de l'accord-cadre correspondant.

1115. Du côté des évolutions positives, on relève une variation intéressante au sein de l'accord signé avec l'Australie, introduite auparavant dans l'APS euro-canadien. Les deux accords prévoient que lorsque « *survient dans un pays tiers* » une situation équivalant à une violation affectant les valeurs démocratiques ou les obligations relatives à la non-prolifération, « *les parties s'efforcent de tenir des consultations urgentes, [...] pour procéder à des échanges de vues sur la situation et envisager les réactions possibles.* »¹⁶²⁹ Il s'agit d'un indice très net de la vocation partenariale de ces deux accords. Il est regrettable que cette mention ne soit pas généralisée aux accords conclus avec tous les partenaires globalement respectueux des valeurs. Elle est en effet absente des accords-cadres conclus avec le Japon ou la Nouvelle-Zélande.

1116. Au sein des accords postérieurs aux accords euro-singapouriens, la formulation des « clauses passerelles », des prescriptions concernant la non-exécution des obligations ou la violation des éléments essentiels a parfois fait l'objet d'une traduction aux conséquences juridiques plus ambiguës.

¹⁶²⁹ APS Canada, article 28§4 ; Australie, article 57§8

Tableau 51 : « clauses passerelles » au sein des accords signés par l'UE en Asie-pacifique depuis 2009 :

Année de signature	Accord concerné	Conclusion possible d'accords spécifiques	Cadre institutionnel commun	Mesures appropriées affectant les accords spécifiques
2009	AC Corée	43	43	Déclaration commune interprétative
2009	ALE Corée		15.14	NON
2010	AC Vietnam	54	54	NON
2016	ALE Vietnam		17.21	17.17
2012	AC Philippines	49	NON	NON
2013	AC Singapour	43 – 9§2	43	44
2013	ALE Singapour		17.17	NON
2014	ARPG Nouvelle-Zélande	52	52	54
2014	APS Canada	NON	NON	28§7
2014	CETA		NON	NON
2016	APC Malaisie	52	52	53
2016	AC Australie	55 – 15§5	NON	57-55
2017	APS Japon	NON	NON	NON
2017	ALE Japon		NON	NON

En grisé : les accords de libre-échange, pour lesquels l'élément « conclusion d'accords spécifique » n'est pas pertinent

Source : auteure

Le modèle coréen, enrichi et « solidifié » au sein des accords signés avec Singapour, fait l'objet d'un affaiblissement substantiel avec le Vietnam, les Philippines, le Canada, et n'a tout simplement pas été appliqué dans le cas du Japon (A). L'essence du système a été davantage préservée dans le cas de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de la Malaisie, bien que quelques nuances soient à apporter à cette idée (B). Cet affaiblissement relatif est porteur d'incertitude quant à l'avenir du système, dans la zone et au-delà (C).

- A. L'affaiblissement substantiel du modèle de double-accord avec le Vietnam, les Philippines, le Canada et le Japon

1117. A l'issue des négociations de l'APS euro-japonais, et de son pendant commercial, l'Accord de Partenariat Economique (APE)¹⁶³⁰, on constate (avec un certain dépit) qu'il s'agit de la première exception à l'application du système du double-accord en Asie-pacifique. Ces deux accords ne contiennent aucune disposition organisant une quelconque primauté ou emprise de l'APS sur l'APE, et ne prévoient pas de façon explicite que l'APE puisse être affecté en cas de violation des éléments essentiels de l'APS¹⁶³¹.

1118. Pourtant, au sein des motifs de la proposition conjointe de signature de l'APS euro-japonais¹⁶³², la Commission déclare que « *l'accord de partenariat stratégique et l'accord de partenariat économique font partie d'un même contexte de négociation et ont un lien juridique clair.* » La seconde partie de cette affirmation nous paraît erronée, en l'absence de « clauses passerelles ». En revanche, au sein de la proposition de conclusion de l'APE euro-japonais¹⁶³³, la Commission note que, dans l'hypothèse de la violation des éléments essentiels de l'APS euro-japonais « *une partie peut prendre d'autres mesures appropriées en dehors du cadre de l'APS, dans le respect du droit international.* » Cette formulation sibylline fait référence au fait qu'en l'absence de « clauses passerelles », une interprétation très large de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁶³⁴ autoriserait à reconnaître l'existence d'un lien juridique implicite entre un accord-cadre et des accords sectoriels. Ce point, qui explique sans doute que la Commission considère que le système du double-accord s'applique au cas du Japon, sera étudié plus en détail ultérieurement¹⁶³⁵.

¹⁶³⁰ Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, JO L 330 du 27.12.2018, pp. 3–899. Ci-après « APE Japon ».

¹⁶³¹ Ceci étant, la Commission européenne semble considérer que l'omission de clauses expresses n'entraîne pas nécessairement l'absence d'un lien entre les accords. Voir *infra*.

¹⁶³² Proposition conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité JOIN (2018) 10 de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, du 27.4.2018, [non publié]

¹⁶³³ Proposition de la Commission européenne COM (2018) 192 de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon, du 18.4.2018, [non publié]

¹⁶³⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969, ci-après « Convention de Vienne ».

¹⁶³⁵ Voir *infra*, section 2, ce point sera évoqué au moment de l'examen des conséquences de l'Avis 2/15 de la CJUE sur le système du double-accord.

1119. En tout état de cause, l'absence de « clauses passerelles » et donc d'une reconnaissance expresse de l'existence du système du double-accord entre l'UE et le Japon constitue un précédent regrettable. Ceci s'inscrit dans ce que l'on peut considérer comme un processus d'affaiblissement relatif du système du double-accord au cours de la dernière décennie.

1120. Au cœur du système du double-accord se trouve la disposition « passerelle » qui autorise expressément, en cas de violation de l'accord-cadre, à suspendre ou dénoncer tout ou partie d'un accord sectoriel.

Certes, par une interprétation extensive, on peut inférer de l'existence d'un « *cadre institutionnel commun* » et d'une référence aux relations bilatérales régies par l'accord-cadre que ce dernier possède une certaine « emprise » sur les accords spécifiques. Néanmoins, il est préférable de voir consacrée cette emprise par une mention expresse et explicite du lien existant entre l'accord-cadre et les accords spécifiques. Cet élément « passerelle » permet de faire de l'octroi d'avantages commerciaux le bras armé de la promotion des valeurs non-commerciales de l'Union.

Or, dans les accords conclus avec le Vietnam, les Philippines, et le Canada, la portée de l'emprise de l'accord-cadre sur les accords sectoriels est fragilisée, voire remise en cause.

1121. Ainsi, l'accord-cadre conclu entre le Vietnam et l'UE¹⁶³⁶ n'offre pas expressément la possibilité de prendre des mesures appropriées affectant les accords spécifiques en cas de violation de ses clauses. Cette possibilité apparaît néanmoins au sein de l'ALE négocié plus récemment avec le Vietnam¹⁶³⁷. L'EUVN rappelle qu'il appartient au cadre bilatéral régi par l'accord-cadre¹⁶³⁸, mais surtout, il comporte une disposition passerelle supplémentaire : en cas de violation de l'accord-cadre, la partie lésée sera fondée à adopter des « *mesures appropriées* » qui pourront le concerner¹⁶³⁹. Si le principe du double-accord n'est pas affecté, sa portée est réduite dans la mesure où les autres accords sectoriels sont exclus de son emprise, à moins

¹⁶³⁶ Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2013, pp.8-42

¹⁶³⁷ Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Vietnam, COM (2018) 691, du 17.10.2018 [non publié]. Ci-après « EUVN ».

¹⁶³⁸ EUVN article 17.21

¹⁶³⁹ EUVN, article 17.17

qu'ils ne comportent une disposition en ce sens. Une emprise instaurée *a priori* vaudrait mieux à notre sens qu'*a posteriori*.

1122. Ainsi, compte-tenu de l'absence de mention d'un « cadre institutionnel commun » régi par l'accord-cadre, ainsi que de toute disposition passerelle au sein de l'accord de coopération euro-philippin, l'application du système d'accord à double-étage à la relation conventionnelle euro-philippine est entièrement tributaire du contenu d'un éventuel futur ALE. Il devra, pour que le système s'applique, contenir une ou plusieurs clauses passerelles disposant que la violation de l'accord-cadre autorise à suspendre ou dénoncer son application. On peut espérer que le rapport de force, en faveur de l'UE, favorise l'application du système. Il n'est cependant pas exclu que le cas japonais fasse précédent.

1123. Au sein de l'APS euro-canadien, les partenaires tiennent à souligner le caractère exceptionnel d'une situation qui conduirait à mettre en œuvre le mécanisme de suspension/dénonciation. Non contents de réaffirmer que la violation des éléments essentiels doit être « *particulièrement grave et substantielle* », les partenaires ajoutent qu'il s'agit par exemple « *d'un coup d'état ou des crimes graves qui menacent la paix, la sécurité et le bien-être de la communauté internationale* »¹⁶⁴⁰. Cette précision peut être interprétée comme circonscrivant le périmètre des faits qui pourraient susciter la mise en œuvre de la clause de non-exécution. De manière générale, il paraît plus judicieux de laisser une ample marge d'appréciation aux autorités des parties pour juger de la gravité d'une violation, afin de ne pas limiter l'efficacité du mécanisme des « éléments essentiels ».

1124. Surtout, l'APS euro-canadien précise qu'en cas de violation de ses éléments essentiels, seule la dénonciation du CETA sera possible¹⁶⁴¹. Au sein de ce dernier, il n'est fait aucune référence à l'APS ni à l'existence de ce lien d'extinction. L'article 30.9, auquel fait pourtant référence l'APS, se borne à préciser que l'extinction demandée par une partie prend effet à compter de 180 jours après sa notification¹⁶⁴².

¹⁶⁴⁰ APS Canada, article 28§3

¹⁶⁴¹ APS Canada, article 28§7

¹⁶⁴² On note que les dispositions relatives à l'investissement continuent de produire leurs effets pendant 20 ans (CETA, article 30.9§2)

1125. Le fait de restreindre à la pure et simple dénonciation de l'accord commercial les réactions autorisées en réponse à une violation des éléments essentiels de l'APS ampute le système d'une part de son efficacité théorique. Le fait de suspendre un accord commercial constitue *a priori* un moyen de pression efficace pour obtenir une cessation de la violation en cause voire une amélioration de la situation incriminée. La dénonciation, quant à elle, est l'instrument qui permet à l'UE de rester cohérente, et de mettre fin à un accord qui la lie à un partenaire non-respectueux des valeurs. L'impact qu'une telle décision aurait potentiellement sur l'économie de l'un et de l'autre des partenaires, sans parler des relations diplomatiques, en fait une solution de dernier recours. Si la menace de dénoncer un accord commercial est l'une des plus sérieuses, elle est aussi la moins probablement mise à exécution. Pour cette raison, la menace de suspendre et le fait de suspendre des obligations paraît plus efficace pour obtenir le respect des valeurs, que la menace de dénoncer l'accord.

1126. La possibilité de prendre des mesures appropriées affectant les accords spécifiques dans l'hypothèse d'une violation de l'accord-cadre n'est pas remise en cause au sein des accords signés avec les deux Etats d'Océanie, ainsi que la Malaisie¹⁶⁴³. En revanche, ils comportent des aménagements parfois restrictifs, et potentiellement préjudiciables à l'efficacité du système.

B. L'essence du système du double-accord préservée avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Malaisie

1127. Ce qui ressort clairement à la lecture des clauses qui organisent la réponse possible à la violation des accords-cadres, et notamment de leurs éléments essentiels, c'est qu'il a fallu apporter davantage de garanties aux gouvernements néo-zélandais, australien et malaisien quant au caractère exceptionnel d'une telle décision.

Par exemple, les accords signés avec les deux pays d'Océanie prévoient que des consultations au niveau ministériel devront avoir lieu en cas d'échec des premières concertations. Les

¹⁶⁴³ Voir : APCR article 54§4 et 7 ; Australie, article 55§3 ; Malaisie, article 53§3

partenaires s'imposent ainsi une étape supplémentaire pour parvenir à un règlement consensuel du différend¹⁶⁴⁴. Il est par ailleurs précisé qu'une décision de dénonciation ou de suspension d'un accord requerrait l'unanimité des Etats membres de l'UE¹⁶⁴⁵. La nature de « dernier recours » d'une telle décision est soulignée, pour rassurer les partenaires, comme peut-être, les plus réticents des Etats membres européens¹⁶⁴⁶.

1128. Au-delà, il existe plusieurs autres « accrocs » au système du double-accord dans le cadre de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération (APRC) entre l'UE et la Nouvelle-Zélande.

1129. L'APRC exclut du cadre institutionnel commun les accords spécifiques déjà en vigueur au moment de son adoption, et les soustrait donc à l'emprise de l'accord-cadre. Seuls les accords spécifiques qui viendraient à être conclus postérieurement à l'entrée en vigueur de l'APRC en feront partie¹⁶⁴⁷. Dans la mesure où il n'existe pas encore d'accord commercial entre ces deux partenaires, cette variation peut sembler relativement bénigne¹⁶⁴⁸. Néanmoins, de nombreux accords sectoriels conclus par l'UE pourront exister en dehors de l'obligation de promotion des valeurs, ce qui en soi porte atteinte à la cohérence de l'action extérieure européenne¹⁶⁴⁹.

1130. Par ailleurs, l'UE et la Nouvelle-Zélande ont tenu à encourager à ce que soient choisies en priorité « *les mesures qui nuisent le moins aux relations entre les parties.* »¹⁶⁵⁰ La formule traditionnelle, que l'on retrouve dans les autres accords-cadres, indique que les mesures choisies devraient être celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord. En soi, cette précision divergente ne nuit pas au système du double-accord ni à son efficacité. Ceci étant, la suspension ou dénonciation d'un accord commercial, selon toute vraisemblance, nuit grandement aux relations entre deux Etats. On peut craindre qu'il ne s'agisse encore d'une preuve des réticences des partenaires à faire usage de ce mécanisme.

¹⁶⁴⁴ Ex : Australie, article 57§3

¹⁶⁴⁵ Ex : APRC Nouvelle-Zélande, article 54§6

¹⁶⁴⁶ De la même façon, il est précisé au sein de l'accord négocié avec la Malaisie que le différend doit être réglé sans faire appel à un tiers ou à une juridiction internationale (Malaisie, article 53§1). Cette précision a pu être introduite afin de rassurer les craintes souverainistes de la Malaisie, quant à l'implication potentielle d'une organisation internationale ou d'un juge international.

¹⁶⁴⁷ APRC article 52§1 et 2

¹⁶⁴⁸ Cependant, l'absence de conditionnalité au sein de la plupart des accords sectoriels, y compris dans des domaines aussi sensibles que ceux de la PESC, pose problème, voir *infra*.

¹⁶⁴⁹ La question des autres accords sectoriels, au-delà des accords commerciaux, est évoquée *infra*.

¹⁶⁵⁰ APRC article 55§7, nous soulignons.

1131. Au sein des accords signés avec les deux partenaires d'Océanie, seule la violation « *particulièrement grave et substantielle* » des éléments essentiels de l'accord-cadre est envisagée comme un cas d'urgence spéciale¹⁶⁵¹ qui autorise l'adoption de mesures appropriées¹⁶⁵². Il est même prévu au sein de l'accord signé avec la Nouvelle-Zélande que tout autre différend autour de l'interprétation et de l'application de l'accord-cadre doit être réglé exclusivement par voie de consultations au sein du Comité mixte¹⁶⁵³.

1132. La dénonciation illégale de l'un ou l'autre de ces accords-cadres n'est donc pas envisagée comme motif de dénonciation ou suspension d'un accord sectoriel. L'absence d'une telle disposition ne saurait, en revanche, priver les partenaires de leur droit à réagir conformément aux prescriptions de la Convention de Vienne. La dénonciation illégale d'un accord par l'autre partie est expressément identifiée comme cause de désengagement de la partie lésée au sein de l'article 60 de la Convention. Dans la mesure où il est très peu probable que les parties dénoncent illégalement un accord-cadre, il s'agit simplement d'une autre illustration de la variabilité persistante des clauses de non-exécution.

1133. Le cas de l'accord-cadre malaisien mérite également un bref examen spécifique. Dans l'hypothèse d'un cas d'urgence spéciale, les mesures appropriées peuvent certes porter sur les accords sectoriels, mais seule la suspension totale ou partielle est autorisée¹⁶⁵⁴. Il semblerait que la dénonciation d'un accord sectoriel (ou de l'accord-cadre d'ailleurs) soit donc exclue des réactions possibles à la violation de ses dispositions. On maintient qu'il est bien plus souhaitable de conserver les deux possibilités (dénonciation et suspension), ce qui octroie davantage de marge de manœuvre aux Etats tiers et à l'Union quant à la mise en œuvre du mécanisme de sanction.

1134. Un dernier point d'ambiguïté doit être évoqué : dans certains accords, il semble que la possibilité de suspendre ou dénoncer un accord sectoriel soit allouée y compris dans l'hypothèse d'une violation « simple », c'est-à-dire un manquement aux dispositions non-essentielles de l'accord-cadre. C'est ce qui semble ressortir de la lecture de la déclaration interprétative de

¹⁶⁵¹ L'APRC n'emploie pas l'expression de « cas d'urgence spéciale », et traite directement de mesures appropriées.

¹⁶⁵² APRC article 54§4 ; Australie, article 55§3 et 57§4

¹⁶⁵³ APRC article 54§2

¹⁶⁵⁴ Malaisie, article 53§3

l'accord euro-coréen de 2010 par exemple, ainsi que de l'accord signé avec Singapour¹⁶⁵⁵. Dans d'autres accords-cadres, avec l'Australie ou la Nouvelle-Zélande par exemple¹⁶⁵⁶, cette possibilité n'est ouverte qu'en cas de violation des éléments essentiels de l'accord-cadre, en « cas d'urgence spéciale ».

C. L'avenir incertain du système du double-accord, en Asie-pacifique et au-delà

1135. Au début des années 2010, le système du double-accord semblait promis à s'appliquer à l'ensemble des relations entre l'UE et l'Asie-pacifique, voire même au-delà, et aurait pu servir de modèle pour la modernisation des relations avec les partenaires émergents, notamment la Chine. La récente tendance de l'UE à vider le mécanisme d'une partie de sa substance, voire à s'en passer, comme dans le cas du Japon, obère sérieusement cette perspective.

Faut-il en déduire que le système du double-accord ne serait désormais appliqué dans sa version la plus complète qu'aux partenaires dont le respect des valeurs fondamentales est le moins satisfaisant ?

1136. Une telle approche risquerait de compliquer l'introduction de telles clauses au sein d'accords conclus dans le cadre de relations où l'Union ne se trouve pas en position de force. On songe ici à la perspective de conclure de tels accords avec les grands émergents, au premier rang desquels la Chine, l'Inde ou la Russie. Mais ce raisonnement peut aussi s'appliquer au cas des Etats-Unis. En effet, comme pour l'introduction des clauses « standards » de conditionnalité, l'inclusion de « clauses passerelles » consacrant l'existence d'un mécanisme d'accord à double-étage est tributaire de la bonne volonté des partenaires, et du rapport de force entre l'UE et ces derniers. Si l'UE n'est pas en mesure de s'appuyer sur le caractère systématique de l'introduction de clauses « passerelles », elle perd un argument de poids face à des partenaires réticents.

¹⁶⁵⁵ Singapour, article 44

¹⁶⁵⁶ Ex. : APRC, article 54§4 ; Australie, article 57§4 ; Malaisie 53§3

1137. De plus, en théorie, en cohérence avec la doctrine de l'article 21(3) TUE, il s'agissait d'assurer la promotion des valeurs dans l'action conventionnelle européenne, et de proposer une garantie de leur respect, peu importe le partenaire concerné. La standardisation du système de double-accord, indifféremment du niveau de développement du partenaire tiers ou de son respect effectif des valeurs, en ferait un mécanisme « neutre », et permettrait de faire face à toute critique de néo-colonialisme ou de « deux poids deux mesures ». On voit assez mal comment l'Union parviendrait à imposer l'inclusion de telles clauses à la Chine, quand elle ne saurait s'appuyer sur une expérience conventionnelle antérieure constante.

1138. D'autres facteurs contribuent également à limiter l'efficacité, si ce n'est affaiblir, le système du double-accord. Le choix de l'UE et de ses partenaires de ne pas désigner de nouveaux éléments essentiels, ainsi que l'incertitude de l'emprise de l'accord-cadre sur d'autres accords sectoriels, constituent des obstacles à la portée du système.

§2 Les limites à la portée du système du double-accord : le recours prudent à l'essentialisation et l'emprise incertaine de l'accord-cadre sur les accords sectoriels non-commerciaux

1139. Au cours des développements précédents¹⁶⁵⁷, on a eu l'occasion d'évoquer l'apparition et la standardisation des clauses « droits de l'homme » et « armes de destruction massive » en tant qu'éléments essentiels des accords de coopération conclus par l'Union européenne¹⁶⁵⁸. La qualification d'élément essentiel, soit « l'essentialisation » d'une clause ou disposition, permet à une partie de se désengager d'un accord qui la lie à une autre partie qui violerait ces dispositions. Or, à ce jour, l'Union européenne a fait un usage très prudent de cette possibilité. La mise en œuvre du système du double-accord repose pourtant sur l'essentialisation des clauses protégeant les valeurs (A).

L'efficacité du système est également tributaire de l'existence de « clauses passerelles » explicites au sein des accords-cadres, voire des accords sectoriels. Or, en Asie-pacifique, si

¹⁶⁵⁷ Voir *supra*, première partie, chapitre 1, section 1

¹⁶⁵⁸ On rappelle d'ores et déjà que d'autres éléments ont été ponctuellement « essentialisés », comme la lutte contre la corruption avec l'Indonésie, ou la réalisation des OMD avec le Vietnam, voir *infra*.

l'emprise de l'accord-cadre est généralement affirmée concernant les accords relevant du champ commercial, le constat est plus mitigé concernant les autres domaines conventionnels de l'action extérieure européenne (B).

A. L'essentialisation parcimonieuse et le non-recours au mécanisme de violation des éléments essentiels

1140. Les Etats parties à un accord bilatéral sont en principe tenus par la règle *pacta sunt servanda*, énoncée au sein de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969¹⁶⁵⁹ : « *tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ».

1141. Le fait d'identifier et de qualifier d'« essentiels » certains éléments d'un accord permet cependant non seulement de suspendre l'application de cet accord, mais également, en dernier recours, de le dénoncer. Cette possibilité est offerte par l'article 60 de la Convention de Vienne, en vertu duquel une partie à un accord peut suspendre ou dénoncer un traité, en raison de la « *violation substantielle* » de ce dernier par une autre partie. La violation substantielle est définie au sein de la Convention comme étant constituée par la dénonciation illégale de l'accord, ou la violation « *d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but* »¹⁶⁶⁰ de cet accord. La qualification expresse d'« élément essentiel » au sein des accords-cadres¹⁶⁶¹ vise à simplifier l'identification de ces « dispositions essentielles ». Néanmoins, comme on le verra, cela ne signifie pas que seules les clauses « éléments essentiels » soient des « *dispositions essentielles* », comme l'a récemment réaffirmé la CJUE au sein de l'Avis 2/15¹⁶⁶².

1142. Les clauses « éléments essentiels », afin de produire leurs pleins effets, sont rendues opérationnelles par l'existence, au sein des accords-cadres de l'UE, d'un mécanisme de sanction

¹⁶⁵⁹ Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969, précitée, ci-après « Convention de Vienne » ou « la Convention ».

¹⁶⁶⁰ Convention de Vienne, article 60§3 b)

¹⁶⁶¹ Voire des accords commerciaux, comme dans le cas particulier de l'accord Colombie-Pérou-UE, qui comporte une « clause droits de l'homme » et « ADM » qualifiées d'éléments essentiels : Colombie-Pérou, articles 1 et 2.

¹⁶⁶² Voir *infra*.

de leur non-respect. C'est au sein de la clause dite de « non-exécution » que ce processus est décrit.

Comme évoqué précédemment, chacun des accords-cadres comporte une clause relative à l'exécution des obligations, et aux conséquences qui découleraient du non-respect de ses dispositions. En dépit de l'insertion constante de cette clause depuis trois décennies, force est de constater qu'elle continue de faire l'objet de variations dans sa rédaction, y compris en Asie-pacifique. Si la plupart de ces variations sont anodines, certains aménagements affectent potentiellement les conditions de mise en œuvre et le déroulement du processus de sanction du non-respect des dispositions de l'accord-cadre par une des parties¹⁶⁶³.

On s'efforcera de présenter ici le mécanisme prévu dans sa version la plus précise.

1143. Le principe régnant sur la procédure prévue par l'UE est celui de la recherche d'une solution à l'amiable, mutuellement acceptée par les parties à l'accord. Ainsi, en cas de différend et de violation présumée de l'accord, des consultations préalables devront avoir lieu, éventuellement au sein de l'organe mixte institué par l'accord (Comité mixte ou Conseil conjoint). Cet organe est parfois autorisé à trancher le différend par voie de recommandation ou de toute manière acceptable par les parties¹⁶⁶⁴. Le délai réservé à ces consultations n'est pas précisé. Il est réduit, le plus souvent à 15 jours, dans l'hypothèse des « *cas d'urgence spéciale* ». Il s'agit des situations dont l'urgence ou la gravité justifie que la partie lésée soit autorisée à réagir au plus vite¹⁶⁶⁵. A l'issue de ce délai, ou en cas d'échec des consultations, l'Etat qui a initié la procédure est fondé à adopter ce que les accords désignent comme des « *mesures appropriées* ».

1144. Bien que les accords de l'UE ne fournissent pas toujours des précisions suffisantes, il est communément admis que les « *mesures appropriées* » renvoient en fait à la suspension ou à la dénonciation de tout ou partie de l'accord en cause.

¹⁶⁶³ Voir *supra*, l'examen des clauses introduites dans les relations conventionnelles de l'UE en Asie-pacifique.

¹⁶⁶⁴ Ex : Accord-cadre UE-Singapour, article 44§1

¹⁶⁶⁵ Ex : 15 jours pour l'accord UE-Singapour (article 44§2) ; 20 jours pour l'accord UE-Corée (article 45§4) ; 30 jours pour l'accord UE-Vietnam (article 57 et déclaration commune relative à l'article 57).

1145. Il convient ici d'insister sur une distinction quant à la fonction première de la suspension, comparée à celle de la dénonciation. La suspension permet de faire pression sur l'autre partie à l'accord pour faire cesser la violation. La dénonciation constitue bien sûr une menace de poids, mais elle vise surtout à mettre fin à un engagement qui entre en contradiction avec l'obligation de respect des valeurs de l'UE dans son action extérieure. Il s'agit pour l'Union de préserver la cohérence et crédibilité de sa doctrine, qui lui interdit en principe de maintenir des relations avec des partenaires « voyous ». Les accords-cadres précisent que les mesures appropriées doivent être proportionnées à la violation, conformes au droit international. Les Etats sont qui plus est invités à privilégier les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord.

1146. Quant aux « *cas d'urgence spéciale* », il en existe en réalité deux. L'Etat lésé est autorisé à réagir plus rapidement dans l'hypothèse d'une dénonciation illégale d'un accord, ou dans le cas de la violation d'un « *élément essentiel* ». On reconnaît ici les deux cas de « *violation substantielle* » d'un traité qui autorise leur suspension ou dénonciation au titre de la Convention de Vienne (article 60).

1147. Certains accords-cadres comportent des déclarations annexes qui viennent préciser les concepts utilisés. Ainsi, l'UE et Singapour ont tenu à compléter l'article ayant trait à la non-exécution par une déclaration conjointe. Est notamment davantage caractérisé le cas d'urgence spéciale ayant trait à la violation d'un élément essentiel. Les parties considèrent que la violation d'un élément essentiel « *fait référence à des cas particulièrement exceptionnels de manquement systématique, grave et substantiel aux obligations énoncées* » au sein des clauses qualifiées comme telles¹⁶⁶⁶.

L'examen de ce mécanisme de conditionnalité « ferme » appelle plusieurs remarques.

1148. D'abord, ce mécanisme puissant, tant en termes d'effets que de symbole, est largement sous-utilisé par l'Union européenne. Certes, il s'agit d'un outil de dernier recours, ce qui implique de ne pas en abuser. Ceci étant, la menace perd sensiblement de sa crédibilité dès lors que l'on constate que l'UE n'en a pratiquement jamais usé¹⁶⁶⁷. La violation de la clause « non-

¹⁶⁶⁶ UE-Singapour, déclaration conjointe relative à l'article 44

¹⁶⁶⁷ Sur les limites de la conditionnalité politique dans la pratique de l'UE, voir notamment : SCHNEIDER C., TUCNY E., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et

prolifération » n'a encore jamais été invoquée. La « clause droits de l'homme » a été invoquée à l'encontre d'une quinzaine d'Etats, la plupart d'entre eux étant des pays ACP. Les auteurs spécialisés ont régulièrement décrié le non-recours à ce mécanisme en dépit de violations graves des droits fondamentaux par d'autres Etats, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord notamment¹⁶⁶⁸. L'application de ce mécanisme se trouve par conséquent entachée de soupçons de partialité et de « deux poids deux mesures »¹⁶⁶⁹.

Par ailleurs, on regrette que l'Union se montre réticente à poursuivre le processus d'essentialisation des clauses de conditionnalité « standard » les plus importantes.

1149. On a évoqué auparavant l'apparition ponctuelle d'autres éléments essentiels, notamment dans l'accord-cadre conclu avec l'Indonésie (corruption) et le Vietnam (objectifs de développement durable). Il est regrettable que la pratique ne se soit pas maintenue au sein des accords suivants.

1150. Par ailleurs, les auteurs se montraient optimistes quant à « l'essentialisation » de la clause terrorisme il y a quelques années. Cette attente est pour le moment déçue, en dépit de l'importance croissante de la question terroriste au niveau mondial. Pourtant, la clause « terrorisme » ne crée pas de nouvelles obligations entre Etats. Elle se contente, en substance, de rappeler l'importance de la réponse internationale aux différents phénomènes terroristes, et d'encourager l'échange d'informations¹⁶⁷⁰. Ceci nous conduit à ne pas présumer beaucoup de

orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, vol 33, n°3. pp.11-44 ; CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, n°51, pp.875-900 ; d, en ligne ; FIERRO SEDAO E., *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, La Hague, 2003, 423p.

¹⁶⁶⁸ Elle n'a pas été invoquée à l'encontre de l'Egypte malgré des cas graves en 2005 (tortures de routines, prolongation de l'Etat d'urgence avec des détentions arbitraires et des procès devant des cours militaires et de sécurité d'Etat, détention prolongée d'environ quinze mille personnes sans inculpation). La situation est comparable vis-à-vis des accords de l'UE avec la Tunisie (1999) et Israël (2000), voir : A. FENET (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Litec, Coll. Objectif droit, Paris, 2007, 395 p., p.324.

¹⁶⁶⁹ HACHEZ N., précité, p.17 : « the first critique is that the EU does not activate conditionality often enough, and regularly leaves human rights violations by partner countries unpunished. » V. aussi p.18 : « the EU would be quick to activate conditionality against harmless partners, whereas it would be much more reluctant to do so in regards to more powerful countries. » ; VELLUTI S., « The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations », *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016, vol 32, n°83, p.41 ; FIERRO, E., *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2003, p. 309.

¹⁶⁷⁰ Voir *supra*, première partie titre 1 chapitre 2

volonté de la part de l'UE (et de ses partenaires) d'étendre le champ des « éléments essentiels » au sein des accords¹⁶⁷¹.

1151. Enfin, on peut regretter que le précédent de la clause « fondamentale », introduite dans le partenariat UE-ACP au sujet de « la bonne gestion des affaires publiques »¹⁶⁷² n'ait pas été repris et dérivé afin d'assurer une promotion renforcée d'autres valeurs non-commerciales de l'UE.

1152. Au sein de l'accord de Cotonou, la « bonne gestion des affaires publiques » est considérée comme un « *élément fondamental* ». La violation de l'élément fondamental (constituée uniquement par des « *cas graves de corruption* »¹⁶⁷³), permet d'initier un processus de règlement des différends (sous la forme de consultations), ainsi que l'adoption de « *mesures appropriées* »¹⁶⁷⁴. Cette qualification n'autorise *a priori* pas la dénonciation ou suspension de l'accord, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un élément essentiel¹⁶⁷⁵.

Cet exemple illustre qu'il est possible d'introduire dans les accords des mécanismes dont la fonction serait de mettre l'accent sur certaines valeurs. La qualification d'élément « fondamental » ne permet pas de recourir au système du double-accord, et n'entraîne donc pas les mêmes conséquences.

1153. Un tel mécanisme devrait être appliqué aux obligations de bonne gouvernance, de respect des obligations internationales en matière d'environnement, ou de droits des travailleurs, voire à la lutte contre le réchauffement climatique¹⁶⁷⁶, au regard de l'urgence du sujet. Il s'agit d'un outil trop peu utilisé d'adaptation des accords aux circonstances des partenaires.

¹⁶⁷¹ Rappelons que le Rapport de la commission « Schubert » propose l'inclusion systématique et l'essentialisation de la référence à l'Accord de Paris en matière d'engagements climatiques au sein des futurs accords commerciaux européens.

¹⁶⁷² Cotonou 9§3. Pour mémoire, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable ». Elle implique notamment la lutte contre la corruption, et correspond en fait au concept de « bonne gouvernance ».

¹⁶⁷³ Cotonou, article 97, en lien avec 9§3, deuxième alinéa

¹⁶⁷⁴ Cotonou, 97§3

¹⁶⁷⁵ Notons qu'au sein de l'EUMEX, la participation de la société civile (du groupe consultatif interne) est prévue dans le suivi des engagements pris en matière de lutte contre la corruption, au sein du chapitre spécialement consacré à ce point.

¹⁶⁷⁶ Dans l'hypothèse où la proposition du rapport Schubert ne serait pas retenue.

L'obligation de consultations en cas de violation présumée de l'élément « fondamental » devrait être qui plus est assortie d'une obligation de suivi, assurée par le comité mixte, un sous-comité spécialisé, voire par les Groupes Consultatifs Internes des ALE européens. De fait, rien ne s'opposerait, en théorie, à ce que des clauses « fondamentales » soient introduites aussi bien dans les accords-cadres que dans les accords commerciaux.

1154. Cette remarque nous permet de faire le lien avec une dernière « faiblesse » inhérente à l'essentialisation de dispositions au sein des accords de coopération. En effet, la qualification d'élément essentiel au sein d'un accord de ce type n'est pas en soi un moyen de pression très opérationnel à l'égard des Etats tiers¹⁶⁷⁷. En vertu du droit des traités classique, en cas de violation d'un élément essentiel, l'UE n'est habilitée qu'à suspendre ou dénoncer les dispositions de ce même accord. La suspension ou dénonciation de clauses qui se bornent à encourager la coopération dans différents domaines n'apparaît pas comme une menace ou une sanction particulièrement efficace.

1155. En revanche, la suspension ou la dénonciation d'avantages commerciaux est présumée avoir davantage d'impact sur un partenaire tiers¹⁶⁷⁸. C'est là la raison d'être du système de double-accord. En cas de violation des éléments essentiels de l'accord-cadre, il est possible de prendre des mesures appropriées qui pourront concerner notamment (ou exclusivement) l'accord de libre-échange.

1156. Au-delà du seul accord de libre-échange, l'étendue de l'emprise de l'accord-cadre sur l'ensemble des accords sectoriels mérite également examen. Il est cependant très délicat de déterminer quels sont les accords sectoriels que la violation de l'accord-cadre autoriserait à suspendre ou dénoncer. Une fois encore, tout dépend de l'existence de clauses passerelles, et de leur formulation.

¹⁶⁷⁷ En théorie, les Etats tiers sont également fondés à user du mécanisme de violation des éléments essentiels à l'encontre de l'Union européenne. A ce jour, l'UE n'a jamais été visée par une procédure de ce type.

¹⁶⁷⁸ La suspension des programmes de coopération financés par les IFAE en revanche, notamment pour les PED et PMA, a un impact important. Ceci étant, les populations civiles se trouvent être les premières victimes d'une telle sanction, privées des ressources qui visaient le plus souvent à les aider. La suspension de préférences commerciales, si elle a nécessairement un impact plus ou moins direct sur les populations civiles, affecte plus directement l'administration en place.

B. L'emprise incertaine de l'accord-cadre sur les accords spécifiques non-commerciaux

1157. De façon logique, les accords sectoriels conclus avant 2010, année d'inauguration du système de double-accord, ne comportent pas de référence à un accord-cadre dont la violation ouvrirait droit à les suspendre/dénoncer. Ceci étant, ces accords peuvent être rétroactivement intégrés au système, dès lors que l'accord-cadre conclu postérieurement le prévoit. Pour mémoire, il en est ainsi dans les accords-cadres conclus avec la Corée, Singapour, la Malaisie et les deux Etats développés d'Océanie¹⁶⁷⁹.

1158. En Asie-pacifique, en dehors des arrangements établissant des zones de libre-échange, l'UE a conclu un certain nombre d'accords qui relèvent également du champ d'application des accords-cadres. Ces accords relèvent de domaines très variés, et parfois très spécifiques¹⁶⁸⁰. Dans la perspective d'obtenir le respect des valeurs par les partenaires tiers de l'UE, la décision de suspendre/dénoncer un accord de coopération scientifique et technologique¹⁶⁸¹ ou portant sur le transport aérien¹⁶⁸² pèse moins que celle visant la suspension/dénonciation d'un ALE.

1159. C'est pourquoi on se concentrera sur les accords sectoriels les plus pertinents au regard de l'intérêt de leur suspension ou dénonciation en cas de violation des valeurs défendues par l'UE. Il s'agira à la fois des accords postérieurs à la conclusion des accords-cadres, et des accords dont le contenu ou la portée exigeraient qu'ils soient reliés au respect des valeurs non-commerciales de l'UE.

1160. De façon générale, on constate que l'emprise de l'accord-cadre est plutôt bien admise dès lors qu'il s'agit d'accords relevant du domaine commercial, autrement dit des ALE et des Accords Bilatéraux d'Investissement (ABI) de l'UE (1). Ce n'est pas le cas pour les autres types d'accords spécifiques. C'est problématique dans les cas où l'accord-cadre n'assoit pas son emprise sur eux de par ses propres dispositions. C'est d'autant plus regrettable lorsque ces

¹⁶⁷⁹ En vertu de leurs dispositions, seuls les accords de libre-échange peuvent être affectés dans le cas du Canada et du Vietnam.

¹⁶⁸⁰ Par ex. : Accord entre la Communauté européenne et le Canada relatif au commerce des vins et des boissons spiritueuses, JO L 35 du 6.2.2004, pp. 3–99 ;

¹⁶⁸¹ Ex. : Accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Corée, JO L 106 du 24.4.2007, pp. 44–50

¹⁶⁸² Ex. : Accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses États membres, JO L 207 du 6.8.2010, pp. 32–59

accords appartiennent à des domaines intrinsèquement liés aux principes et droits fondamentaux, comme les accords relevant de la PESC (2).

1. Les accords d'investissement généralement intégrés au système du double-accord

1161. En matière commerciale, l'UE est habilitée à conclure des accords portant sur la libéralisation, la promotion et/ou la protection des investissements. Il peut s'agir d'accords portant spécifiquement sur les questions d'investissement, ou bien d'accords du type « accord de libre-échange », auxquels s'ajoute un volet « investissement ». Le CETA est un exemple du second type d'accord. Or, le CETA a été identifié en tant qu'accord mixte par la CJUE, nécessitant l'accord des Etats membres en sus de celui des institutions européennes.

1162. Après les difficultés rencontrées par l'accord de libre-échange singapourien, qui comportait initialement un volet « investissement » ambitieux, et en réaction à l'Avis 2/15 de la CJUE¹⁶⁸³, la Commission a revu sa stratégie initiale. Elle a, dans le cadre des négociations avec Singapour et le Vietnam, renoncé à un accord commercial « complet », qui porterait aussi bien sur la libéralisation des échanges de biens et de services que sur les investissements. Ce sont par conséquent deux accords distincts, un ALE et un ABI, qui ont été proposés à la conclusion avec ces deux partenaires.

1163. D'après les directives de négociation octroyées à la Commission¹⁶⁸⁴, l'UE entend négocier des accords commerciaux portant également sur l'investissement avec respectivement l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Si elle souhaite négocier un accord relevant de la compétence exclusive de l'UE, la Commission devra donc limiter le contenu des futurs ALE au champ des investissements qui restent de l'ordre de la compétence exclusive, à l'exception,

¹⁶⁸³ Dans son examen de la question de la nature des compétences mobilisées au sein de l'EUSIN quant aux clauses portant sur les investissements, la CJUE a considéré que toutes ne relevaient pas de la compétence exclusive de l'UE, tels les investissements « de portefeuille », ou encore les dispositions relatives au mécanismes de règlement des différends investisseurs/Etat. CJUE, Avis 2/15, précité, voir notamment § 226 à 243

¹⁶⁸⁴ Conseil, « Negotiating directives for a Free Trade Agreement with Australia » (7663/18) du 22 mai 2018, et « Negotiating directives for a Free Trade Agreement with New Zealand » (7661/18) du 22 mai 2018, disponibles sur le site de la Commission européenne.

par exemple, des investissements dits « de portefeuille ». Cette approche est confirmée par les propositions de textes européens rendues publiques¹⁶⁸⁵.

1164. Les ABI négociés par l'UE comportent des éléments relatifs à la promotion des valeurs de l'UE au sein de leur préambule¹⁶⁸⁶. Ainsi, l'UE et Singapour « *réaffirment leur engagement en faveur des principes du développement durable et de la transparence* », et annoncent vouloir « *promouvoir les investissements d'une manière compatible avec des niveaux élevés de protection de l'environnement et des travailleurs* », dans le respect des normes internationales pertinentes et des accords auxquels ils sont parties.

Des déclarations identiques existent au sein de l'ABI UE-Vietnam. Au sein du préambule de cet accord, les partenaires ont tenu à inclure une référence à la Charte des Nations-Unies, mais aussi aux principes énoncés dans la DUDH de 1948. Ces éléments ne sont pas contraignants. Il est intéressant de les relever, dans la mesure où cela conforte l'idée qu'en dépit de la « compartimentalisation » des négociations politiques et commerciales, les accords commerciaux ne se soustraient pas pour autant à la promotion des valeurs non-commerciales. En revanche, les ABI ne comportent pas de clauses similaires à celles composant les « chapitres commerce et développement durable » des ALE¹⁶⁸⁷, ce qui doit être déploré.

1165. Ceci étant, les deux ABI négociés avec les Etats de l'ASEAN comportent une clause « passerelle » explicite et opérationnelle. Ces deux accords sont reconnus comme faisant partie intégrante des relations bilatérales générales régies par l'accord-cadre correspondant. Il est précisé qu'ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel commun, et qu'ils constituent un accord spécifique donnant effet aux dispositions commerciales de leur accord-cadre¹⁶⁸⁸.

1166. C'est d'autant plus important concernant l'ABI signé avec le Vietnam, puisque l'emprise effective sur les accords sectoriels n'est pas affirmée au sein de l'accord-cadre. L'ABI euro-vietnamien établit que des mesures appropriées concernant l'ABI pourront être adoptées en cas

¹⁶⁸⁵ Voir le site de la Commission européenne (DG Trade) : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1865> et <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1867>

¹⁶⁸⁶ En l'attente d'une publication au Journal Officiel, on se fie pour ces analyses aux textes des accords annexés aux propositions de signature.

¹⁶⁸⁷ V. *Supra*, titre 1. En revanche, la Commission prévoit d'introduire des clauses similaires à celles des chapitres CDD au sein de l'accord de protection de l'investissement actuellement négocié avec la Birmanie. Voir *infra*.

¹⁶⁸⁸ API EU-Singapour article 4.12 ; API EU-Vietnam articles 4.20

de violation des éléments essentiels de l'accord-cadre, conformément à l'article 57 de de ce dernier¹⁶⁸⁹. Ainsi, dans le cas de l'ABI euro-vietnamien comme de l'EUVN, ce sont les accords spécifiques qui ont été rédigés de façon à compléter la lacune initiale de l'accord-cadre. Il s'agit d'un précédent positif, que l'on souhaite voir réédité avec les Philippines notamment.

1167. Ainsi, les deux principaux types d'accords sectoriels relevant du champ commercial sont généralement rattachés à l'accord-cadre. Il ne peut être que souhaitable que l'Union maintienne cette approche à l'avenir, pour les futurs ALE, ABI, et tout accord commercial qu'elle viendrait à négocier. C'est d'autant plus vrai concernant les partenaires pour lesquels l'emprise de l'accord-cadre est incertaine ou absente de ses dispositions, comme dans le cas des Philippines.

Malheureusement, il existe au moins deux précédents inquiétants.

1168. En effet, l'UE négocie depuis 2013 un accord bilatéral de libéralisation des investissements avec la République Populaire de Chine. Contrairement aux deux ABI évoqués précédemment, à ce jour aucun texte n'a été rendu public. En l'espèce, l'UE a choisi de négocier un accord commercial avant la négociation d'un accord-cadre moderne. Or, les relations euro-chinoises sont encore à ce jour régies par un accord de coopération obsolète, qui ne comporte pas l'arsenal de clauses « standards », ni même d'élément essentiel.

1169. Le risque est grand de voir les intérêts commerciaux prendre le pas sur la promotion des valeurs. En l'absence d'un accord-cadre nouvelle génération, et dans l'hypothèse probable où le futur accord d'investissement euro-chinois ne comportera pas de « clause droits de l'homme » ni de clauses de conditionnalité politique quelles qu'elles soient, il s'agirait d'une sérieuse entorse à la diplomatie des valeurs européenne.

1170. Pourtant, au sein de l'étude d'impact menée au sujet de l'ABI UE-Chine, les auteurs renvoient à la négociation d'un nouvel accord de coopération (qui s'est depuis enlisée¹⁶⁹⁰), qui

¹⁶⁸⁹ API EU-Vietnam, article 4.16§2

¹⁶⁹⁰ Le site de la Délégation de l'UE pour la Chine n'évoque même plus la question des négociations de cet accord sur sa page principale : https://eeas.europa.eu/delegations/china/15394/china-and-eu_en

devait comporter une « clause droits de l'homme »¹⁶⁹¹. Les auteurs insistent sur la garantie que représenterait la possibilité de suspendre l'application de l'ABI en vertu de cette clause.

1171. Pour compléter et approfondir cette première analyse, il sera intéressant d'examiner les conclusions et recommandations concernant la prise en compte des effets sur les droits des travailleurs, de l'homme, et l'environnement de l'étude d'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) commandée au sujet de cet accord par la Commission européenne.

1172. Parallèlement, l'UE négocie depuis 2013 avec la Birmanie un accord de protection des investissements, qui sera également dépourvu de « clause droits de l'homme ». En revanche, la Commission envisage d'inclure au sein de cet ABI un chapitre « investissement et développement durable » inspiré des dispositions pertinentes du CETA¹⁶⁹². Il devrait notamment contenir des dispositions encourageant de hauts niveaux de protection des droits du travail et de l'environnement, ainsi que l'adoption de régimes de RSE¹⁶⁹³. Pourtant, la relation bilatérale entre l'Union et l'état asiatique est encore à ce jour régie par l'accord de coopération CE-ASEAN de 1980, qui, en tant qu'accord de coopération commerciale de première génération, ne comporte aucun élément essentiel traditionnel. Bien que la Birmanie se soit récemment engagée vers une transition démocratique encore fragile, des problèmes de respect des droits fondamentaux et principes démocratiques persistent. Le fait de conclure un ABI, même limité à la seule protection des investissements, en dehors de tout cadre conventionnel moderne, nuit à la cohérence et à la clarté de l'action extérieure européenne.

1173. En dehors des accords de substance commerciale, force est de constater que l'UE n'a pas toujours tenu à l'insertion de clauses passerelles au sein des accords spécifiques postérieurs à la négociation d'accords-cadres en Asie-pacifique. Dans les cas où cette emprise n'est pas mise

¹⁶⁹¹ Commission Staff Working Document SWD (2013) 185 « Impact assessment report on the EU-China Investment relations » du 23.5.2013, 128p., p.48

¹⁶⁹² Commission européenne, « European Commission services' position paper on the Sustainability Impact Assessment in support of the negotiations on an Investment Protection Agreement between the European Union and the Republic of the Union of Myanmar », avril 2017, 13p., p.6. Ci-après « Commission européenne, *position paper* EICDD API Birmanie ».

¹⁶⁹³ Ibid.

en place au sein de l'accord-cadre correspondant, le système ne s'applique donc *a priori* pas à ces accords.

2. L'emprise variable des accords-cadres sur les accords sectoriels non-commerciaux en Asie-pacifique

1174. L'UE est habilitée à conclure des accords avec des Etats et organisations tierces, dans toutes sortes de domaines pertinents. En témoignent les différents types d'accord sectoriels conclus avec des Etats d'Asie-pacifique.

En matière sécuritaire, l'Union peut être amenée à conclure des accords de participation aux opérations de gestion de crise (APOGC) qu'elle dirige, ainsi que des accords de réadmission, dont on a vu que les accords-cadres encouragent systématiquement la conclusion. Les accords « PNR », les accords de transferts de données des dossiers passagers par les transporteurs aériens, sont dignes d'attention, en raison de leurs liens avec la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. En matière de développement durable, l'UE conclut notamment dans le cadre du schéma FLEGT¹⁶⁹⁴ des accords de partenariat volontaire (APV) portant sur le commerce du bois et des produits du bois d'origine légale et durable. Les accords de délégation de développement constituent un autre type d'accords relevant du champ de la coopération au développement.

1175. Les accords sectoriels peuvent s'inscrire directement au service d'un principe donné de la doctrine de l'action extérieure, comme les accords PESC, vis-à-vis de l'objectif de sécurité internationale. Mais ils peuvent également avoir un lien plus ou moins direct avec d'autres valeurs. Par exemple, les accords PESC concernent potentiellement également les droits de l'homme, et les accords portant sur la pêche peuvent affecter les objectifs de développement durable.

1176. Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les accords sectoriels s'inscrivent dans le respect et la promotion des valeurs de l'UE. S'ils comportent d'ores et déjà des dispositions assurant le

¹⁶⁹⁴ Rappel : Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)

respect de la conditionnalité politique, il n'est pas nécessaire d'assoir sur eux l'emprise d'un accord-cadre. Or, force est de constater qu'en dehors du champ commercial, l'insertion de clauses assurant la promotion des valeurs, et notamment de la « clause droit de l'homme », est un fait rare au sein des accords sectoriels conclus par l'UE en Asie-pacifique et au-delà¹⁶⁹⁵.

1177. A titre d'exception, et hors de notre zone d'étude, l'accord dans le domaine de la pêche conclu entre l'UE et le Maroc¹⁶⁹⁶ comporte une clause de renvoi¹⁶⁹⁷ à la clause « droits de l'homme » de l'accord d'association¹⁶⁹⁸, ainsi que divers engagements en matière sociale et environnementale¹⁶⁹⁹. Notons que l'accord de pêche « *s'inscrit dans le cadre de l'accord d'association* », dont « *il contribue à la réalisation des objectifs généraux* »¹⁷⁰⁰. En revanche, il n'est nulle part expressément prévu de suspendre ou dénoncer cet accord en cas de violation de principes fondamentaux ou de dispositions de l'accord d'association. Il ne s'agit donc pas d'une occurrence du système de double-accord appliqué à un accord d'association.

1178. En revanche, n'ont jamais été introduites dans les accords portant sur la PESC à titre exclusif des dispositions similaires à la « clause droit de l'homme ». Pourtant, ces accords, qui portent sur des domaines tels que l'immigration, les données personnelles, ou la coopération en matière pénale, concernent très directement les individus et leurs droits fondamentaux. Il est donc plus que souhaitable qu'il existe des garanties quant à leur respect des valeurs¹⁷⁰¹.

¹⁶⁹⁵ Quelques exceptions sont à relever, parmi lesquelles le cas de l'accord commercial initialement tripartite avec la Colombie et le Pérou, qui comporte les deux clauses « élément essentiels » traditionnelles.

¹⁶⁹⁶ Accord de Partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, JOUE L 77 du 20.3.2019, pp.8-55, ci-après « accord pêche UE-Maroc ».

¹⁶⁹⁷ Accord pêche UE-Maroc, article 3§11

¹⁶⁹⁸ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, JO L 70 du 18.3.2000, pp. 2-204

¹⁶⁹⁹ Par ex. : accord pêche UE-Maroc, article 3§9 : « les Parties s'engagent afin que la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux au travail soit pleinement applicable à tous les marins embarqués à bord des navires de l'Union, notamment en ce qui concerne la liberté d'association et la négociation collective des travailleurs, ainsi que l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. »

¹⁷⁰⁰ Accord pêche UE-Maroc, 3§10

¹⁷⁰¹ BILLET C., *La dimension externe de l'ESLJ...*, précité, pt. 895

Nonobstant, les accords PESC comportent d'ores et déjà des références aux valeurs, notamment aux droits de l'homme¹⁷⁰². Mais ces dispositions sont rarement contraignantes, leur violation n'entraîne pas nécessairement la suspension/dénonciation de l'accord en cause¹⁷⁰³.

1179. A l'origine, l'absence au sein des accords PESC de clauses contraignantes portant sur les valeurs, comme la « clause droits de l'homme », s'explique essentiellement par l'encadrement juridique auquel a procédé la CJUE au sein de l'arrêt *Portugal c/ Conseil* de 1996¹⁷⁰⁴. Il n'était en effet pas possible de transposer à la PESC le raisonnement suivi par la Cour au sujet de la politique de coopération au développement : si la promotion des droits de l'homme et des autres composantes de la gouvernance démocratique est consubstantielle à la politique de coopération au développement de l'UE, il n'en allait pas de même pour la PESC¹⁷⁰⁵.

1180. Les modifications introduites par le traité de Lisbonne ouvrent toutefois de nouvelles perspectives. Dans la mesure où la doctrine de l'article 21(3) s'impose à l'ensemble de l'action extérieure européenne, ceci inclut donc la PESC et ses instruments. Le Traité sur l'Union européenne affirme ainsi que « l'action de l'Union sur la scène internationale, [au titre du chapitre portant sur la PESC], repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales »¹⁷⁰⁶ applicables à l'action extérieure, y compris l'article 21. L'insertion d'une clause droit de l'homme « élément essentiel » serait dès lors possible pour tout accord externe. Comme le relève C. BILLET, c'est sur le terrain politique que se joue l'insertion d'une telle clause dans les accords relatifs à la PESC¹⁷⁰⁷.

1181. La plupart des accords sectoriels ne comportent ainsi que des références partielles et de faible portée à la promotion et la défense des valeurs¹⁷⁰⁸. Plutôt que de compliquer leur

¹⁷⁰² Les différents accords sectoriels relatifs à l'ELSJ actuellement en vigueur contiennent des références aux droits de l'homme. Au minimum, les accords contiennent une référence sporadique à l'attachement des parties aux droits de l'homme. Néanmoins il est, le plus souvent, fait référence à des textes spécifiques. V. BILLET, précité, pt. 923 et suivants

¹⁷⁰³ Il existe néanmoins quelques garanties spécifiques, comme les clauses relatives à la peine de mort dans les accords de coopération pénale, la protection des demandeurs d'asile dans les accords de réadmission, ou encore la protection des données personnelles dans les accords PNR. V. BILLET, précité, pt. 933 et suivants

¹⁷⁰⁴ V. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1

¹⁷⁰⁵ BILLET C., *La dimension externe de l'ESLJ...*, précité, pt. 917

¹⁷⁰⁶ Article 23 TUE

¹⁷⁰⁷ BILLET C., *La dimension externe de l'ESLJ...*, précité, pt. 918

¹⁷⁰⁸ L'absence de « clause droits de l'homme » dans les accords sectoriels a été critiquée par le PE. V. par exemple : Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux Droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, JO C 290E du 29.11.2006, pp.107-113

négociation par l'inclusion de clauses de conditionnalité, leur intégration au système d'accord à deux étages s'impose comme un remède efficace.

Tableau 52 : clauses passerelles au sein des accords sectoriels entre l'UE et l'Asie-pacifique :

Accord	Entrée en vigueur	Lien avec l'AC au sein de l'accord spécifique	Lien avec l'AC au sein de l'AC
Accord PNR UE-Canada ¹⁷⁰⁹	2006	NON	NON
Accord infos confidentielles UE-Australie ¹⁷¹⁰	2010	NON	OUI
APOGC UE-Nouvelle-Zélande ¹⁷¹¹	2012	NON	OUI
Accord PNR UE-Australie ¹⁷¹²	2012	NON	OUI
APOGC UE-Corée ¹⁷¹³	2014	NON	OUI
APV UE-Indonésie ¹⁷¹⁴	2014	NON	NON
APOGC UE-Australie ¹⁷¹⁵	2015	NON	OUI
Accord douanier UE-Nouvelle-Zélande ¹⁷¹⁶	2018	NON	OUI
API UE-Vietnam ¹⁷¹⁷	En attente	OUI	NON
API UE-Singapour ¹⁷¹⁸	En attente	OUI	OUI

Source : auteure

¹⁷⁰⁹ Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers, JO L 82 du 21.3.2006, pp. 15–19

¹⁷¹⁰ Accord entre l'Australie et l'Union européenne sur la sécurité des informations classifiées, JO L 26 du 30.1.2010, pp. 31–35

¹⁷¹¹ Accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande établissant un cadre pour la participation de la Nouvelle-Zélande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JO L 160 du 21.6.2012, pp. 2–7

¹⁷¹² Accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, JO L 186 du 14.7.2012, pp. 4–16

¹⁷¹³ Accord entre l'Union européenne et la République de Corée établissant un cadre pour la participation de la République de Corée aux opérations de crise menées par l'Union européenne, JO L 166 du 5.6.2014, pp. 3–10

¹⁷¹⁴ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne, JO L 150 du 20.5.2014, pp. 252–330

¹⁷¹⁵ Accord entre l'Union européenne et l'Australie établissant un cadre pour la participation de l'Australie aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JO L 149 du 16.6.2015, pp. 3–10

¹⁷¹⁶ Accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, JO L 101 du 20.4.2018, p. 6–15

¹⁷¹⁷ Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, texte disponible en annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, COM (2018) 693 du 17.10.2018 [non publié]

¹⁷¹⁸ Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, texte disponible en annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord

1182. Or, si l'on examine les accords sectoriels conclus en Asie-pacifique, à l'exception des accords commerciaux, aucun d'entre eux ne comporte de disposition passerelle établissant ou réaffirmant leur lien avec l'accord-cadre.

Cette absence est particulièrement gênante pour les accords spécifiques postérieurs à l'accord-cadre correspondant, comme l'APV euro-indonésien, conclu en 2014. L'accord-cadre euro-indonésien ne comportant pas de disposition établissant une emprise sur les accords spécifiques, le système du double-accord ne s'applique donc pas à l'APV.

Par ailleurs, bien que cette emprise soit *a priori* consacrée au sein des accords-cadres conclus respectivement avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, une disposition « passerelle » ou « miroir » au sein des accords négociés concomitamment ou postérieurement aurait renforcé la solidité de cette emprise.

1183. Le système du double-accord constitue une alternative à l'introduction de clauses « politiques » parfois sensibles au sein des accords commerciaux et relevant d'autres domaines. Il constitue également une nouvelle option disponible dans l'éventail des outils que possèdent les institutions européennes afin de faire respecter les valeurs, ou de faire cesser leur violation. Encore faut-il être certain de sa conformité aux prescriptions du droit international.

Section 2 La question de la légalité et de la redondance du système du double-accord au regard du droit international

1184. La Convention de Vienne codifiant le droit des traités est caractérisée par sa nature supplétive. Ceci signifie qu'elle n'empêche pas les Etats d'adopter des traités rédigés et exécutés selon leurs propres termes. La seule condition est que leurs dispositions ne doivent pas

de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, COM (2018) 194 du 18.4.2018 [non publié]

entrer en contradiction directe avec les règles de droit coutumier qu'elle protège¹⁷¹⁹. Toute latitude est laissée aux Etats et aux entités *Supra*-étatiques pour expérimenter des schémas conventionnels au service de leurs intérêts et objectifs.

1185. L'examen de la compatibilité du mécanisme de double-accord aux différentes dispositions pertinentes de Convention de Vienne¹⁷²⁰ n'offre pas une réponse certaine quant à sa légalité. S'il n'entre pas directement en contradiction avec les règles consacrées par la Convention, pour y être conforme il en exige une interprétation très souple, notamment de la définition d'un « traité » (§1).

1186. Compte tenu des différents mécanismes et outils à la disposition des Etats et de l'UE afin de faire respecter les principes fondamentaux et les aspects essentiels de leurs accords, certains¹⁷²¹ ont pu mettre en doute l'utilité réelle du schéma de double-accord. Un examen des autres biais par lesquels l'UE est en mesure de suspendre ou d'interrompre l'application d'un accord afin de faire cesser la violation de valeurs, ou de se défaire d'obligations la liant à un partenaire « voyou », fait néanmoins ressortir l'intérêt du système. En revanche, la reconnaissance de l'existence d'éléments essentiels « implicites » par l'Avis 2/15 vient tempérer partiellement l'intérêt du système (§2).

§1 La question de la conformité du système du double-accord aux prescriptions du droit international des traités

1187. La Convention de Vienne sur le droit des traités intègre les règles qui encadrent avec la retenue nécessaire le pouvoir souverain des Etats de consentir à tous les arrangements qui leur conviendraient. Plusieurs de ses dispositions portent sur l'extinction, la dénonciation, le retrait, la suspension et la sanction de la violation d'un « traité », c'est-à-dire d'un accord entre Etats.

¹⁷¹⁹ ALLAND D., *Manuel de droit international public*, coll. Droit fondamental, Presses Universitaires de France, Paris, 2019 (6^e édition), 316p.

¹⁷²⁰ Pour mémoire, Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969, ci-après « la Convention de Vienne » ou « la Convention ».

¹⁷²¹ V. par ex. : BARTELS L., « A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements », précité.

Le mécanisme de double-accord doit être examiné au regard des conditions posées par ces clauses.

1188. La première disposition intéressante est l'article 60, qui régit l'extinction¹⁷²² ou la suspension¹⁷²³ d'un « traité », soit un accord entre des entités étatiques, au motif de sa violation. L'article 60 énonce une règle du droit coutumier. Ceci signifie notamment qu'il est toujours applicable dans le cas d'une violation substantielle d'un accord, même quand ce dernier est muet en la matière¹⁷²⁴. Pour rappel, cet article autorise une partie à un accord bilatéral à suspendre ou mettre fin à l'exécution de tout ou partie de l'accord, en réaction à une « *violation substantielle* »¹⁷²⁵. Une violation substantielle au sens de la Convention est constituée par :

- un rejet non autorisé du traité (dénonciation illégale) ;
- « *la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité* »¹⁷²⁶, ce qui correspond notamment à la violation d'une clause qualifiée d'« élément essentiel ».

La Convention de Vienne précise par ailleurs que ces prescriptions « *ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation* »¹⁷²⁷. C'est en effet en vertu du caractère supplétif de la Convention que l'UE peut, par exemple, mettre en place au sein de ses ALE un processus complexe de réponse à la violation des obligations commerciales par une partie, ainsi que le mécanisme de règlement des différends spécifique au chapitre CDD.

1189. L'article 65 de la Convention régit quant à lui la procédure applicable à la suspension ou la dénonciation d'un accord, y compris en cas de violation de ses obligations. La partie lésée est tenue de notifier son intention et de motiver sa décision. Sauf « *en cas d'urgence particulière* », elle doit accorder trois mois à la partie adverse pour réagir, avant de mettre en œuvre la mesure envisagée. La Convention prévoit également qu'en cas de différend, la

¹⁷²² En vertu du droit des traités, les effets de l'extinction (ou « terminaison ») du traité se produisent *ex nunc*, c'est à dire à partir du moment où la cause d'extinction invoquée est prise en considération par les Parties au traité, à l'issue de la procédure prévue soit par le traité lui-même, soit par la Convention de Vienne. L'effet est définitif (à la différence de la suspension) et non-rétroactif (à la différence de la nullité).

¹⁷²³ Conformément au droit des traités, ce n'est que l'obligation d'exécuter le traité qui est suspendue. Ceci signifie que le traité pourra, à l'avenir, retrouver à nouveau sa pleine efficacité juridique. Les relations juridiques établies précédemment par le traité entre les Parties ne sont pas affectées.

¹⁷²⁴ Il est en revanche exclu de l'appliquer en matière de droit humanitaire.

¹⁷²⁵ Convention de Vienne article 60§1

¹⁷²⁶ Convention de Vienne article 60§3

¹⁷²⁷ Convention de Vienne article 60§4

résolution des conflits telle que prévue par l'article 33 de la Charte Nations-Unies s'applique¹⁷²⁸, sans préjudice des dispositions en vigueur concernant le règlement des différends au sein de l'accord concerné. L'article 33 se contente de prescrire que les parties règlent leurs différends par tous les moyens pacifiques disponibles. La procédure de règlement des différends prévue par les différents accords étudiés n'entre pas en contradiction avec ces prescriptions.

1190. La dernière disposition pertinente à notre examen est l'article 44 (divisibilité des dispositions d'un traité) de la Convention. Il aborde la question de la fin d'exécution, de la suspension ou du retrait partiel d'une partie à un accord. Une telle décision n'est autorisée que dans la mesure où le cas est prévu dans l'accord concerné, ou si les parties l'autorisent unanimement¹⁷²⁹. Or, la plupart des accords-cadres prévoient expressément que la suspension/dénonciation peut concerner tout ou partie de l'accord-cadre, ainsi que des accords sectoriels le cas échéant. D'ailleurs, l'article 60 lui-même autorise une suspension/dénonciation partielle de l'accord en cas de violation substantielle¹⁷³⁰.

1191. Il ressort de ces développements que le système du double-accord n'entre pas directement en contradiction avec le droit des traités. Cependant, la Convention ne prévoit pas non plus expressément qu'une partie à un accord en dénonce/suspende un autre en raison de la violation du premier.

1192. Selon la Convention de Vienne, un « *traité* » est un « *accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière* »¹⁷³¹. La seconde partie de cette phrase a selon toute vraisemblance été rédigée dans la perspective d'inclure au sein de la définition les accords sous forme d'échanges de lettres, ainsi que les protocoles et annexes à un accord donné.

¹⁷²⁸ Article 33 de la Charte des Nations-Unies : « 1) les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. 2) Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens. »

¹⁷²⁹ Convention de Vienne article 44§1

¹⁷³⁰ Convention de Vienne article 60§1

¹⁷³¹ Convention de Vienne article 2§1 a), nous soulignons.

1193. Une interprétation stricte, restrictive, de la Convention, conduirait à considérer que les causes légitimes de suspension/dénonciation de l'article 60 ne peuvent s'appliquer au système du double-accord, puisqu'il s'agit *a priori* de plusieurs « *traités* » distincts.

1194. Ceci étant, il est possible d'adopter une interprétation extensive de cette seconde phrase. Dès lors, l'appartenance des accords sectoriels à un « *cadre institutionnel commun* », dans le cadre de relations bilatérales générales expressément « *régies* »¹⁷³² par l'accord-cadre, et dans la mesure où ces accords spécifiques sont conclus pour « *compléter* »¹⁷³³ l'accord-cadre, conduiraient à considérer les accords sectoriels comme des instruments « *connexes* ». L'existence d'un lien juridique les inféodant à l'accord-cadre conforterait le caractère « connexe » des accords spécifiques. Il n'existe pas à ce jour de jurisprudence de la Cour de Justice Internationale permettant de trancher ce point.

1195. Dans la mesure où les prescriptions de la Convention de Vienne sont de nature supplétive, dès lors que les Etats parties aux accords ont expressément et explicitement consenti à l'existence d'un mécanisme d'accord à deux étages, il est probable que ce mécanisme soit considéré comme « compatible » avec le droit des traités. L'existence de « clauses passerelles », et surtout de celle qui autorise expressément l'adoption de mesures appropriées affectant les accords sectoriels, est donc essentielle.

§2 La question de l'intérêt du système du double-accord face au droit international et à l'Avis 2/15 de la CJUE

1196. L'utilité du mécanisme d'accord à deux étages a pu être interrogée, dans la mesure où le droit international et la Convention de Vienne offrent déjà des moyens aux Etats -et à l'UE- de poursuivre des fins comparables. Néanmoins, ce mécanisme constitue davantage une alternative aux autres moyens laissés à l'UE de se défaire d'obligations conventionnelles afin de faire respecter les valeurs (A).

¹⁷³² Ex. : Corée 43§3 ; Malaisie 52§2

¹⁷³³ Ex. : Corée 43§3 ; Malaisie 52§2

L'utilité concrète du mécanisme de double-accord est davantage remise en question, de façon indirecte, par la Cour de Justice de l'UE au sein de l'Avis 2/15. La reconnaissance de composantes du développement durable en tant qu'éléments essentiels implicites au sein des ALE « nouvelle génération » prive en effet le mécanisme de double-accord d'une partie de son intérêt (B).

- A. Le système du double-accord, alternative complémentaire des mesures autorisées par le droit international

1197. La question de la redondance éventuelle du système de double-accord peut être posée, puisque le droit international offre plusieurs options aux Etats pour répondre à une violation des principes et valeurs. En effet, le droit international classique autorise dans un certain nombre de cas, parmi lesquels la violation de principes fondamentaux, l'adoption de contremesures. Or, parmi ces contremesures se trouve notamment autorisée la non-application des accords en vigueur (1).

Par ailleurs, le « changement fondamental de circonstance » identifié par la Convention de Vienne, peut ouvrir droit à la suspension ou dénonciation d'un accord bilatéral. La question se pose de savoir si la violation des valeurs défendues par l'UE constituerait un cas de « changement fondamental de circonstance » (2).

1. L'intérêt du système du double-accord en alternative aux contremesures autorisées par le droit international

1198. En vertu du droit international classique¹⁷³⁴, les Etats sont fondés dans certains cas à user de mesures « coercitives » (non armées) en guise de réaction à un acte d'un autre Etat. On a d'un côté les mesures de rétorsion et de l'autre les représailles. Les mesures de rétorsion sont des actes dits inamicaux, mais licites. Les représailles sont des actes qui, par leur nature même,

¹⁷³⁴ DE FROUVILLE O., DECAUX E., *Droit international public*, coll. Hypercours, Dalloz, Paris, 2018 (11^e édition), 646p.

sont illicites, mais exceptionnellement justifiés, à la lumière d'un acte illicite antérieur commis par l'Etat contre lequel elles sont dirigées. La Commission du droit international, qui emploie le terme de « contremesures » pour désigner de tels actes, considère que l'illégalité initiale constitue une circonstance qui exclut d'avance l'illégalité de la réponse¹⁷³⁵.

1199. Le but poursuivi par les contremesures n'est ni de punir (il ne s'agit donc pas de sanctions) ni de chercher des compensations. Elles sont adoptées afin d'obliger un Etat à cesser de violer le droit, en lui infligeant des dommages, et en le dissuadant de récidiver. Ainsi, pour rester licites, les mesures coercitives doivent :

- être dirigées contre l'Etat responsable de l'acte illicite proprement dit ;
- être précédées d'un avertissement adressé à l'Etat en question, lui demandant de mettre fin audit acte ;
- être proportionnelles à l'acte qui est à leur origine ;
- respecter les principes humanitaires fondamentaux¹⁷³⁶ ;
- être provisoires, et par conséquent cesser dès que l'Etat en question cesse de violer le droit.

1200. Conformément à ces prescriptions, en cas de violations constatées lors de crises, la Commission européenne a listé un certain nombre de mesures négatives envisageables, dans une communication de 1995¹⁷³⁷.

Or, parmi ces « représailles », on trouve *inter alia* les « pressions économiques », dont l'objectif est d'entraver les relations financières et économiques normales. Ceci peut se concrétiser notamment par la mise en place d'embargos commerciaux, l'interdiction d'investissement, ce

¹⁷³⁵ « L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat ». (Commission du droit international, projet d'article 30 sur la responsabilité des Etats), Annuaire de la Commission du droit international, 1979, vol. 2, p. 128.

¹⁷³⁶ Conformément, entre autres, à l'article 60, par. 5, de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁷³⁷ Ces mesures sont : les démarches confidentielles ou publiques ; la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés ; le report des signatures ou de décisions nécessaires à la mise en œuvre de la coopération ; la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique ; le report de la tenue d'une commission mixte ; la suspension de contacts bilatéraux à haut niveau ; l'ajournement de nouveaux projets ; le refus de donner suite à des initiatives du partenaire ; les embargos commerciaux ; la suspension de la coopération avec les Etats concernés. Commission européenne, COM (95) 216 « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », telle que citée par CANDELA-SORIANO, précité, p.891

qui peut conduire les Etats à déroger au respect d'accords en vigueur¹⁷³⁸. Ainsi, comme dans le cadre du système de double-accord, un Etat pourrait suspendre l'application des obligations commerciales d'un accord.

Les contremesures sont cependant à distinguer de la dénonciation/suspension d'un accord prévue par l'article 60 de la Convention de Vienne, à plusieurs égards.

1201. D'abord, les contremesures sont des mesures adoptées en dérogation d'un accord, dont l'existence persiste. L'article 60 de la Convention de Vienne autorise non seulement la suspension, mais également l'extinction d'un accord. Ensuite, les contremesures, et la non-application d'un accord, actes normalement illicites, se trouvent justifiés, dans la mesure où elles constitueraient une réponse à une violation du droit international général. La suspension/dénonciation de l'accord en vertu de sa violation substantielle est une décision parfaitement licite¹⁷³⁹. Enfin et surtout, les contremesures sont temporaires, adoptées afin d'atteindre un objectif précis, dont la réalisation requiert leur interruption. La suspension d'un accord est également temporaire, mais la dénonciation est un acte aux effets permanents.

1202. Le recours à des contremesures ne peut par conséquent être que complémentaire/supplémentaire à l'existence d'un mécanisme de double-accord. De plus, le recours aux contremesures ne peut pas entraver le recours au règlement des différends pacifique prévu par l'accord (ou les accords) en vigueur entre les parties.

1203. Par ailleurs, indifféremment de leur légalité au regard du droit international, les contremesures font l'objet de critiques¹⁷⁴⁰. Elles peuvent poser problème, d'un point de vue éthique, quant à leurs interactions avec les rapports de force, politiques et surtout économiques, entre les acteurs d'un différend. Certains s'inquiètent qu'elles ne soient détournées de leur objectif légitime et ne nuisent à la souveraineté d'un Etat en position de faiblesse. Le recours au règlement pacifique des différends et aux règles de la Convention de Vienne visent, de fait,

¹⁷³⁸ Par exemple, le 26 décembre 1981, les Etats-Unis ont suspendu le *US-Polish Air Transport Agreement* (accord sur le transport aérien entre les Etats-Unis et la Pologne) de 1972 à la suite de la répression du mouvement Solidarité par le gouvernement polonais.

¹⁷³⁹ Sous couvert que les prescriptions en matière d'extinction des traités soient respectées.

¹⁷⁴⁰ V. PORTELA C., *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work ?*, Routledge, Londres, 2011, 208p.

à protéger la partie « faible » à un accord contre l'abus de droit que peut constituer la contremesure. Ceci étant, l'application à géométrie variable de la « clause droits de l'homme » a également conduit à remettre en question l'équité de ce mécanisme.

1204. Les accords conclus entre l'UE et ses partenaires peuvent donc faire l'objet d'une suspension, en dehors des cas prévus par l'article 60 de la Convention de Vienne. Mais il s'agit d'une voie dérogatoire et temporaire. De plus, cette contremesure n'est autorisée que face à une situation de violation grave de normes fondamentales, ce qui exclut de sa protection une part des valeurs promues et défendues par l'UE, par exemple le principe du développement durable.

2. L'intérêt du système de double-accord au regard de la complexité de la qualification du « changement fondamental de circonstances »

1205. Au-delà de l'article 60, il existe une autre « voie » ouverte par la Convention de Vienne, qui pourrait permettre à l'UE de se défaire d'un accord, en cas de violation des valeurs défendues par la doctrine de l'action extérieure.

En effet, l'article 62 traite du « *changement fondamental de circonstances* », qui constitue une autre cause de suspension/dénonciation d'un accord, si :

- l'existence des circonstances visées constituait une base essentielle du consentement des parties à être liées par l'accord¹⁷⁴¹ ; et
- ce changement¹⁷⁴² a eu pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité¹⁷⁴³.

L'analyse diverge selon qu'il s'agit des accords-cadres, ou des accords sectoriels.

1206. Pour les premiers, la présence des clauses de conditionnalité, des « éléments essentiels », auxquels s'ajoute le contenu des préambules, assoie sans ambiguïté l'importance pour les

¹⁷⁴¹ Convention de Vienne 62§1 a)

¹⁷⁴² La comparaison, afin d'identifier l'occurrence d'un tel changement, se fait sur la base de la situation au moment de la conclusion du traité.

¹⁷⁴³ Convention de Vienne 62§1 b)

parties des principes tels que le respect des droits de l'homme, de la sécurité, du développement durable. On pourrait en inférer que le respect de ces principes constitue une base essentielle du consentement de l'UE et de ses partenaires à être liés par les accords-cadres.

1207. En revanche, la réalisation de la deuxième condition est plus malaisée. Les accords-cadres ne créent que peu d'obligations, et comportent surtout des affirmations de principe et des encouragements à la coopération¹⁷⁴⁴. Il est peu probable que la violation, par le partenaire de l'UE, des droits de l'homme, ou des engagements à lutter contre le changement climatique, transforme donc « *radicalement* » la portée des obligations qui lui restent à exécuter en vertu de l'accord-cadre.

1208. La question se pose en des termes sensiblement différents pour les accords sectoriels. Il ne sera possible, pour ces derniers, de considérer que le respect des valeurs de l'UE constitue une base essentielle de leur consentement que dans la mesure où ces accords comportent suffisamment de références pour l'établir. Ainsi en va-t-il par exemple de la présence de mentions relatives aux droits fondamentaux, à la réalisation des objectifs de développement durable, à la sécurité internationale, au sein des préambules ou au sein du corps de l'accord spécifique lui-même.

1209. Pourrait-on cependant imaginer, par exemple, que le retrait d'un Etat actuellement partie à l'Accord de Paris constituerait un « changement fondamental de circonstances », qui justifierait pour l'UE la suspension/dénonciation d'un ALE, ou d'un APV sur le commerce de bois durable ?

1210. Au-delà de ces considérations, il existe un obstacle de taille à l'application de l'article 62 concernant le respect des valeurs : le respect effectif, au moment de la conclusion des accords, des principes par le partenaire de l'Union. En effet, et l'Asie-pacifique en est un exemple frappant, l'UE conclue des accords avec des partenaires dont le respect des valeurs, y compris les droits de l'homme, l'Etat de droit ou les principes démocratiques, laisse parfois beaucoup à désirer. Il est délicat d'affirmer que le Vietnam, au moment de la conclusion de l'accord-cadre, comme de l'ALE, respecte effectivement et suffisamment les principes démocratiques ou les

¹⁷⁴⁴ Voir *supra*, première partie, titre 1

droits de l'homme. S'agit-il dès lors véritablement d'une « base essentielle » du consentement de l'UE à être liée à ces partenaires ? L'UE serait peut-être en mesure d'invoquer un « changement fondamental de circonstances » dans le cas d'une dégradation particulièrement grave de la situation démocratique d'un Etat. La déclaration de conformité annexée à l'accord-cadre entre l'UE et Singapour présente l'intérêt de permettre à l'UE d'invoquer une éventuelle aggravation de la situation des valeurs sur le territoire de la cité-Etat.

1211. Bien que théorique, et n'apportant pas assez de réponses, ces questionnements présentent un intérêt. Il en ressort clairement que si l'UE dispose de voies alternatives, plus ou moins étroites, le système du double-accord constitue un mécanisme sensiblement moins complexe à mettre en œuvre, pour permettre à l'UE « d'armer » la promotion du respect de ses valeurs. C'est d'autant plus vrai dès lors qu'il s'agit d'assurer le respect de normes qui ne relèvent pas des normes de *jus cogens*, par exemple les composantes du développement durable.

1212. Ceci étant, le renforcement du « poids » de la doctrine de l'action extérieure européenne, tel que récemment réaffirmé par la CJUE au sein de l'Avis 2/15, doit à ce stade être examiné.

B. L'Avis 2/15 et la consécration d'« éléments essentiels » implicites au sein du chapitre « commerce et développement durable »

A l'origine de cette affaire, deux positions opposées ont été défendues au niveau européen au sujet de la nature de l'accord de libre-échange signé avec Singapour.

1213. D'une part, le Conseil des ministres de l'UE considérait qu'il s'agissait d'un accord mixte. En tant qu'accord « nouvelle génération », l'EUSIN couvre en effet plusieurs domaines relevant des compétences partagées, telles que la protection sociale ou de l'environnement, par exemple, ainsi que d'autres appartenant aux compétences exclusives des États membres, telles que les investissements étrangers indirects (et notamment les investissements « de portefeuille »). Dès lors, pour le Conseil, la compétence de l'UE pour la conclusion de cet accord doit être partagée avec les États membres.

1214. D'autre part, la Commission européenne et le Parlement européen soutenaient que l'accord pouvait être conclu par l'UE seule, puisqu'à l'exception des investissements étrangers indirects et services de transport transfrontalier, l'ensemble des domaines abordés par l'EUSIN étaient couverts par la politique commerciale commune de l'Union. La conclusion de l'accord relevait donc pour eux de la compétence exclusive de l'UE.

1215. Sans procéder à un examen détaillé de l'évaluation opérée par la CJUE, il convient de mentionner que la Cour a confirmé la compétence exclusive de l'Union dans les domaines traditionnels du commerce, à savoir, les obstacles commerciaux et non-commerciaux (techniques), les douanes, etc. Plus complexe a été l'analyse de la nature de la compétence de l'UE dans le domaine des investissements¹⁷⁴⁵. La compétence exclusive a également été reconnue en ce qui concerne les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et, ce qui nous intéresse davantage encore, du développement durable. La question centrale en l'espèce était de savoir de quel champ de compétences relevaient les dispositions du chapitre CDD.

1216. La Cour a souligné que l'extension du domaine de la politique commerciale commune par la révision de Lisbonne constituait une « *évolution significative*¹⁷⁴⁶ » du droit primaire de l'Union, caractérisée, entre autres, par la règle selon laquelle « *la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* »¹⁷⁴⁷. Ces principes et objectifs sont ceux de la « doctrine » de l'action extérieure européenne, présentée à l'article 21 TUE. Faut-il encore le rappeler, parmi ces objectifs se trouve le développement durable, dont la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que la gestion durable des ressources naturelles sont des composantes¹⁷⁴⁸. En d'autres termes, selon la Cour, dans le réseau d'objectifs interconnectés des articles 207§1

¹⁷⁴⁵ Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir, par exemple, NEFRAMI E., « The competence to conclude the new generation of free trade agreements: lessons from Opinion 2/15 », in CHAISSE J. (dir) *China-European Union Investment Relationships*, Edward Elgar, Londres, 2018, pp.32-58 ; L. ANKERSMIT, « Opinion 2/15 and the future of mixity and ISDS », 18 May 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-isds/> ; R. BISMUTH, « 3 questions à Régis Bismuth sur l'Avis 2/15 rendu par la CJUE sur le traité commercial conclu entre l'UE et Singapour », 19 mai 2017, <http://blog.leclubdesjuristes.com/3-questions-a-regis-bismuth-lavis-215-rendu-cjue-traite-commercial-conclu-entre-lue-singapour/>; NEFRAMI E., « L'Union Européenne et les Accords de libre-échange nouvelle génération : quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2018, vol XIX, pp. 517-535

¹⁷⁴⁶ CJUE, Avis 2/15, précité, §141

¹⁷⁴⁷ Article 207(2) TFUE

¹⁷⁴⁸ CJUE, Avis 2/15, précité, §142

TFUE¹⁷⁴⁹, 21§3 TUE et 205 TFUE¹⁷⁵⁰, l'obligation pour l'UE d'intégrer ces objectifs et principes dans la conduite de la politique commerciale est apparente¹⁷⁵¹. Par conséquent, il s'ensuit pour la CJUE que « *l'objectif du développement durable fait désormais partie intégrante de la politique commerciale commune* »¹⁷⁵².

1217. Ensuite, la Cour a effectué un examen des dispositions du chapitre CDD sous l'angle du test de « lien spécifique avec le commerce ». Il s'agit d'identifier l'existence prévisible d'effets directs et immédiats suscités par ces clauses sur les échanges commerciaux euro-singapouriens. La CJUE a conclu que les deux types d'effets étaient en l'espèce présents. En effet, le Chapitre CDD de l'EUSIN vise, d'une part, à ne pas encourager le commerce par le *dumping* social et environnemental, et, d'autre part, à décourager l'adoption de normes et législations à des fins protectionnistes¹⁷⁵³.

1218. De manière intéressante, l'avis de l'avocat général différait, alors même qu'elle a également analysé l'influence de la « doctrine » de l'article 21§3 sur le champ matériel de la politique commerciale commune, et a procédé au test du « lien spécifique avec le commerce ».

Effectivement, l'Avocat général SHARPSTON avait pour sa part considéré que les clauses du chapitre CDD relevaient de la politique environnementale et sociale, et donc des compétences partagées¹⁷⁵⁴. Elle a notamment insisté sur le fait que le respect des normes telles que la conservation et la gestion des stocks halieutiques de manière durable, par exemple, n'était pas une condition préalable de l'obtention d'avantages commerciaux¹⁷⁵⁵. De plus, le non-respect de ces engagements n'entraînant pas une suspension des concessions commerciales, et ne présentant aucun lien direct et immédiat avec le commerce international, ces clauses ne relevaient donc pas pour elle de la politique commerciale commune. En outre, elle avait souligné que les dispositions pertinentes du droit primaire européen qui ont pour objet

¹⁷⁴⁹ « La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union », article 207(1) TFUE

¹⁷⁵⁰ « L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre de la présente partie, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 du titre V du traité sur l'Union européenne. » Article 205 TFUE

¹⁷⁵¹ CJUE, Avis 2/15, précité, §143-144

¹⁷⁵² *Ibid.*, §147

¹⁷⁵³ *Ibid.*, §155 à 157

¹⁷⁵⁴ Procédure d'Avis 2/15, Conclusions de l'avocat général Mme E. Sharpston, présentées le 21 décembre 2016, [http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CC0002\(01\)&lang1=%20fr&type=TEXT&ancre=](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CC0002(01)&lang1=%20fr&type=TEXT&ancre=)

¹⁷⁵⁵ Procédure d'Avis 2/15, Conclusions de l'avocat général, §493

d'imposer à l'Union de contribuer à la réalisation de certains objectifs dans ses politiques et activités extérieures, c'est-à-dire, l'article 21 TUE (et l'article 205 TFUE), ne pouvaient pas affecter la portée de la politique commerciale commune visée à l'article 207 TFUE¹⁷⁵⁶.

1219. La première conséquence notable de l'Avis 2/15, en ce qui nous intéresse, tient dans le renforcement de la portée de la « doctrine » de l'action extérieure, notamment à l'égard de la politique commerciale commune¹⁷⁵⁷.

Au lieu de conclure que les objectifs qui n'étaient pas purement commerciaux de l'ALE euro-singapourien était « accessoires » aux objectifs commerciaux « principaux », la Cour a intégré ces objectifs non-commerciaux au sein de la politique commerciale commune. Il en découle un statut renforcé de ces objectifs¹⁷⁵⁸, en cohérence avec la stratégie commerciale actuelle de l'UE de *Trade for All*¹⁷⁵⁹, et démontre la volonté de la Cour de voir la puissance de la politique commerciale commune davantage guidée par les valeurs. Comme le conclut M. CREMONA, « *pour le meilleur et pour le pire (et les opinions différeront certainement), c'est une tendance qui va probablement nourrir l'injection de la politique dans la politique commerciale* »¹⁷⁶⁰.

1220. Un autre aspect de l'Avis 2/15 doit nous arrêter, au regard de l'importance de ses implications. La CJUE affirme que l'intensité du lien entre les dispositions du chapitre CDD et les échanges commerciaux entre l'Union et Singapour « *découle également du fait qu'une violation des dispositions en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement, figurant à ce chapitre, autorise [...] l'autre partie à mettre fin à la libéralisation de ces échanges prévue aux autres dispositions de cet accord ou à suspendre celle-ci* »¹⁷⁶¹. Elle se réfère pour cela à la règle coutumière de droit international telle que

¹⁷⁵⁶ Procédure d'Avis 2/15, Conclusions de l'avocat général, §495

¹⁷⁵⁷ HERVE A., « Chronique Action extérieure de l'Union européenne - Développements de la politique commerciale commune dans un contexte post-avis 2/15 : entre poursuite de l'ouverture des échanges internationaux et nécessité d'une meilleure réglementation du commerce dans un contexte institutionnel clarifié », *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n° 1, p. 225

¹⁷⁵⁸ HERVE-FOURNEREAU N., SCHELLEKENS-GAIFFE M.-A., « La compétence externe de l'UE en matière de développement durable à la lumière de l'avis 2/15 » présentation lors du colloque « *Le développement durable et les droits humains dans les accords de partenariat de l'Union Européenne avec les pays d'Asie-Pacifique* », GIS Europe de Rennes, IODE - UMR CNRS 6262, novembre 2018, Rennes, France

¹⁷⁵⁹ HERVE A., « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - La Commission affiche les nouvelles orientations de sa politique commerciale dans la communication « Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable » », *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, n° 1, p. 137

¹⁷⁶⁰ Traduction libre, d'après CREMONA M., « Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017 », *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp.231-259, p.259

¹⁷⁶¹ CJUE, Avis 2/15, précité, §161, nous soulignons

codifiée à l'article 60(1) de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, qui traite des « aspects essentiels » des accords.

1221. La Cour estime que le Chapitre CDD « *occupe une place essentielle* » de l'EUSIN¹⁷⁶². Cet accord comporte pour elle une forme de conditionnalité implicite, « *en subordonnant la libéralisation* [des échanges commerciaux entre l'UE et Singapour] *à la condition que les parties respectent leurs obligations internationales en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement* »¹⁷⁶³. La CJUE en déduit que par conséquent, la non-conformité avec les dispositions du chapitre CDD pourrait constituer une violation substantielle de l'EUSIN, et autoriser sa suspension ou dénonciation¹⁷⁶⁴.

1222. Ce raisonnement, combiné à l'interprétation large de ce que constitue un « aspect essentiel » d'un accord au sens de la Convention de Vienne, est lourd de conséquences pour notre étude.

1223. En effet, cette interprétation « court-circuitée » en quelque sorte le système de conditionnalité développé par l'UE au travers des éléments essentiels « formels ». Il existe effectivement au sein des accords conclus par l'UE des éléments essentiels « formels », qualifiés comme tels expressément, et des éléments essentiels « implicites ».

Cette interprétation prive partiellement d'effet les efforts accomplis par l'UE et ses partenaires pour limiter la portée et l'importance des obligations du chapitre « commerce et développement durable ». En effet, bien qu'elles soient soumises à un règlement des différends allégé, où les sanctions commerciales sont *a priori* exclues, voilà que la CJUE reconnaît aux parties la possibilité de suspendre ou dénoncer leurs concessions commerciales malgré tout, en cas de violation de ses dispositions.

1224. A cet égard, pour déterminer que le contenu du chapitre « commerce et développement durable » est un aspect essentiel de l'ALE, la CJUE semble accorder bien plus de poids aux obligations de ce chapitre que ce que les parties elles-mêmes avaient envisagé. On a évoqué le

¹⁷⁶² CJUE, Avis 2/15, précité, §162

¹⁷⁶³ *Ibid.*, §166

¹⁷⁶⁴ ASEEVA, précité, p.793

fait que le chapitre CDD « type » ne créait que peu ou pas de nouvelles obligations, et se contentait de rappeler les engagements internationaux pris par les parties. Le fait que le chapitre CDD soit soumis à un règlement des différends allégé révèle également la volonté des parties de distinguer les obligations « développement durable » des obligations « commerciales ». Certes, on a évoqué les difficultés que poseraient l'adoption d'un mécanisme de règlement des différends plus « exécutoire », ou l'application du règlement des différends « général ». Néanmoins, cela n'enlève rien à la pertinence du faisceau d'indices que la CJUE identifie pour juger du caractère essentiel de ce chapitre.

1225. La formulation de la CJUE, selon laquelle le « *chapitre 13 occupe une place essentielle* » de l'EUSIN, peut induire une légère confusion. Doit-on en déduire que l'ensemble du chapitre est un « aspect essentiel » selon la Convention de Vienne, et que donc la violation de chacune des clauses pourrait entraîner la suspension de l'ALE ? Si l'on se fie au reste de son raisonnement, il semble que la Cour considère que seul le respect des obligations internationales en matière de protection des travailleurs et de l'environnement soit « conditionnel » de la libéralisation commerciale¹⁷⁶⁵.

Ce serait donc les clauses portant sur le respect des normes internationales, des conventions et principes de l'OIT ainsi que des AME auxquels les parties ont adhéré, qui constitueraient des « éléments essentiels implicites » de chaque accord commercial « nouvelle génération » conclu par l'UE, en Asie-pacifique notamment.

1226. Reste que cette conditionnalité implicite serait difficile à mettre en œuvre, notamment dans le cas d'un accord mixte. En effet, il faudrait emporter l'accord des institutions de l'UE ainsi que des Etats membres pour adopter une décision de suspendre ou dénoncer l'ALE. En revanche, prenant acte des précisions apportées par la Cour, la Commission s'emploie à négocier avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande des accords commerciaux « complets » mais relevant de la compétence exclusive de l'UE. Le recours à la conditionnalité implicite concernant ces accords, surtout s'ils comportent des obligations « commerce et développement durable » renforcées, serait davantage envisageable.

¹⁷⁶⁵ CJUE, Avis 2/15, précité, §166

Conclusion du Chapitre 1

1227. Le système du double-accord, inauguré en Asie-pacifique par l'UE, présente un fort potentiel, à ce stade encore restreint par différents choix de l'UE. Ce mécanisme innovant permet d'armer la promotion des valeurs défendues au sein des accords-cadres par la menace de suspendre l'application des accords sectoriels, et notamment des accords commerciaux. Cependant, ce potentiel est réduit par des conditions parfois strictes de mise en œuvre, ou la faible emprise de l'accord-cadre sur les accords sectoriels.

1228. En fait, à l'issue de la négociation de l'APS euro-canadien, on pouvait craindre que les conditions draconiennes de mise en œuvre du mécanisme ne fassent précédent pour les négociations ultérieures. Après la conclusion des accords euro-japonais, on est bien davantage alarmé à l'idée que le système ne s'applique tout simplement plus aux négociations à venir.

1229. Mais surtout, la portée du système du double-accord stagne, en raison de la réticence de l'UE à essentialiser davantage de dispositions de ses accords-cadres, ou à introduire de nouveaux « éléments fondamentaux », sur le modèle de la clause corruption au sein de l'accord de Cotonou¹⁷⁶⁶. Pourtant, le système du double-accord est un outil complémentaire utile au sein de l'arsenal des mécanismes similaires autorisés par le droit international. Il présente l'avantage de mettre l'accent sur la concertation avant que ne soit envisagée la sanction.

1230. En effet, bien que l'on souhaite que l'UE se montre plus encline à recourir au mécanisme de sanction de la violation des éléments essentiels, il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse. Les sanctions du type commercial, auxquelles on peut assimiler la suspension/dénonciation d'un accord octroyant des avantages commerciaux, ne sont efficaces que dans des circonstances particulières. Elles risquent souvent de causer davantage de dommage que de bien, surtout aux populations locales, ce que l'UE s'interdit¹⁷⁶⁷. Ainsi, le

¹⁷⁶⁶ A cet égard, il serait alternativement possible de généraliser le précédent introduit avec l'EUMEX, au sein duquel un chapitre a été consacré à la lutte anti-corruption. Cet accord prévoit un mécanisme de consultations spécifique en cas de différend, sur le modèle du règlement des différends appliqué aux obligations du chapitre « commerce et développement durable ».

¹⁷⁶⁷ Conseil de l'Union européenne, « Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy », 15 juin 2012, 11205/12, p.5

retrait de préférences commerciales n'est sans doute pas un argument suffisamment convaincant en lui-même pour induire un changement en faveur du respect des valeurs¹⁷⁶⁸. L'exemple du bras de fer entamé et perdu par l'UE avec le Bélarus et la Birmanie, dans le cadre du Système de Préférences Généralisées « Plus » (SPG+), est porteur de leçon¹⁷⁶⁹.

1231. Ceci étant, la relative « stagnation » de l'essentialisation des dispositions des accords externes européens, tout comme l'absence de clauses passerelles explicites, pourraient ne pas être si préjudiciables à la mise en œuvre d'une conditionnalité politique implicite. C'est ce qu'il ressort, entre autres éléments, de l'Avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union. Non seulement cet Avis confirme l'intégration de la doctrine de l'action extérieure au sein de la politique commerciale commune, mais il consacre également l'existence d'éléments essentiels implicites au sein des accords, dont la violation pourrait autoriser la suspension/dénonciation. Certaines obligations du chapitre CDD de l'EUSIN ont ainsi été identifiées comme telles. A considérer que l'accord commercial et l'accord-cadre, de par leurs liens, constituent un même « accord » au titre de la Convention de Vienne, il en découlerait que la violation de certains aspects essentiels implicites de l'un ou l'autre pourrait fonder la suspension ou la dénonciation de tout ou partie de leurs dispositions. L'application d'une telle conditionnalité paraît cependant délicate, et d'autant plus concernant les accords mixtes.

1232. En tout état de cause, le mécanisme de double-accord ne saurait suffire à lui seul à faire des accords commerciaux (et sectoriels en général) de l'UE des instruments de défense des valeurs de la doctrine de l'action extérieure. C'est par la pression conjuguée de différents mécanismes de conditionnalité et de promotion des valeurs, tout au long du processus de négociation et de mise en œuvre des accords commerciaux, associée à la coopération et au dialogue politique, que l'UE peut espérer influencer ses partenaires.

1233. Le système du double-accord est un mécanisme de dernier recours, qui peut être mis en œuvre en aval de la conclusion des accords concernés. L'UE doit également s'assurer en amont de l'entrée en vigueur des accords qu'ils sont cohérents avec sa doctrine. Elle peut également

¹⁷⁶⁸ HACHEZ N., précité, p.21

¹⁷⁶⁹ BEKE, L., HACHEZ, N., « The EU GSP: A Preference of Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar » KU LEUVEN, *working paper* n°155, mars 2015, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, Edward Elgar, Cheltenham, pp.185-2013

tenter à ce stade d'obtenir des engagements et changements de la part de son ou ses partenaires.
L'intérêt de l'étude du processus des études d'impact menées à ce stade en découle.

Chapitre 2 L'évaluation de la contribution des EICDD à la défense des valeurs en Asie-pacifique : des instruments prometteurs et sous-utilisés

1234. L'objectif général des études d'impact européennes demeure le même depuis 2006, date de publication du premier « Guide des EICDD »¹⁷⁷⁰ : « *maximiser les bénéfices probables ou atténuer les potentiels effets négatifs* »¹⁷⁷¹.

D'un côté, il s'agit d'assurer le respect et la promotion du développement durable et de la gouvernance démocratique, par le truchement des accords commerciaux. De l'autre, l'UE souhaite renforcer la « légitimité démocratique » du processus de négociation de ces accords. Cette double-fonction des études d'impact fait écho à l'évolution générale de l'action extérieure européenne, qui trouve également une traduction au sein des accords-cadres, de la coopération menée au travers des IFAE, et des dispositions « développement durable » des ALE.

1235. Lorsque la Commission européenne décide qu'un accord commercial nécessite une analyse d'impact, deux études sont en fait réalisées. Une première étude d'impact (EI) est menée en interne, par les services de la Commission. Une étude d'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) est ensuite préparée par des experts indépendants, les « consultants », engagés sur la base d'un appel d'offre public.

1236. L'étude d'impact (EI) menée par les services de la Commission décrit la mesure commerciale (en ce qui nous intéresse, un accord) proposée et ses objectifs. Elle présente les principales options pour atteindre ces objectifs (le contenu de l'accord), et évalue leurs effets probables sur l'économie, l'environnement, la situation sociale et les droits de l'homme. L'EI doit dresser un tableau des avantages et inconvénients prévisibles relatifs à chaque option envisagée.

Il s'agit d'une étape préliminaire, visant à mobiliser les services compétents de la Commission sur la question, afin d'obtenir une idée globale des tenants et aboutissants de l'éventuelle

¹⁷⁷⁰ Commission européenne, Guide des EICDD, 2006, p.6. Ci-après « Guide des EICDD 2006 »

¹⁷⁷¹ Traduction libre, d'après : « *to maximise likely benefits or mitigate possible negative impacts* », Commission européenne, Guide des EICDD, 2016, ci-après « Guide des EICDD 2016 », p.5

négociation. De fait, les EI visent à évaluer *l'opportunité* de la mesure envisagée, ainsi que les problèmes éventuels, et les solutions possibles. Dans le contexte des négociations d'accords commerciaux, l'EI vise ainsi à déterminer si une négociation commerciale est la meilleure voie à suivre.

1237. Par contraste, les études d'impact de développement durable (EICDD) doivent déterminer *comment* les négociations doivent être menées, et à quoi devrait ressembler l'accord commercial final.

L'EI et l'EICDD ne sont pas pour autant deux processus entièrement déconnectés. Les EI sont conçues de façon à mettre en évidence les aspects sur lesquels les consultants externes de l'EICDD se concentreront par la suite. Les « termes de référence » des EICDD, c'est-à-dire les directives données par la Commission aux consultants, sont préparés en prenant en compte les résultats de l'EI générale, et en consultation avec des experts et parties prenantes.

L'EICDD à proprement parler peut débuter dès lors que les directives de négociation de l'accord en cause, le fameux « mandat », a été approuvé par le Conseil. L'EICDD est un processus continu, mené en parallèle des négociations commerciales¹⁷⁷².

Le processus de l'EICDD lui-même s'organise généralement en trois ou quatre phases.

1238. La première phase est celle de la préparation du *rapport préalable*, au sein duquel sont présentées l'approche méthodologique choisie, et les questions-clés qui seront abordées. Les consultants mènent un processus de « *screening* » (tri) et « *scoping* » (aperçu), afin d'exclure de leur examen les aspects de l'accord qui n'auront pas d'impact significatif. Ce tri permet également d'identifier les secteurs-clés qui mériteront une analyse plus détaillée. Enfin, le consultant établit un plan de consultation du public. En effet, il doit travailler en étroite consultation avec les parties prenantes ou acteurs intéressés (*stakeholders*) de l'UE et du territoire du partenaire. Il s'agit en fait des acteurs de la société civile, autrement dit d'ONG, de représentants des milieux d'affaires, des syndicats d'employeurs et de travailleurs, ainsi que

¹⁷⁷² On peut d'ores et déjà relever que ce principe connaît parfois des accros. Le plus récent exemple en est la signature de l'accord commercial UE-MERCOSUR, alors que le processus de l'EICDD était encore en cours. Les tenants et aboutissants d'un tel manque de rigueur dans la méthode suivie par l'UE seront examinés plus loin.

des chercheurs du monde académique, ou encore des représentants des administrations nationales.

1239. Par la suite, le consultant élabore un *rapport intérimaire*, sur la base de la méthodologie et du champ d'étude identifié dans le rapport préalable, ainsi que des commentaires et critiques reçus. Ce rapport présente les premières conclusions de l'analyse approfondie des effets attendus en matière économique, sociale, environnementale et de droits de l'homme, y compris sur les secteurs-clés.

1240. Sans surprise, le processus se poursuit par la publication d'un *rapport final*. Le consultant y affine l'analyse générale et sectorielle. Il est précisé que le rapport final doit être « *clair et compréhensible* », autrement dit, rédigé d'une façon qui s'adresse aussi bien à un public expert que non-averti. C'est au sein de ce rapport final que les consultants sont tenus de formuler des recommandations et des propositions de mesures d'accompagnement. Ce sont des mesures qui visent à maximiser les bénéfices de l'accord proposé, ou à prévenir ses effets néfastes potentiels. Lorsqu'ils formulent ces propositions, les consultants devraient analyser la faisabilité de ces mesures, ainsi que fournir une estimation de leur coût et impact¹⁷⁷³. La formulation de mesures d'accompagnement est particulièrement importante dans le cadre de négociations asymétriques, menées avec un PED¹⁷⁷⁴.

1241. Ces trois rapports sont chacun présenté une première fois au public, afin de faire l'objet de critiques et suggestions. Ceci s'opère notamment au travers du Dialogue de la Société Civile de la Commission¹⁷⁷⁵. Les rapports sont ensuite révisés et publiés, par les consultants ainsi que sur le site de la Commission européenne¹⁷⁷⁶.

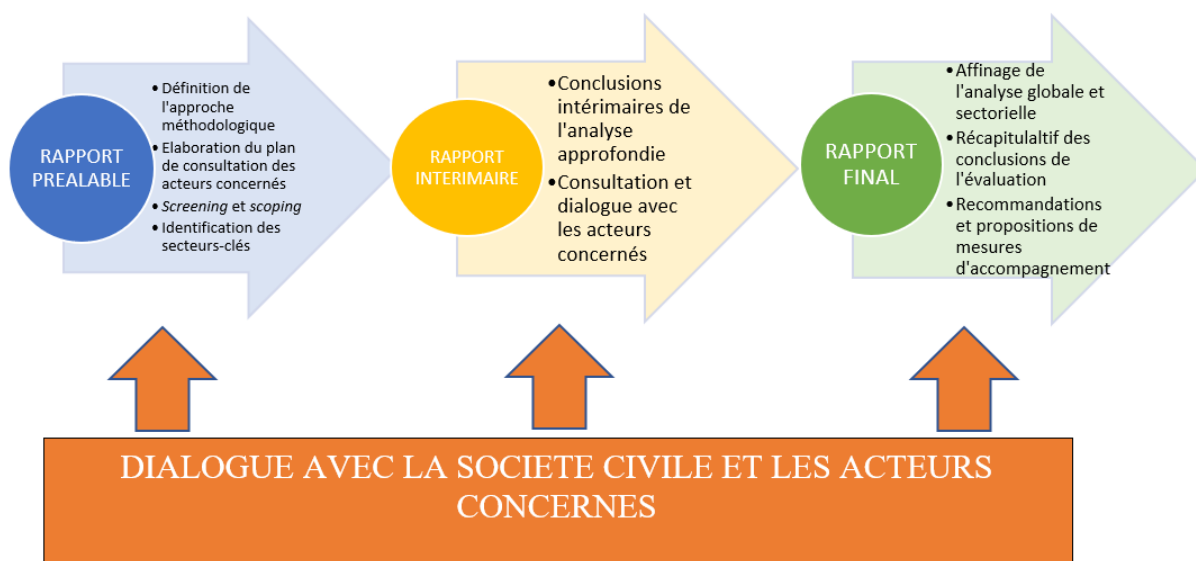
¹⁷⁷³ Guide EICDD 2016, p.13

¹⁷⁷⁴ Commission européenne, Guide des EICDD, 2016, p.5 ; conformément à la réorientation annoncée dans *Trade for All*, la Commission envisage également de recourir aux EICDD afin de mener une analyse de l'impact des accords commerciaux sur les PED.

¹⁷⁷⁵ La Commission européenne organise régulièrement des rencontres *ad hoc* avec la société civile, notamment dans le cadre des négociations commerciales. Pour une présentation de ces réunions et de ses participants : <https://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetlist.cfm#year-2019>

¹⁷⁷⁶ Pour l'ensemble des rapports d'EICDD publiés, voir : <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/>

Figure 6 : déroulement d'une EICDD en vertu des prescriptions du Guide de 2016 :



Source : auteure

1242. Il reste à présenter la dernière étape de ce processus, qui n'en est pas la moins importante. A l'issue de la publication du rapport final de l'EICDD par le consultant externe, la Commission prépare un « *position paper* », basé sur les conclusions et recommandations des consultants. Au sein de ce *position paper*, la Commission est censée offrir une réponse aux propositions et critiques portées par l'EICDD, présenter les points sur lesquels elle est en désaccord, et décrire comment les conclusions de l'EICDD sont prises en compte dans les négociations. La crédibilité de la poursuite des objectifs du développement durable ainsi que la promotion des droits de l'homme par l'UE dépend de comment l'analyse menée au sein de l'EICDD est effectivement utilisée pour guider les négociations commerciales¹⁷⁷⁷. Notons que le *position paper* est discuté avec les Etats membres au sein du « Comité 133 »¹⁷⁷⁸. La publication du *position paper* de la Commission marque de fait la fin du processus de l'EICDD.

1243. Enfin, signalons qu'il existe un organe qui assure la coordination entre la Commission et le groupe d'experts engagés, et qui supervise le bon déroulement de l'EICDD : le comité de pilotage inter-services (*steering committee*) de l'EICDD. Le SEAE est invité, au même titre que tout service intéressé de la Commission, à participer à ce comité. C'est intéressant dans la

¹⁷⁷⁷ Commission européenne, Guide des EICDD, 2006, p.13

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*

mesure où le SEAE est responsable de la négociation et du suivi de l'application des accords-cadres. Sa présence dans ce comité devrait contribuer à la cohérence des objectifs poursuivis aussi bien dans les accords-cadres que dans les accords commerciaux.

1244. Les EICDD européennes bénéficient d'une méthodologie précise, conjuguée à la volonté d'adopter pour l'examen une démarche globale, objective et participative. Les accords négociés et conclus en Asie-pacifique (et avec le Canada) l'ont été alors que s'appliquait encore le Guide de 2006, à l'exception du Japon. Bien que le Guide n'ait été révisé qu'en 2016¹⁷⁷⁹, les critiques dont les EICDD ont fait régulièrement l'objet ont pu être prises en compte au gré des différentes expérimentations.

En tout état de cause, la qualité de la méthodologie d'analyse propre au processus des EICDD européennes en fait un instrument potentiellement efficace de promotion et de garantie des valeurs au sein des accords commerciaux (Section 1).

Par ailleurs, l'association au processus des organisations issues de la société civile permet aux consultants de bénéficier de leurs informations, expertises et points de vue, et renforce le caractère démocratique non seulement de l'EICDD, mais de la négociation de l'accord commercial (Section 2).

Section 1 Le perfectionnement de la méthodologie et l'extension du champ d'analyse matériel des EICDD au service de la défense des valeurs

1245. L'élaboration d'une EICDD pour chaque acte relevant de la politique commerciale n'est pas obligatoire. La Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Au sein du Guide de 2016 et sur le site internet qu'elle dédie aux processus, elle annonce vouloir en mener

¹⁷⁷⁹ Et en 2011 pour ce qui a trait à l'évaluation d'impact concernant les droits de l'homme, voir *infra*.

pour chaque négociation commerciale « majeure »¹⁷⁸⁰. Les critères permettant de déterminer quelle négociation est « majeure » ne sont pas précisés, laissant la liberté du choix à la Commission. Une première remarque s'impose à ce sujet. En effet, pour négocier l'ALE avec le Vietnam, la Commission européenne a choisi de se fonder sur l'EICDD réalisée en 2009, à propos d'un ALE entre l'Union et l'ASEAN. Elle a justifié ce choix en considérant que puisque « *les objectifs de long terme [de la négociation] demeuraient les mêmes, les effets de long terme devraient rester et de loin les mêmes* »¹⁷⁸¹. Cette affirmation est présomptueuse, voire même erronée.

1246. En effet, l'analyse par pays opérée au sein de l'EICDD initiale n'a pas toujours été suffisamment approfondie. La Commission reconnaît pourtant elle-même qu'en matière environnementale notamment, « *l'EICDD ne cherche pas à décomposer les effets par pays* »¹⁷⁸². Par ailleurs, l'analyse des effets « sociaux » se cantonne presque entièrement aux effets sur l'emploi et la pauvreté. Les droits du travail ne sont évoqués que brièvement, lorsque la Commission s'inquiète dans son *position paper* d'un recours possible au *dumping* social dans le secteur du textile et de la chaussure¹⁷⁸³. Elle invoque en réponse la présence des engagements relatifs aux normes de l'OIT et au travail décent, et la coopération qui devrait accompagner l'application de l'ALE. Aucune précision n'est fournie concernant cette coopération. Or, on l'a vu, la programmation de l'ICD concernant l'ASEAN et à l'égard de ses membres n'accorde que peu d'importance à la question des droits du travail¹⁷⁸⁴.

1247. De plus, le processus de l'EICDD initiale s'est achevé en 2009, la négociation d'un ALE avec le Vietnam n'a été officiellement engagée que 3 ans après, et les négociations ont eu lieu plus récemment encore, pour s'achever en 2018. La situation économique, sociale, environnementale, ainsi que des droits de l'homme du Vietnam (et de ses voisins de l'ASEAN)

¹⁷⁸⁰ Guide des EICDD 2016, p. 4 ; « *The Sustainability Impact Assessment (SIA) is a DG Trade-specific tool for supporting major trade negotiations* », site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm

¹⁷⁸¹ Traduction libre d'après : « *with the long term objectives unchanged, the longer term impacts should remain by and large the same* ». Commission européenne, « Commission services' Annex on Vietnam to the Position Paper on the Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the EU and ASEAN », 2012, 9p., p.2. Ci-après « Commission européenne, position paper en réponse à l'EICDD ASEAN, Annexe Vietnam ».

¹⁷⁸² Commission européenne, position paper en réponse à l'EICDD ASEAN, Annexe Vietnam, précité, traduction libre d'après : « *the effects of increased ASEAN-EU trade on environment are difficult to quantify and the SIA does not attempt to break down the effects per country* », p.5

¹⁷⁸³ Ibid., « *efforts will be needed to ensure adequate labour protection standards and to avoid undercutting competitors by bypassing workers' rights* », p.7

¹⁷⁸⁴ Voir *supra*, seconde partie, titre 1

a évolué depuis 2009. De plus, l'EICDD de 2009 ne pouvait prendre en considération l'apparition du TPP, dont l'application remet en cause certaines des conclusions initiales, ne serait-ce que sur le plan commercial.

1248. Si l'on ajoute à cela le fait que la méthodologie du processus des EICDD s'est enrichie, notamment par une analyse des effets sur les droits de l'homme, ce qui n'a rien d'anodin concernant le Vietnam comme les autres membres de l'ASEAN, et par un renforcement du processus de consultation publique, le choix fait par la Commission est difficilement acceptable. Sans compter que l'EICDD (et la consultation publique) est censée nourrir « en direct » la négociation de tout accord, ce qui n'a pas pu être le cas pour l'EUVN¹⁷⁸⁵. Il est regrettable que la Commission ait fait l'économie d'une nouvelle EICDD, surtout pour le premier ALE « nouvelle génération » négocié avec un PED.

1249. Fort heureusement, la Commission semble avoir revu son approche. Elle a demandé à ce que soit élaborée une nouvelle EICDD pour chacune des négociations récemment entamées ou reprises avec respectivement l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines. Il serait approprié qu'elle procède ainsi pour toute négociation commerciale, et surtout pour celles impliquant un partenaire en développement.

1250. La Commission a effectué une révision complète du Guide pour les Etudes d'Impact en 2016. A cette date, 22 études d'impact de développement durable avaient été menées en appui des négociations commerciales les plus importantes de l'UE, et six étaient en cours¹⁷⁸⁶. Cette réforme a fait suite aux retours d'expérience des services de la Commission, aux suggestions de la société civile, notamment récoltées lors d'une consultation publique menée en 2015¹⁷⁸⁷, et aux recommandations du CESE. La révision visait également à ajuster la méthodologie suivie aux évolutions de la politique commerciale, telle que désormais guidée par la stratégie *Trade for All*. Auparavant, la Commission avait déjà élargi le champ d'analyse des EICDD à l'impact

¹⁷⁸⁵ Ceci s'est reproduit récemment dans le cas de l'accord UE-MERCOSUR, signé avant que ne soit achevé et publié le rapport final de l'EICDD correspondante.

¹⁷⁸⁶ Pour un état des lieux des études d'impact accomplies et en cours : <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/sustainability-impact-assessments/>

¹⁷⁸⁷ A la suite d'une consultation publique, menée entre le 30 avril et le 14 août 2015. Pour un résumé des réponses obtenues à cette occasion : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/154357.htm>

sur les droits de l'homme¹⁷⁸⁸, conformément aux objectifs du Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2012-2014)¹⁷⁸⁹.

1251. Concomitamment à l'affirmation de la doctrine de l'action extérieure européenne, la méthodologie des EICDD a été perfectionnée (§1) et leur champ d'analyse étendu (§2). Désormais, les EICDD visent à s'assurer que les accords négociés n'entrent pas en contradiction, et complètent la promotion du développement durable dans ses trois dimensions, ainsi que des droits de l'homme¹⁷⁹⁰. La crédibilité et la cohérence de la démarche européenne en sortent renforcées.

§1 La précision et la transparence croissantes de la méthodologie des EICDD européennes en Asie-pacifique

1252. Une comparaison des approches méthodologiques suivies par d'autres acteurs en matière d'analyse d'impact tend à faire ressortir la qualité particulière des EICDD européennes. Un auteur a par exemple procédé à une comparaison des études menées respectivement par les Etats-Unis, le Canada et l'UE en amont de la conclusion d'un accord commercial avec le même partenaire, la Corée du Sud¹⁷⁹¹. L'approche développée par l'UE se distingue par son caractère global, approfondi, et pragmatique, ainsi que par sa transparence. La méthode européenne s'est qui plus est affinée au cours de la dernière décennie. Il convient de noter que si la Commission européenne a établi un cadre méthodologique général, les consultants externes décident de la méthode exacte et du processus précis de leur étude.

1253. L'importance de la contribution des EICDD à la promotion et la protection des principes défendus par l'UE au sein de son action extérieure dépend en effet de la qualité de la

¹⁷⁸⁸ Commission européenne, « Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives », 2015, 18p.

¹⁷⁸⁹ Conclusions du Conseil du 25 juin 2012 sur les droits de l'homme et la démocratie, Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie et Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie adoptés par le Conseil le 25 juin 2012, 29p. La Commission devait « intégrer les droits de l'homme dans les analyses d'impact, lorsqu'elles sont effectuées pour [...] des accords commerciaux ayant des conséquences économiques, sociales et environnementales importantes », Plan d'Action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2012-2014), précité, p.11

¹⁷⁹⁰ En revanche, la question sécuritaire reste hors-champ.

¹⁷⁹¹ Voir REYNAUD P., « Sustainable Development and Regional Trade Agreements: Toward Better Practices in Impact Assessments », vol 8, n°2, 2013, pp. 207-243, p.211

méthodologie et des conclusions de l'étude menée. On s'arrêtera sur les principaux aspects de la méthodologie des EICDD européennes qui illustrent sa qualité.

1254. A titre de remarque liminaire, le rapport final établi pour l'étude d'impact d'un accord commercial avec l'ASEAN totalise 90 pages¹⁷⁹². L'analyse de l'impact « social » en occupe 4, et l'impact « environnemental » à peine 3 pages. Par comparaison, le rapport final de l'étude réalisée pour l'APE avec le Japon, qui comptabilise plus de 300 pages, en consacre 21 à l'analyse sociale¹⁷⁹³, et 33 à l'impact environnemental. La quantité ne préjuge bien sûr pas nécessairement de la qualité, mais on y verra un indice que les EICDD se sont étoffées.

1255. Pour le confirmer, on peut s'appuyer sur plusieurs éléments. D'abord, les analyses s'appuient sur un nombre croissant d'indicateurs, afin d'opérer une étude à la fois quantitative et qualitative des effets économiques, sociaux, et environnementaux du futur accord (A). Ensuite, plusieurs secteurs-clés font l'objet d'une analyse approfondie, en raison de leur vulnérabilité ou potentiel particulier (B). Enfin, les EICDD ne se bornent pas à l'analyse des effets prévisibles d'un accord. En effet, afin de « nourrir » la négociation et de soutenir le travail des négociateurs, les consultants doivent également proposer des mesures d'accompagnement (C).

- A. La transparence accrue des indicateurs utilisés et la combinaison d'analyse quantitative et qualitative

D'abord, l'examen des effets potentiels s'opère au moyen d'indicateurs qui sont devenus plus précis et nombreux.

1256. Par exemple, l'analyse environnementale effectuée dans la perspective d'un ALE interrégional avec l'ASEAN s'est focalisée sur quelques sujets. Les consultants se sont penchés sur l'impact prévisible sur l'atmosphère, l'utilisation des sols et la biodiversité, ainsi la qualité

¹⁷⁹² Le rapport final comporte ceci étant une annexe de 300 pages. Les consultants y détaillent davantage la méthodologie suivie, ainsi que les effets sur certains secteurs (pêche, véhicules à moteur) ou certaines questions « sensibles » (biocarburants, déforestation et commerce de bois illégal). En revanche, l'analyse environnementale et sociale n'y est pas complétée.

¹⁷⁹³ L'analyse des effets potentiels sur les droits de l'homme étant comprise dans cette section.

de l'eau et la question des eaux usées¹⁷⁹⁴. Cependant, les auteurs de l'étude n'ont pas estimé pertinent de présenter quels indicateurs ils ont utilisé pour parvenir à leurs conclusions.

1257. *A contrario*, la liste des indicateurs mis à contribution dans l'examen des effets sociaux, environnementaux (et économiques) potentiels du CETA et de l'APE euro-japonais est plus longue, et a gagné en pertinence. De fait, les rapports finaux de ces EICDD présentent, dans la section consacrée à la méthodologie suivie, une liste des principaux indicateurs utilisés. Ce n'était pas nécessairement le cas auparavant.

¹⁷⁹⁴ ECORYS, « Trade Sustainability Impact Assessment of the FTA between the EU and ASEAN, Final Report, Volume 1 », 2009, 90p., ci-après « Rapport final EICDD ASEAN », pp.37-39

Tableau 53 : liste des principaux indicateurs utilisés au sein de l’EICDD portant sur un accord commercial avec le Japon en matière sociale et environnementale :

Type d’analyse	Champ visé	Indicateurs utilisés
Analyse sociale	Emploi	Taux d’emploi
	Revenus	Salaires réels
	Protection sociale	Dépenses publiques ; part du PNB des dépenses publiques de santé
	Egalité salariale	Taux d’activité ; taux de chômage ; coefficient de Gini ; écart salarial (lié au genre)
	Normes du travail	Niveau de respect des Conventions de l’OIT
	Environnement réglementaire	Souveraineté réglementaire ; respects des droits de l’homme
	Consommateurs	Normes de sécurité, de protection du consommateur
Analyse environnementale	Biodiversité	Niveaux de protection des espèces menacées ; recours aux pesticides et engrais dans l’agriculture
	Environnement réglementaire	Niveaux de protection légaux ; interactions avec les AME
	Qualité environnementale	Emissions de CO2 ; autres émissions (CH4 et N2O) ; intensité énergétique sectorielle ; efficacité énergétique et en termes de ressources ; déforestation ; commerce en bois illégal ; commerce de produits de la pêche ; intensité de la production de déchets
	Energie, efficacité des ressources	Intensité énergétique sectorielle ; taille du marché des biens environnementaux ; efficacité et utilisation des ressources

Source : auteure, d’après le rapport final de l’EICDD Japon, p.25

1258. L’EICDD concernant le CETA est particulièrement intéressante en ce que les consultants ont systématiquement mis en évidence les indicateurs utilisés pour chacune des évaluations menées. Par exemple, lors de l’examen des impacts possibles pour le secteur des industries extractives, ils se sont penchés sur le taux de réduction des réserves de métaux, d’eau, ou encore la contamination de l’eau par des produits chimiques, le taux d’utilisation de terres riches en

biodiversité, et d'autres, comme les émissions de gaz à effet de serre (GES) ou la qualité de l'air¹⁷⁹⁵.

Tableau 54 : liste des principaux indicateurs utilisés au sein de l'EICDD portant sur un accord commercial avec le Canada en matière sociale et environnementale :

Type d'analyse	Champ visé	Indicateurs utilisés
Analyse sociale	Qualité et travail décent	Salaires/revenus Egalité salariale Mobilité des salariés Force de la négociation collective Qualité du travail en termes de santé et de sécurité au travail
	Autre	Environnement réglementaire Droit de réguler Niveaux de pauvreté Sécurité publique Accessibilité et qualité de la santé Accessibilité et qualité de l'éducation Progrès technologique, innovation
Analyse environnementale	Qualité environnementale	Déchets (y compris toxiques et dangereux) Emissions de GES
	Stocks de ressources naturelles	Taux de réduction de la biodiversité Stocks halieutiques Utilisation des forêts Utilisation des ressources minérales Utilisation des combustibles fossiles
	Autre	Environnement réglementaire Droit de réguler

Source : auteure, d'après le rapport final de l'EICDD CETA, p.29

1259. Au moyen de ces indicateurs, les consultants sont tenus de procéder à un examen aussi bien quantitatif que qualitatif des effets attendus. Concrètement, en matière sociale par exemple,

¹⁷⁹⁵ DEVELOPMENT SOLUTIONS, « Trade SIA relating to the negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada, Final report », 2011, 468p. Ci-après « Rapport final, EICDD CETA », pp.139-149

cela signifie qu'ils doivent aussi bien examiner l'impact sur l'emploi, les salaires, ou la pauvreté, mais aussi sur les conditions de travail (horaires, santé et sécurité au travail).

1260. Ce point a pu faire l'objet de critiques, de la part non seulement des observateurs externes, mais aussi de la Commission elle-même. Au sujet de l'étude faite de l'impact social du CETA, cette dernière regrette ainsi qu'il s'agisse d'une analyse « *essentiellement économétrique* », insuffisamment approfondie concernant les effets qualitatifs. Selon la Commission, l'EICDD aurait bénéficié d'une approche plus complète, et les consultants n'auraient pas dû se contenter de s'appuyer sur les estimations quantitatives des effets économiques prévus¹⁷⁹⁶. Bien qu'elle soit plus complète que la plupart des EICDD effectuées avant 2016, l'étude menée pour le CETA n'est ainsi pas exempte de critiques.

1261. Dans l'EICDD effectuée concernant l'APE euro-japonais, le consultant a davantage combiné analyse quantitative et qualitative, en s'appuyant sur les critères du travail décent posés par l'OIT, les normes fondamentales du travail, la qualité de l'environnement réglementaire/législatif, et les droits de l'homme¹⁷⁹⁷.

1262. Par ailleurs, l'une des forces des EICDD européennes tient à l'identification de « secteurs-clés », pour lesquels l'analyse est approfondie.

B. L'identification de secteurs-clés

1263. Cette pratique s'est standardisée, ce qui est bienvenu, surtout si l'on songe que ce n'était pas le cas au sein de l'EICDD réalisée en amont d'un ALE interrégional avec l'ASEAN¹⁷⁹⁸. Les secteurs ou questions d'intérêt particulier sont sélectionnés au cours de l'étape de *screening* et de *scoping* de la Commission et des consultants.

¹⁷⁹⁶ Commission européenne, « European Commission services' position paper on the trade sustainability impact assessment of a Comprehensive Economic & Trade Agreement between the EU and Canada », 4 avril 2017, 24p., p.11. Ci-après « Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD CETA »

¹⁷⁹⁷ LSE ENTERPRISE LTD, « Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan - Final Report », 2016, 314p. Ci-après « Rapport final EICDD Japon », p.194 et suivantes

¹⁷⁹⁸ Bien que l'analyse ait été approfondie en annexe du rapport final concernant certains secteurs.

1264. La sélection s'opère en fonction de différents critères. Il peut s'agir de la vulnérabilité particulière du secteur aux effets négatifs, par exemple dès lors qu'il s'agit d'agriculture dans un PED où la sécurité alimentaire est précaire. Lorsque des craintes ont été exprimées par les acteurs d'un secteur, il peut également faire l'objet d'une analyse approfondie afin de vérifier la véracité et de rassurer les acteurs économiques. C'est par exemple le cas du secteur du textile et de la pêche dans le cas de l'ALE avec les Philippines, ou de l'automobile avec la Corée du Sud et le Japon respectivement, ou encore du bœuf et du porc dans le cas du Canada.

Mais les secteurs présentant des débouchés potentiels importants pour l'UE peuvent également faire l'objet d'une telle analyse. C'est dans cet esprit qu'ont été spécifiquement étudiés les secteurs des biens et services environnementaux avec la Corée du Sud, du ferroviaire avec le Japon, ou encore des services avec le Canada.

1265. L'analyse des secteurs-clés vise donc aussi bien à anticiper et corriger les éventuels effets sectoriels négatifs, qu'à encourager et stimuler la libéralisation dans des secteurs offrant des opportunités positives pour l'UE et son/ses partenaires. Dans la mesure où la méthode de l'EICDD vise à identifier les effets négatifs potentiels y compris pour le partenaire, pour qu'un secteur soit identifié comme étant prometteur, les gains économiques européens ne doivent pas nuire de façon disproportionnée au secteur économique similaire du partenaire. Les EICDD invoquent souvent la possibilité que des « ajustements structurels » soient inévitables, mais que les salariés d'un secteur en perte d'activité bénéficieront de l'activité croissante d'un autre secteur. On le verra, il arrive que les analyses surestiment en cela la mobilité réelle des travailleurs.

1266. Enfin, les consultants sont encouragés à élaborer des propositions de clauses ou de mesures d'accompagnement pragmatiques, ambitieuses et innovantes.

C. L'élaboration de recommandations et de mesures d'accompagnement

1267. Il s'agit d'un aspect essentiel de la méthode européenne, et d'importance critique pour l'efficacité de l'EICDD, autrement dit pour son impact sur les négociations et le contenu final de l'accord. Les observateurs, comme la Commission, ont pu critiquer le caractère limité des propositions faites dans le cadre de certaines études. Ainsi, au sujet de l'EICDD menée pour la Corée du Sud, la Commission européenne a regretté que certaines recommandations spécifiques n'aient pas été suffisamment justifiées et détaillées pour véritablement bénéficier aux négociateurs¹⁷⁹⁹.

1268. L'EICDD visant l'APE euro-japonais est un bon exemple *a contrario*. En matière sociale, le consultant insiste sur la nécessité pour les négociateurs de rechercher le respect, la mise en œuvre et une surveillance renforcée des conventions de l'OIT par le Japon¹⁸⁰⁰. Ils affirment que la priorité claire est de chercher la ratification par le Japon des deux conventions fondamentales restantes¹⁸⁰¹. Surtout, les consultants ont identifié des éléments importants au sein des chapitres « commerce et développement durable » de l'EUKOR et du CETA qu'ils souhaitent voir repris au sein du chapitre CDD euro-japonais. Il s'agit de reprendre la clause « étoffée » portant sur le respect des normes internationales du travail¹⁸⁰², d'autoriser expressément la participation de l'OIT au processus de règlement des différends, et de mettre en place les mécanismes de surveillance de la mise en œuvre des clauses travail par le biais du GCI et du Forum de la société civile. Les consultants soulignent également que les « capacités réelles » du GCI euro-coréen ont été critiquées, et que cela doit également être pris en compte.

1269. Il s'agit de quelque chose de très intéressant, dans la mesure où cela nourrit potentiellement l'enrichissement progressif des chapitres CDD. En dépit du caractère

¹⁷⁹⁹ Commission européenne, « Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the EU and the Republic of Korea – Commission services position paper », juin 2010, 9p., p.1. Ci-après « Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD EUKOR »

¹⁸⁰⁰ Rapport final EICDD Japon, p.10

¹⁸⁰¹ Pour mémoire, C-111 (non-discrimination) et C-105 (prohibition du travail forcé)

¹⁸⁰² Les consultants recommandent d'aller au-delà de la pratique classique des ALE qui invoquent simplement la Déclaration de l'OIT de 1998, et d'inclure des références aux Conventions fondamentales de l'OIT. Selon eux, les parties devraient ainsi s'engager à ratifier ces dernières, ainsi que celles « à jour », et les mettre en œuvre effectivement. Les parties devraient également s'engager explicitement à respecter, promouvoir et réaliser dans leur droit domestique et leurs pratiques nationales les principes des droits fondamentaux du travail, y compris l'élimination de la discrimination relative à l'emploi et l'occupation. Ce sont en effet des éléments que l'on trouve au sein des clauses « normes internationales du travail » de l'EUKOR et de l'APE euro-japonais.

globalement standardisé de leurs clauses, certaines variations existent, et il est parfois regrettable qu'elles ne soient pas reprises dans les accords ultérieurs. Il s'agit donc ici d'une recommandation pragmatique, pertinente et « prêt-à-importer » pour les négociateurs.

1270. Au-delà de l'application d'une méthodologie pointilleuse, les EICDD européennes bénéficient également d'un champ d'analyse de plus en plus étendu.

§2 Le caractère global des EICDD européennes renforcé par l'extension du champ matériel de l'analyse

1271. L'analyse opérée par les consultants au sein de l'EICDD doit suivre une approche globale et exhaustive, afin de guider de façon optimale la négociation en cours. En réponse aux critiques et à l'affirmation de la doctrine de l'action extérieure européenne, le champ de l'analyse a été qui plus est étendu.

1272. D'abord, la portée de l'analyse a été étendue d'un point de vue « géographique ». On a évoqué le fait que les EICDD de l'UE évaluent les effets aussi bien sur le territoire de l'Union que sur celui de son partenaire commercial. Les consultants sont également tenus d'inclure dans le champ de leur étude les effets potentiels sur des pays ou territoires tiers à l'accord. L'EICDD portant sur le CETA analyse ainsi les effets potentiels pour le Mexique, ainsi que pour les Etats-Unis¹⁸⁰³. L'impact de chaque accord à l'égard la Turquie est généralement examiné, en raison de l'union douanière qui l'unit à l'UE. Les consultants identifient par exemple au sein de l'étude portant sur l'APE UE-Japon que le secteur automobile turc pourrait subir des effets négatifs, mais qu'ils seraient « *négligeables* »¹⁸⁰⁴.

1273. De plus, depuis 2016, les consultants sont officiellement tenus de procéder à un examen des externalités négatives éventuelles qui affecteraient des PED et PMA. Il s'agit, en cohérence avec la doctrine de l'action extérieure, de ne pas conclure d'accord commercial au détriment du développement (durable) des Etats du Sud, notamment des plus vulnérables.

¹⁸⁰³ Rapport final EICDD CETA, précité, voir notamment pp.316-317

¹⁸⁰⁴ Rapport final EICDD Japon, précité, p.59

1274. Ensuite, le champ de l'analyse demandée aux consultants a été étendu du point de vue matériel également. Ainsi en va-t-il de l'intégration désormais systématique d'une analyse portant sur les droits de l'homme (A). L'examen de tout sujet pertinent, et notamment des questions « transversales » (discrimination, égalité homme-femme, droits des minorités...), est également attendu des consultants (B).

A. Le caractère global de l'analyse renforcé par l'intégration d'une analyse de l'impact de l'accord commercial sur les droits de l'homme

1275. En matière de droits de l'homme¹⁸⁰⁵, l'analyse attendue des consultants ne vise pas à passer un jugement sur la situation des droits de l'homme dans le pays partenaire, ni à décider si ce pays est éligible à la conclusion d'un accord commercial¹⁸⁰⁶. L'objectif est d'attirer l'attention des négociateurs sur les effets potentiels en la matière, et donc de soutenir une prise de décision éclairée. En théorie, cela pourrait conduire à l'inclusion de dispositions particulières, qui insistent sur tel ou tel aspect des valeurs démocratiques. Dans leur analyse, les consultants sont censés recourir à tous les documents guidant la prise en compte des droits de l'homme dans l'action de l'UE, ce qui inclut expressément les conventions fondamentales de l'OIT. L'analyse s'opère en conformité avec la défense du caractère universel et indivisible des droits de l'homme. De fait, le Guide de 2016 précise que « *les consultants devraient garder à l'esprit que les droits de l'homme sont interdépendants et interconnectés* »¹⁸⁰⁷.

1276. Plus précisément, l'analyse concernant les droits de l'homme vise à :

- identifier les droits de l'homme spécifiques qui seront les plus probablement affectés par certaines mesures/clauses contenues dans l'accord ;
- analyser la mesure dans laquelle le contenu de l'accord pourrait améliorer ou dégrader la jouissance des droits identifiés, ou renforcer ou affaiblir la capacité de l'UE et de

¹⁸⁰⁵ Commission européenne, « Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives », précité.

¹⁸⁰⁶ Guide des EICDD 2016, p.21. Pour une réflexion sur la conditionnalité préalable à la négociation d'un accord, voir *infra*.

¹⁸⁰⁷ Traduction libre d'après « the consultants should keep in mind that human rights are interdependent and interrelated », Guide des EICDD 2016, p.21

son partenaire de remplir ou « *progressivement réaliser* » leurs obligations relatives aux droits de l'homme ;

- identifier les individus ou groupes spécifiques qui seraient les plus vulnérables à ces effets potentiels.

1277. L'accord conclu avec le Japon est le premier dont l'EICDD a intégré une analyse des effets potentiels sur les droits de l'homme. Les consultants ont estimé que pourrait être potentiellement affecté le droit à la vie privée, dans le contexte de la protection des données personnelles. Le rapport final de l'EICDD conclut cependant que les niveaux de protection assurés par la législation de l'UE et du Japon sont équivalents, et qu'il n'existe donc pas de véritable risque¹⁸⁰⁸.

1278. Les consultants engagés pour analyser les effets potentiels d'un ALE négocié respectivement avec l'Indonésie¹⁸⁰⁹, les Philippines¹⁸¹⁰ et la Malaisie¹⁸¹¹ ont, pour leur part, identifié plusieurs libertés fondamentales qui requerront une analyse approfondie. Ils estiment que les ALE auront *a priori* un impact plus important sur le territoire des partenaires ASEAN de l'UE. Que ce soit dans le cas de l'Indonésie, des Philippines ou de la Malaisie, une vingtaine de droits de l'homme potentiellement affectés ont ainsi été identifiés. Les consultants s'efforcent ensuite de les rassembler en « blocs » pertinents.

Dans le cas de la Malaisie et des Philippines, 4 principaux types de droits feront l'objet d'une analyse approfondie :

- les droits des minorités ethniques, religieuses, linguistiques et indigènes ;
- les droits des femmes ;
- les droits des enfants (et notamment droit à une protection spéciale) ;

¹⁸⁰⁸ Rapport final EICDD Japon : « thus, assuming that these two legislations are founded on similar principles and therefore deemed reciprocally adequate, there should be no detrimental impact on the right to privacy from increased cross-border data flows or services trade », p.211

¹⁸⁰⁹ DEVELOPMENT SOLUTIONS, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Republic of Indonesia - Draft Inception Report », 2018, 123p., pp.63-70. Ci-après « Rapport préalable EICDD Indonésie »

¹⁸¹⁰ DEVELOPMENT SOLUTIONS, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and the Philippines - Draft Interim Report », 2018, 238p., pp.89-102. Ci-après « Rapport intérimaire EICDD Philippines »

¹⁸¹¹ DEVELOPMENT SOLUTIONS, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Malaysia - Draft Interim Report », 2018, 226p., pp.87-98. Ci-après « Rapport intérimaire EICDD Malaisie »

- la liberté d'expression.

1279. Les consultants soulignent qu'ils tiendront également compte des interactions et liens avec d'autres sous-catégories de droits spécifiques. Ainsi, les questions de droits des autochtones pourront être rapprochées de celles portant sur les droits de propriété terriens, et au droit à un niveau de vie adéquat. C'est opportun, compte tenu des liens entre la discrimination à l'encontre des minorités ethnico-religieuses en ASEAN, et du phénomène d'accaparement de leurs terres. De plus, les consultants entendent accorder aux droits des migrants une attention particulière dans le cas de la Malaisie. L'EICDD a véritablement vocation à être globale : tous les effets, et leurs connexions, sont pris en compte.

1280. Puisque l'analyse quantitative de l'impact sur les libertés fondamentales est tout sauf évidente, l'étude menée par les consultants est principalement de nature qualitative. Des études de cas sont également menées, lorsqu'approprié. Là aussi, la méthodologie s'est affinée quant au choix des indicateurs et documents utilisés pour procéder à cet examen. La liste présentée au sujet d'un ALE entre l'UE et l'Indonésie est édifiante.

On constate que les droits fondamentaux envisagés sont non seulement nombreux et variés, mais aussi pertinents. Ils correspondent aux problèmes spécifiques à l'Indonésie, tiennent compte des traités portant sur les droits de l'homme non-encore ratifiés, ou encore des inégalités persistantes en termes d'accès à la santé et à l'éducation. De fait, l'analyse que proposent ici les consultants entre en résonance avec le contenu de l'accord-cadre euro-indonésien, mais surtout avec la programmation de l'ICD concernant ce pays¹⁸¹², et les défis identifiés pour son développement.

¹⁸¹² Pour la période 2007-2013, puisqu'en vertu de la révision de l'ICD de 2014, l'Indonésie est sortie du champ des bénéficiaires de l'ICD au titre individuel. Voir *Supra*, première partie, titre 2

Tableau 55 : liste des droits de l'homme et des indicateurs identifiés dans la phase préliminaire de l'EICDD portant sur un ALE entre l'UE et l'Indonésie :

Droits de l'homme	Indicateurs	Source de l'indicateur
Droit à un niveau de vie adéquat Droit aux meilleurs standards de santé physique et mentale Droit à l'éducation Egalité des droits hommes-femmes Droit de participer à la vie culturelle Droit de bénéficier des progrès scientifiques Protection contre la torture et la détention arbitraire Liberté de circuler Droit à un procès équitable Respect de la vie privée Liberté de religion, d'expression, d'assemblée Droit à la vie de famille Protection des enfants Droit de participer aux affaires publiques Droits spéciaux des minorités ethniques, religieuses et linguistiques Liberté d'expression Droit à l'énergie Droit à l'eau et à l'assainissement Droit à l'alimentation	Statut de ratification des 18 conventions fondamentales sur les droits de l'homme et de leurs protocoles optionnels	OHCHR1813
	Nombre de plaintes (individuelles) transmises au Groupe de Travail des Nations-Unies sur les disparitions forcées et involontaires, et la proportion de plaintes auxquelles le gouvernement indonésien a effectivement répondu (clarifiée ou résolue)	Groupe de Travail des Nations-Unies sur les disparitions forcées et involontaires
	Proportion de la population ciblée bénéficiaires de programmes publics de nutrition	FAO1814
	Taux de mortalité infantile	UNICEF1815
	Taux d'inclusion sociale	OIT
	Taux de pauvreté	Banque Mondiale
	Index des libertés civiles	Banque Mondiale
	Egalité des genres	Freedom House1816
	Voice and Accountability Index	Banque Mondiale
	Index de stabilité politique	Banque Mondiale
	Index d'efficacité gouvernementale	Banque Mondiale
	Index de qualité réglementaire	Banque Mondiale
	Index d'Etat de droit	Banque Mondiale
	Index de perception de la corruption	Transparency International1817
	Index du contrôle de la corruption	Banque Mondiale

Source : auteure, d'après le rapport préalable de l'EICDD Indonésie, pp.34-36

¹⁸¹³ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, ou Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Droits de l'Homme, est une des agences spécialisées de l'ONU qui a pour but de promouvoir, de contrôler et de renseigner sur le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le monde.

¹⁸¹⁴ *Food and Agriculture Organization*, ou Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, est une organisation spécialisée des Nations unies, dont l'objectif suprême est l'éradication de la faim dans le monde.

¹⁸¹⁵ *United Nations International Children's Emergency Fund*, ou Fonds des Nations unies pour l'enfance, est une agence de l'Organisation des Nations unies consacrée à l'amélioration et à la promotion de la condition des enfants.

¹⁸¹⁶ *Freedom House* est une ONG américaine, spécialisée dans la promotion et la défense de la démocratie, des libertés politiques et des droits de l'homme.

¹⁸¹⁷ *Transparency International* est une ONG allemande, spécialisée dans la lutte contre la corruption.

1281. Au-delà de la question des droits de l'homme, un examen des EICDD réalisées pour chacune des grandes négociations en Asie-pacifique montre que l'analyse opérée par les consultants cherche à tenir compte de toutes les questions pertinentes.

- B. Le caractère global de l'analyse recherché par la prise en considération de toute question transversale pertinente

1282. Les questions dites « transversales » sont de plus en plus systématiquement abordées au cours de l'analyse. Ces questions transversales sont les mêmes que celles dont le traitement est exigé au sein de la programmation des IFAE depuis la révision de 2014¹⁸¹⁸. La cohérence entre EICDD et coopération devrait donc s'en trouver accrue. Il s'agit notamment de prendre en compte la situation et les effets potentiels sur des personnes ou cibles particulièrement vulnérables.

1283. Par le passé, la Commission avait reproché au consultant ayant réalisé l'EICDD portant sur un ALE avec l'ASEAN de ne pas avoir approfondi son analyse sur certaines questions transversales. Elle avait regretté que ne soit pas plus étoffée l'analyse visant à mesurer, dans la mesure du possible, l'impact sur le travail des enfants, et les effets sur le secteur informel¹⁸¹⁹.

1284. A l'opposé, l'exemple de l'égalité homme-femme au Japon est édifiant¹⁸²⁰. La question est traitée de façon plutôt exhaustive. L'EICDD relève que les inégalités, notamment salariales, sont importantes¹⁸²¹, et que le Japon n'a pas ratifié la convention sur la non-discrimination de l'OIT¹⁸²². L'EICDD relève néanmoins que, même avant la mise en place des « *womenomics* », c'est-à-dire la dimension pro-femmes des « *Abenomics* », le gouvernement japonais avait déjà initié un mouvement de réforme en faveur d'une meilleure intégration des femmes et d'une réduction des inégalités. C'est important dans la mesure où l'on sait que l'action de l'UE dans

¹⁸¹⁸ Voir *supra*, première partie, titre 2

¹⁸¹⁹ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD ASEAN, précité.

¹⁸²⁰ Rapport final EICDD Japon, précité, p.208 et suivantes

¹⁸²¹ De plus, l'écart salarial entre les hommes et les femmes est plus important au Japon (28%) qu'en UE : on peut prendre l'exemple de l'Allemagne (17%), du Royaume-Uni (18%) ou de la France (14%). Quelques 46% des japonaises sont employées à temps partiel, contre 14% des japonais. Source : rapport final EICDD Japon, p.207.

¹⁸²² Pour rappel, Convention n°111 de l'OIT

la promotion des valeurs obtient davantage d'effets lorsqu'elle soutient un mouvement initié en interne par son partenaire.

1285. Les consultants ont préparé un certain nombre de recommandations à l'attention des négociateurs de l'APE UE-Japon sur ce point : ils encourageaient ces derniers à reconnaître davantage d'importance aux instruments de l'OIT relatifs à la question des inégalités entre les sexes (Conventions n° 111, 100, 156, 175, 189¹⁸²³). De plus, ils relèvent que dans la mesure où ces textes traitent de la discrimination sur le lieu de travail, la ratification et la mise en œuvre effective de ces conventions pourraient également aider d'autres groupes discriminés sur le marché du travail japonais¹⁸²⁴.

1286. Malheureusement, l'APE euro-japonais ne contient *in fine* aucune disposition mettant l'accent sur la question des inégalités hommes-femmes. Certes, la clause « standard » relative aux normes internationales du travail a été incluse, mais elle ne comporte qu'un engagement « mou » à ratifier les Conventions fondamentales et « à jour » de l'OIT¹⁸²⁵. La question de la non-discrimination des femmes n'apparaît tout simplement pas. Au sein d'ALE antérieurs, les femmes sont pourtant parfois expressément désignées comme groupe méritant une attention particulière dans la lutte contre la discrimination et en faveur de l'emploi productif et décent pour tous¹⁸²⁶. L'égalité homme-femme est ainsi un sujet de coopération entre l'UE et le Vietnam en vertu de l'EUVN¹⁸²⁷. Pourtant, la réponse faite aux recommandations du consultant au sein du *Position Paper* dans le cas de l'APE UE-Japon pouvait laisser présager que l'engagement à ratifier les conventions de l'OIT pertinentes serait plus ferme¹⁸²⁸.

¹⁸²³ Il s'agit des Convention 111 (discrimination) et recommandation 111 de 1958 ; Convention 100 sur la rémunération égalitaire et la recommandation 90 de 1951 ; Convention de protection de la maternité 183 et recommandation 191 de 2000 ; Convention sur les travailleurs avec des responsabilités familiales (156) et recommandation 165 de 1981 ; Convention sur le travail à temps partiel 175 et recommandation 182 de 1994 ; Convention sur les travailleurs domestiques 189 et recommandation 201 de 2011 ; Recommandation sur les seuils de protection sociale 202 de 2012. Rapport final EICDD Japon, précité, p.322

¹⁸²⁴ *Ibid.*, p.10-12

¹⁸²⁵ Pour rappel, APE UE-Japon, 16.3§3 : « chaque partie déploie de sa propre initiative des efforts continus et soutenus en vue de procéder à la ratification des conventions fondamentales de l'OIT ainsi que des autres conventions de l'OIT qu'elle estime approprié de ratifier. »

¹⁸²⁶ Ex. : EUVN 13.4§1 « les parties réaffirment leur détermination à (...) encourager le plein-emploi productif et le travail décent pour tous, y compris pour les femmes et les jeunes. » ; Corée 13.14§2 : « promouvoir le (...) plein emploi productif et un travail décent pour tous, hommes, femmes et jeunes ». L'égalité homme-femme est également un sujet de coopération au titre de l'Annexe 13 de cet accord.

¹⁸²⁷ EUVN 13.14§1 e)

¹⁸²⁸ « The Agreement will include a strong commitment on core labour standards, notably regarding the implementation of ratified ILO fundamental conventions and progress towards the ratification of ILO fundamental conventions that have not yet been ratified. » Nous soulignons. European Commission Services' Position paper on the Trade Sustainability Impact

1287. Dans le même ordre d'idée, l'impact possible du CETA sur les droits des populations autochtones, notamment dans le secteur des industries extractives, est pris en compte au sein de l'EICDD¹⁸²⁹. Le rapport final prévoit ainsi que les autochtones devraient en bénéficier, à condition que les règles nationales visant à assurer leur participation soient effectivement appliquées¹⁸³⁰. La question des sables bitumineux est également traitée sous l'angle de la participation des autochtones¹⁸³¹. Il s'agit d'un aspect très intéressant, compte tenu de l'absence de toute disposition portant sur les droits des autochtones au sein de l'APS, et du caractère secondaire de ce sujet dans la coopération menée avec le Canada.

1288. Par ailleurs, les EICDD s'enrichissent du traitement des « nouveaux sujets », comme par exemple la RSE et les pratiques responsables des entreprises. Ce sont les mêmes « nouveaux sujets » qui ont été par ailleurs récemment introduits dans les accords-cadres ainsi que dans la programmation de la coopération.

1289. La plupart des EICDD les plus récentes se focalisent ainsi sur l'impact prévisible pour les Petites et Moyennes Entreprises, notamment européennes. Par exemple, au sein de l'EICDD concernant l'APE euro-japonais, les auteurs ont déterminé que les obstacles les plus communément affrontés par les PME sont la langue, les coûts élevés, et les difficultés relatives aux pratiques des milieux d'affaires et aux lois locales¹⁸³². A ce sujet, la Commission fait référence dans sa réponse sur ce point à des éléments externes à l'ALE, comme le Fonds européen d'ajustement global (FEAG) et le Fonds social européen (FSE)¹⁸³³. L'assistance apportée par l'ALE aux PME est, de son propre aveu, limitée.

1290. En somme, la tendance observée au sujet des accords-cadres, ainsi que dans la programmation des instruments de financement de la coopération, trouve une traduction similaire au sein des EICDD : l'ensemble des principes qui guident l'action européenne

Assessment in support of negotiations of a Free Trade Agreement between the European Union and Japan », février 2017, 24p., p.12. Ci-après : « Commission européenne, position paper en réponse à l'EICDD Japon »

¹⁸²⁹ Rapport final EICDD CETA p.132

¹⁸³⁰ 1994 Whitehorse Mining Initiative Leadership Council Accord (WMI), 1 <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/mms-smm/poli-poli/gov-gov/wmi-imw-eng.htm>

¹⁸³¹ Rapport final EICDD CETA, p.152

¹⁸³² *Ibid.*, p.12

¹⁸³³ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Japon, p.13

s'enrichit et s'affirme progressivement, et cette doctrine est transposée de façon de plus en plus exhaustive au sein des différents instruments de l'action extérieure.

1291. A cet égard, la cohérence de l'action extérieure est également renforcée par le fait que les consultants sont censés s'appuyer dans leur évaluation sur les informations, conseils et rapports des organisations internationales, des organes régissant les traités multilatéraux pertinents, et notamment de l'OIT, ainsi que les avis et recommandations des défenseurs des droits de l'homme.

1292. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un principe de la doctrine de l'action extérieure, on connaît et on a déjà pu illustrer l'importance que revêt pour l'UE la participation de la société civile. Ce constat est également transposable au champ des études d'impact de développement durable en matière commerciale.

Section 2 La démocratisation relative du processus des EICDD européennes en Asie-pacifique

1293. Le processus des EICDD a évolué afin d'intégrer davantage de participation des acteurs non-étatiques. Ce phénomène répond au souci général de l'UE de « démocratiser » davantage son action, tout particulièrement dans le cadre de la politique commerciale commune. On a déjà évoqué la traduction de cette volonté au sein des accords-cadres, de la coopération, et des ALE « nouvelle génération ».

1294. La consultation du public est censée être au cœur de l'approche promue par la Commission européenne pour l'élaboration des études d'impact. Par public, elle entend de fait aussi bien les acteurs économiques privés (entreprises, représentants d'entreprises) que ceux que l'on associe traditionnellement à la société civile (syndicats de travailleurs, ONG, monde académique...).

1295. Selon la Commission toujours, les consultations sont essentielles pour assurer la transparence, la qualité, la crédibilité et la légitimité des études d'impact de développement durable¹⁸³⁴. La qualité de l'EICDD en la matière rejaillit sur les accords commerciaux européens, qui pourront être présentés comme ayant bénéficié d'une plus grande participation du public. La démocratisation du processus des EICDD contribue ainsi à la démocratisation des accords commerciaux.

1296. Les consultations doivent en principe respecter plusieurs directives, relatives à la pertinence et la représentativité de l'échantillon d'acteurs consultés, ainsi qu'à la qualité des informations recueillies. Il s'agit d'assurer que tout acteur intéressé est en mesure de se faire entendre, et que les consultants bénéficieront de toute expertise pertinente, afin d'éclairer au mieux la décision des négociateurs (§1).

L'intérêt des consultations publiques dans le cadre des études d'impact est néanmoins réduit par la persistance de problèmes, liés à l'équilibre de la représentation et au manque de participation effectif notamment (§2).

§ 1 L'exigence de représentativité, d'équilibre et de qualité des consultations menées dans le cadre des EICDD en Asie-pacifique

1297. Tous les acteurs intéressés dont la participation serait potentiellement pertinente doivent être mis en mesure de contribuer. Généralement, les consultants procèdent par trois biais principaux.

1298. D'abord, ils organisent au moins une rencontre publique à Bruxelles, et une autre sur le territoire du partenaire. Par exemple, dans le cadre de l'EICDD effectuée pour l'ALE UE-ASEAN, ont été organisés trois réunions à Bruxelles, et un atelier à Bangkok. La participation la plus large possible est encouragée à ces réunions, et les consultants s'efforcent d'envoyer des invitations à tous les acteurs pertinents. Lors de la réunion qui s'est tenue à Séoul au sujet de l'EICDD de l'EUKOR, 93 participants ont été enregistrés.

¹⁸³⁴ Guide 2016 EICDD p.25

1299. Ensuite, un site internet dédié au processus de l’EICDD est systématiquement mis en place, au sein duquel les consultants communiquent sur le déroulement de l’étude, et publient leurs rapports. Les acteurs intéressés peuvent transmettre des commentaires et questions par le biais de cette plateforme. De plus, les consultants préparent généralement des questionnaires, mis en ligne sur le site, ainsi qu’envoyés à tous les acteurs intéressés. Dans le cadre de l’EICDD portant sur l’APE euro-japonais par exemple, les consultants ont préparé un document de 49 questions portant spécifiquement sur les questions sociales, environnementales, et de droits de l’homme¹⁸³⁵.

1300. Enfin, de nombreux échanges ont lieu selon des modalités *ad hoc*, par échanges téléphoniques, de courriels, ou de rencontres bilatérales. Les EICDD les plus récentes fournissent des listes détaillées de tous les acteurs qui ont pu être consultés d’une façon ou d’une autre, ainsi que les points principaux sur lesquels ils ont contribué¹⁸³⁶.

1301. L’échantillon de personnes consultées doit être représentatif, équilibré, et adéquat. Il s’agit non seulement de représenter tous les intérêts en jeu, mais aussi de garantir que toutes les interactions positives ou négatives entre l’accord envisagé et les droits du travail, l’environnement ou les droits de l’homme seront prises en compte. Les consultants doivent donc s’assurer de solliciter et/ou recevoir des avis émis par des personnes appartenant aux intérêts économiques, sociaux, environnementaux et relatifs aux droits de l’homme. En théorie, ils doivent s’efforcer d’atteindre les représentants des groupes marginalisés qui pourraient être affectés par les accords commerciaux envisagés, comme les communautés autochtones, ou ceux qui vivent dans des zones difficiles d’accès (au Vietnam, en Indonésie, aux Philippines, mais aussi au Canada).

1302. Parmi les acteurs consultés dans le cadre de l’EICDD du CETA se trouvent ainsi 4 organisations représentant les droits des minorités, et notamment des autochtones. En revanche, les auteurs de l’EICDD portant sur l’ALE UE-ASEAN ne précisent pas comment ils se sont assurés que les minorités ethnico-religieuses aient pu contribuer. On ne dispose pas de liste des acteurs interrogés, ce qui complique toute évaluation en la matière. De fait, plusieurs éléments

¹⁸³⁵ Ce questionnaire a été inclus en annexe du rapport final de l’EICDD APE UE-Japon, pp.261-268

¹⁸³⁶ Voir par ex. le tableau recensant tous les acteurs interrogés au sein du rapport final EICDD EUKOR, p.38

tendent à faire douter qu'ils aient été en mesure de le faire. Le site internet dédié, ainsi que l'ensemble des communications et documents, ont été préparés en anglais. Une seule rencontre a eu lieu dans un seul Etat de l'ASEAN (la Thaïlande). Cette faiblesse de l'EICDD initiale ne fait que souligner l'opportunité des nouvelles EICDD prévues pour l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines.

1303. Ensuite, afin de garantir la qualité et l'efficacité des consultations, le processus doit être continu, et avoir lieu dans des délais acceptables. Ceci implique notamment de laisser des délais suffisants pour que les consultés aient le temps de répondre. Par ailleurs, les activités et documents de consultations doivent être adaptés à chaque négociation, afin de répondre aux besoins et aux circonstances de chaque groupe visé. C'est pourquoi le consultant doit établir et présenter (généralement au sein du rapport préalable) un plan de consultation « sur-mesure » pour chaque EICDD. Enfin, les consultations doivent être utiles. Autrement dit, les commentaires et contributions doivent être pris en compte de façon appropriée au sein des analyses et recommandations de l'EICDD. Les consultants présentent généralement non seulement les points qui ont été le plus souvent évoqués par les acteurs interrogés, mais aussi de quelle façon ils ont intégré ces commentaires et critiques au sein de leurs différents rapports¹⁸³⁷.

1304. Du point de vue des propositions méthodologiques de la Commission concernant la tenue des consultations publiques, en comparant les prescriptions de 2006 à celles de 2016, on constate que l'approche s'est précisée, et est devenue plus pragmatique. Par exemple, dans la prise en compte réaliste des circonstances exogènes à l'étude qui peuvent affecter la qualité d'une consultation. La Commission souligne ainsi qu'il faut que les consultants anticipent et prennent en compte les facteurs et risques qui pourraient empêcher certains acteurs intéressés de participer aux consultations. Au premier rang de ces facteurs se trouvent le manque de moyens financiers, mais aussi les restrictions affectant la liberté d'expression ou d'association. Dans le contexte de la surveillance étroite, voire de la répression politique dont font l'objet certaines minorités ethnico-religieuses ou les opposants politiques en ASEAN, au Vietnam par exemple, il est effectivement essentiel d'en tenir compte.

¹⁸³⁷ Ex. : rapport final EICDD ASEAN, p.3

1305. En dépit de ces conseils, les consultations menées dans le cadre des EICDD en Asie-pacifique ont été entachées de difficultés et faiblesses ayant trait à la participation effective et à l'équilibre de la représentation des intérêts en jeu.

§2 Les limites des consultations publiques menées en Asie-pacifique : participation fluctuante et asymétrie des intérêts représentés

L'examen des consultations effectuées dans le cadre des différentes EICDD menées en Asie-pacifique appelle plusieurs remarques.

1306. D'abord, la qualité des consultations a cru au fil des différentes EICDD réalisées. Les consultants s'efforcent de mieux mettre en mesure de contribuer tous les experts des différents domaines. Comme évoqué plus haut, les consultants fournissent des listes détaillées des acteurs contactés, et des contributions apportées. Les minutes des différentes réunions organisées sont également parfois annexées au rapport final¹⁸³⁸. Surtout, au sein des rapports finaux, la section consacrée à la présentation de l'approche suivie, des résultats de ces consultations, et de la façon dont ils en ont tenu compte, a gagné en précision et en pertinence. Il est particulièrement notable que les rapports les plus récents fassent état des problèmes rencontrés dans la consultation du public.

1307. Car c'est le deuxième constat majeur : si les consultants s'efforcent plus ou moins diligemment d'atteindre tous les acteurs intéressés, la participation effective du public est parfois réduite (A), et surtout, s'avère le plus souvent déséquilibrée au profit des intérêts industriels et commerciaux (B).

¹⁸³⁸ V. par exemple l'Annexe 7 du rapport final de l'EICDD APE UE-Japon. C'est important dans la mesure où les sites internet dédiés ne restent pas en ligne indéfiniment. Les documents qui ont pu y être publiés ne peuvent plus être consultés par la suite.

A. La participation effective parfois limitée des acteurs intéressés

1308. Les auteurs de l'EICDD portant sur le CETA constatent ainsi que les parties intéressées consultées ne répondent pas toutes aux sollicitations¹⁸³⁹. Ils remarquent que certains ont choisi de faire part de leurs commentaires et positions au sujet du CETA en dehors de l'EICDD, par exemple par la publication d'articles. Les consultants précisent qu'ils se sont efforcés de consulter toutes les publications pertinentes afin de tenir malgré tout compte de ces informations. Concernant l'APE euro-japonais, les auteurs de l'EICDD révèlent que parmi les 79 acteurs ayant consulté le questionnaire « développement durable et droits de l'homme », seuls 10 l'ont effectivement complété¹⁸⁴⁰. Dans le même ordre d'idée, la participation effective aux réunions publiques organisées à Bruxelles et à l'étranger est parfois très limitée. Par exemple, 71 acteurs ont été conviés à la réunion organisée à Ottawa concernant le CETA. Sur les 32 ayant répondu positivement, seuls 13 ont effectivement fait acte de présence¹⁸⁴¹. La seconde réunion organisée à Bruxelles n'a été animée que par 14 participants, contre 39 invités¹⁸⁴².

Plusieurs explications sont envisageables.

1309. D'abord, il peut s'agir d'un choix délibéré de certains acteurs intéressés de ne pas contribuer aux EICDD, afin de préserver leur indépendance et de ne pas renforcer la légitimité du processus aux dépens de leur marge de critique. Ce point peut être rapproché du dilemme de l'*insider/outsider* et de la question de la cooptation, évoquée au moment de l'examen des mécanismes de participation de la société civile à la mise en œuvre des ALE¹⁸⁴³.

1310. Le faible taux de réponse à un questionnaire, ou de participation à une réunion, ne doit pas conduire à omettre que les acteurs intéressés ont pu avoir fait part de leurs critiques et

¹⁸³⁹ Rapport final EICDD CETA, p.34 : « While a large number of stakeholders were contacted for the SIA, not all stakeholders actually provided input to the study team. »

¹⁸⁴⁰ Rapport final EICDD Japon, p.38

¹⁸⁴¹ 38 (industrie et commerce) + 3 organisation travail + 11 ONG environnementales + 4 ONG sur les droits des minorités + 10 divers ont été invités.

¹⁸⁴² Rapport final EICDD CETA, p.35

¹⁸⁴³ V. *supra*, seconde partie titre 1

commentaires par d'autres moyens¹⁸⁴⁴. Ils ont pu bénéficier de rencontres ou d'échanges bilatéraux, ou assister à une réunion précédemment par exemple.

1311. Les consultants évoquent également le fait que les acteurs intéressés font parfois l'objet de consultations simultanées pour plusieurs ALE en cours de négociation. Le manque de moyens financiers, ainsi que de personnel, est alors un facteur déterminant. Certaines négociations mobilisent moins les acteurs de la société civile, en vertu d'un arbitrage partiellement motivé par les moyens limités dont ils disposent.

1312. L'importance perçue d'une négociation ou d'une autre peut également contribuer. L'APE UE-Japon a somme toute peu retenu l'attention, constatent les consultants¹⁸⁴⁵. Les auteurs engagés au sujet du CETA ont été étonnés du peu de contributions reçues de la part des organisations environnementales canadiennes. Ces dernières se concentrent apparemment davantage sur les problématiques nationales relatives à la lutte contre le changement climatique notamment. Les auteurs mentionnent également le fait que l'UE est perçue au Canada comme particulièrement sensible à la question environnementale¹⁸⁴⁶.

1313. Enfin, des facteurs exogènes peuvent également nuire à la participation du public. Ainsi, la réunion organisée à Ottawa concernant le CETA a pâti des conditions météorologiques locales (neige).

1314. Les difficultés rencontrées par les consultants pour mobiliser les acteurs de la société civile sont d'autant plus préjudiciables que de leur côté, les entreprises sont généralement plutôt impliquées dans le processus. Ceci risque de conduire à un déséquilibre de la représentation des intérêts.

¹⁸⁴⁴ Rapport final EICDD APE UE-Japon, p.38

¹⁸⁴⁵ Rapport final EICDD APE UE-Japon, p.38

¹⁸⁴⁶ Rapport final EICDD CETA, p.34

B. La prédominance des intérêts économiques et commerciaux

1315. Force est en effet de constater que même lorsque la participation est satisfaisante, les intérêts industriels et commerciaux sont davantage représentés que les acteurs spécialisés en matière de considérations sociales, environnementales, et de droits de l'homme. Ce constat est valable pour toutes les EICDD effectuées en Asie-pacifique, y compris les plus récentes.

1316. Ainsi, les organisations d'employeurs et associations d'entreprises, sont les acteurs les plus représentés au sein des ateliers et réunions publiques organisées. Sans exclure que les organisations d'employeurs et d'industriels puissent évoquer des problèmes non-commerciaux, la raison d'être principale de ces organisations est de défendre la compétitivité de leur secteur d'activité ou des entreprises adhérentes. En tout état de cause, le principe de l'équilibre de la représentation des intérêts en jeu n'est pas respecté.

Par exemple, lors de la réunion organisée à Séoul au sujet de l'EUKOR, sur les 93 participants enregistrés, plus de la moitié étaient des représentants des intérêts industriels et commerciaux.

Tableau 56 : typologie des participants à la réunion publique organisée à Séoul pour l'EICDD concernant l'EUKOR :

Représentants des milieux d'affaires	25
Associations d'industriels	21
Instituts de recherche et monde académique	19
Syndicats de travailleurs	4
Représentants de gouvernements et diplomates	6
ONG environnementales	5
Agriculture et pêche	6
Consommateurs et autres ONG	7
Total	93

Source : rapport final EICDD EUKOR, p.37

De la même façon, lors de la réunion publique à Ottawa au sujet du CETA, ont ainsi été conviés 38 représentants des industries et du commerce, 3 organisations spécialisées en matière de travail, 11 ONG environnementales, et 4 ONG sur les droits des minorités¹⁸⁴⁷. Si l'on se fie au

¹⁸⁴⁷ Rapport final EICDD CETA, p. 35

recensement des différents acteurs consultés de façon *ad hoc* au sujet de l'EUKOR, la prédominance des groupes d'entreprises, de chambres de commerce et autres organisations sectorielles représentant les intérêts industriels, des services et des exportateurs est également confirmée.

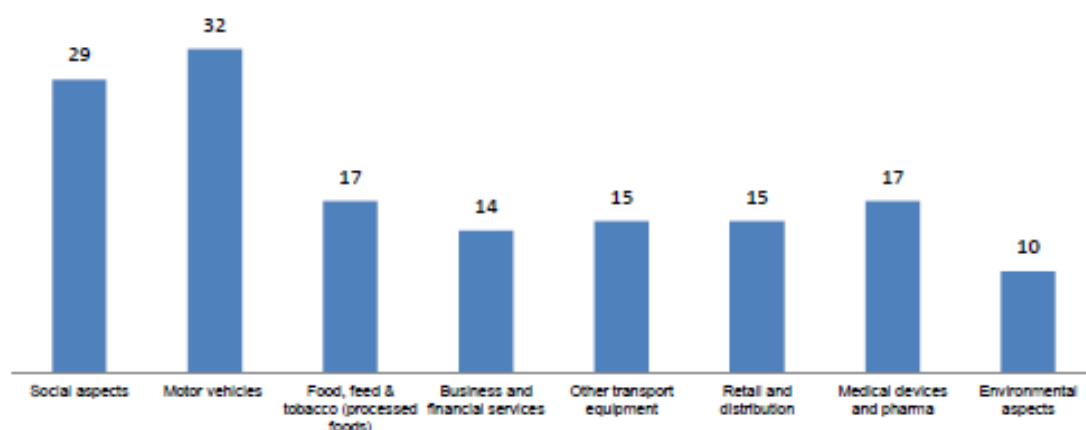
Tableau 57 : typologie des acteurs consultés dans le cadre de l'EICDD portant sur l'EUKOR :

Industrie/exportateurs	Elus et administrations	Syndicats de travailleurs	ONG enviro (animaux)	Académique	Autre(s)
27	4	2	4	4	1

Source : auteure, d'après le rapport final de l'EICDD EUKOR, p.38

La participation à l'atelier organisé à Bruxelles concernant l'APE euro-japonais est détaillée au sein du rapport final de l'EICDD.

Figure 5 : participants aux tables-rondes organisées à Bruxelles pour l'APE UE-Japon :



Source, rapport final de l'EICDD APE UE-Japon, p.34

Ce sont ainsi 110 individus qui ont représenté les intérêts du commerce et de l'industrie, contre 29 personnes concernant les aspects sociaux et les droits de l'homme, et 10 concernant l'environnement.

1317. La transparence et légitimité dont se réclame le processus des EICDD se heurte ici à la sensible question des activités de « *lobbying* ». Dans une définition générale, un *lobby*, ou

groupe d'intérêt, est un groupe de personnes créé pour promouvoir et défendre des intérêts privés en exerçant des pressions ou une influence sur des personnes ou des institutions publiques détentrices de pouvoir. Le *lobbying* consiste « à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement l'élaboration, l'application ou l'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, toute intervention ou décision des pouvoirs publics »¹⁸⁴⁸.

1318. Le *lobbying*, lorsqu'il s'agit des démarches entreprises par les représentants d'intérêts économiques privés (entreprises et groupements d'entreprises) est moins bien perçu que lorsqu'il s'agit de groupes dont la vocation est de défendre l'intérêt public, en matière sociale, environnementale, ou de droits fondamentaux. Le *lobbying* s'opère aussi bien à l'égard des acteurs étatiques, que des négociateurs commerciaux, mais aussi des consultants engagés pour effectuer une EICDD¹⁸⁴⁹.

1319. En tout état de cause, la Commission exige ainsi des consultants qu'ils fournissent une liste détaillée des personnes interrogées ou reçues. Les personnes consultées peuvent refuser que leur contribution soit publiée. Si ceci peut gêner dans le cas d'intérêts privés, en revanche il s'agit d'une protection accordée par exemple aux membres de la société civile qui auraient critiqué le régime en place chez le partenaire tiers de l'UE. La confidentialité devrait assurer une certaine protection aux défenseurs des droits, par exemple contre des poursuites pour « lèse-majesté » en Malaisie.

1320. En dépit de sa perfectibilité, il est indéniable que l'espace de discussion avec le public offert par l'UE dans le processus des EICDD est bienvenu, notamment dans la mesure où la plupart de ses partenaires commerciaux ne procèdent pas à de telles consultations¹⁸⁵⁰.

¹⁸⁴⁸ FARNEL J. F., *Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention*, 1994, Éditions Organisation, Paris, 174 p.

¹⁸⁴⁹ Sur ce point, voir par exemple : MENY Y., *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêt*, Presses universitaires de Strasbourg, 2005

¹⁸⁵⁰ V. par exemple : « the EU approach to Sustainability Impact Assessment of potential FTAs was recognised as providing an otherwise not existing forum to examine environmental concerns in particular, and the EU is globally credited for adopting an integrated approach to the Sustainability Impact of the FTA, with emphasis on the social and environmental dimensions. » IMB, « Trade Sustainability Impact Assessment of the EU-Korea FTA : Final Report », 2008, 261p., p.38. Ci-après « Rapport final de l'EICDD EUKOR »

1321. En somme, la méthodologie suivie, ainsi que la qualité du processus et des résultats des EICDD, ont clairement progressé depuis les premières études d'impact. Sans renier ce constat, le processus et la méthode des EICDD demeurent perfectibles.

Section 3 L'EICDD, instrument sous-utilisé de la promotion et de la garantie des valeurs dans les accords commerciaux de l'UE

1322. Deux critiques principales peuvent être formulées à l'égard des EICDD européennes. D'abord, de façon irrégulière mais néanmoins persistante, resurgissent des raisonnements dont la logique paraît fragile, appuyés sur des postulats économiques discutables (§1).

Ensuite, le contraste est frappant entre l'ampleur de l'analyse effectuée au sein d'une EICDD « nouvelle génération », et le peu de portée qu'elle semble avoir *in fine*. C'est notamment perceptible concernant les constatations et recommandations des consultants en matière de développement durable et de droits de l'homme. Surtout, lorsqu'une analyse complète et détaillée conduit à établir que la conclusion d'un accord donné comporte des risques sérieux d'effets négatifs difficiles à contrer ou compenser, la décision de négocier cet accord n'est pas pour autant remise en question (§2).

§1 La persistance de faiblesses dans l'analyse économique des effets prévisibles des accords commerciaux en Asie-pacifique

1323. Force est de constater qu'en dépit de l'affinement de la méthodologie utilisée par les consultants, certains raisonnements empruntent des raccourcis, ou s'appuient sur des postulats ou des modèles économiques discutables. Notons que cette critique vaut aussi bien pour les EICDD, que pour les études d'impact et *position papers* préparés par les services de la Commission européenne.

1324. L'idée que la libéralisation commerciale suscite une croissance économique qui contribue automatiquement à réduire la pauvreté, via une augmentation de l'emploi, ainsi qu'à améliorer les conditions sociales voire environnementales, réapparaît régulièrement au sein des analyses. Pourtant, la chaîne causale « hausse du commerce – croissance du PIB – davantage d'emplois » est abondamment remise en cause par les économistes, y compris d'obédience néo-classique. Il a été constaté de façon empirique que la croissance économique au sein d'un PED pouvait certes conduire à une progression du niveau de vie, mais de façon inégalitaire, en laissant certaines catégories de population s'appauvrir davantage.

Par exemple, au sein de l'EICDD portant sur l'EUKOR, les consultants notent que le développement économique de l'UE et de la Corée du Sud conduiront à « *une plus grande communauté des considérations sociétales à propos de la protection de l'environnement* »¹⁸⁵¹.

Ce serait conforme à une interprétation environnementale de la « Courbe de Kuznet »¹⁸⁵². Les individus, favorisés par le développement économique entraîné par la libéralisation des échanges, exigeraient de meilleures normes environnementales et une protection environnementale renforcée. Cette idée est partiellement invalidée par le constat qu'au niveau mondial, les classes les plus favorisées économiquement sont également celles qui contribuent le plus aux émissions de GES. Cette contribution aux émissions de GES est à la fois directe (par exemple, par leur haute propension à prendre l'avion), et indirecte, par le contenu carbone des produits qu'ils consomment. Ce sont également les populations les plus riches qui produisent le plus de déchets¹⁸⁵³.

1325. Il est d'autant plus étonnant de trouver trace de ce postulat dans la mesure où ses limites sont par ailleurs reconnues par les consultants ou la Commission. Ainsi, dans sa réponse à l'EICDD sur un ALE entre l'UE et l'ASEAN, la Commission européenne relève que les consultants prévoient que l'ALE, dans l'ensemble, contribuera à la réduction de la pauvreté,

¹⁸⁵¹ Traduction libre, d'après « *a greater commonality in societal concerns about protection of the environment* », Rapport final de l'EICDD EUKOR, précité, p.22

¹⁸⁵² STERN D., « The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve », *World Development*, 2004, vol 32, n°8, pp.1419-1439

¹⁸⁵³ Pour rappel, bien qu'ils ne représentent que 16 % de la population mondiale, les pays développés génèrent 34 % des déchets de la planète. KAZA S., YAO L. C., BHADA-TATA P., VAN WOERDEN F., « *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050* », coll Urban Development, 2018, Washington, DC, publications de la Banque Mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>)

mais que ceci dépendra des mesures d'accompagnement politiques à même d'assurer que les bénéfices de l'ALE seront distribués équitablement. De la même façon, au sein de l'annexe portant sur un ALE bilatéral avec le Vietnam, elle rappelle que la contribution de l'ALE à la lutte contre la pauvreté dépend « *fortement* » du ruissellement de la croissance économique et du commerce au bénéfice de la population, et notamment des plus démunis¹⁸⁵⁴.

1326. Ensuite, la majorité des études menées par les consultants¹⁸⁵⁵ s'appuient sur le même type de modèle économique, issu du *Global Trade Analysis Project* (GTAP), qui présente pourtant des failles importantes¹⁸⁵⁶. Ce modèle a été établi sur la base d'une vision néo-classique de l'économie qui repose sur deux principales prémisses : l'économie serait une mécanique newtonienne parfaite, au sein de laquelle le retour à l'équilibre se ferait automatiquement, par l'entremise de forces « naturelles » perpétuelles. Ensuite, le vide n'y existerait pas, ce qui signifie que tous les prix s'ajusteraient automatiquement pour équilibrer tous les marchés. Toutes les prévisions au sein des EICDD sont ainsi effectuées au moyen de ce modèle, qui postule le plein emploi des facteurs de production, sur le territoire de l'UE comme de celui de ses partenaires. Cela signifie que ce modèle présume qu'il n'existe ni chômage, ni capital « oisif »¹⁸⁵⁷. Ce modèle présume également une répartition neutre (sinon constante) des revenus dans tous les pays, c'est-à-dire qu'il ne tient pas compte des inégalités de redistribution des richesses.

1327. Pourtant, il existe des modèles de prévision économique qui tiennent compte des circonstances économiques réelles, par exemple le *Global Policy Model* (GPM) des Nations Unies. Or, par exemple, dans le cas du CETA, des auteurs ayant appliqué ce modèle aboutissent à des résultats opposés aux conclusions de l'EICDD réalisée sur la base du modèle GTAP¹⁸⁵⁸. Certes, les exportations européennes seront globalement en hausse, mais les auteurs prévoient également un détournement de flux commerciaux intra-européens, ce que n'est pas capable d'anticiper le modèle GTAP. De plus, cette étude d'impact alternative conclut à une baisse du

¹⁸⁵⁴ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD ASEAN, Annexe Vietnam, p.3

¹⁸⁵⁵ Ainsi que la plupart des analyses prévisionnelles effectuées en dehors des EICDD.

¹⁸⁵⁶ Pour une analyse détaillée des faiblesses des études d'impact du point de vue économique, avec l'exemple du CETA, voir : KOHLER P., STORM S., « L'AECG sans œillères: Comment couper les « coûts du commerce et davantage encore » causera du chômage, des inégalités et des pertes économiques », Document de travail du *Global Development and Environment Institute* (GDAE) n°16-03, septembre 2016, Tufts University, 48p., en ligne : http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/16-03CETA_FRE.pdf

¹⁸⁵⁷ C'est-à-dire qu'on suppose que toute épargne est réinvestie.

¹⁸⁵⁸ KOHLER et autres, précité.

revenu annuel moyen des travailleurs, à une stagnation des investissements, à des pertes d'emploi, un creusement des inégalités, et même à un ralentissement de la croissance en UE¹⁸⁵⁹. Rappelons que le choix du modèle économique est laissé à la discrétion des consultants externes.

1328. Dans le même ordre d'idée, est critiquable la tendance des consultants comme de la Commission à sous-estimer les effets négatifs des « ajustements » sectoriels en matière de main-d'œuvre.

1329. D'abord, ils surestiment la mobilité des travailleurs non-qualifiés issus de milieux ruraux¹⁸⁶⁰. En effet, régulièrement, les consultants et la Commission affirment que les travailleurs peu qualifiés du secteur agricole seront « réabsorbés » par le secteur industriel, sur d'autres postes peu qualifiés. C'est notamment le cas dans l'analyse faite au sujet de l'ALE avec l'ASEAN. La Commission relève ainsi que l'EICDD prévoit une hausse de la demande en main-d'œuvre et donc de l'emploi dans les secteurs du textile et de la chaussure de l'ASEAN. La Commission considère que ces nouveaux postes permettront d'absorber les pertes d'emploi dans les secteurs affectés négativement, comme l'agriculture.

Le raisonnement est appliqué au cas du Vietnam. L'EICDD insiste en effet sur le fait qu'au vu de la structure économique du Vietnam, l'impact le plus négatif porterait sur le secteur agricole, notamment les céréales et le blé¹⁸⁶¹. La Commission répond en soulignant que les effets négatifs sur les revenus n'affecteront que les personnes directement employées dans le secteur agricole¹⁸⁶². Incidemment, la question de la sécurité alimentaire, pourtant cruciale pour les PED asiatiques, et en résurgence dans les pays développés à la faveur du changement climatique et de la disparition de la biodiversité, n'est pas évoquée¹⁸⁶³. Pour la Commission, les opportunités accrues d'emploi dans le secteur manufacturier devraient faciliter la transformation structurelle, dans la mesure où « *les travailleurs agricoles peuvent facilement (c'est-à-dire sans conversion*

¹⁸⁵⁹ KOHLER et autres, précité, pp.30-36

¹⁸⁶⁰ LUCAS E. B. R., « Internal migration in developing countries », *Handbook of Population and Family Economics*, 1997, vol 1, partie B, pp.721-798

¹⁸⁶¹ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD ASEAN, Annexe Vietnam, p.4

¹⁸⁶² Les consommateurs, de leur côté, bénéficieront de la baisse des prix des céréales, selon la Commission.

¹⁸⁶³ LOURY R., « Sécurité alimentaire: toujours plus de ruptures de production », *Journal de l'Environnement*, 28 janvier 2019, en ligne ; OCDE/FAO « Chapitre 2 Asie du Sud-Est : perspectives et défis », in *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2017-2026*, Editions OCDE, Paris, 2017, pp.67-113

importante) être absorbés dans ces secteurs, ce qui contribue à la réduction de la pauvreté¹⁸⁶⁴ ». La mobilité réelle des personnes en question, notamment lorsqu'il s'agit de travailleurs ruraux issus de communautés isolées, de minorités ethnico-religieuses discriminées, comme les Montagnards ou les habitants des Hauts-Plateaux du Vietnam, est insuffisamment prise en compte¹⁸⁶⁵. De plus, la Commission comme les consultants ne tiennent pas compte des risques qui concernent ces populations. Les travailleurs d'origine rurale rejoignent en premier lieu l'économie informelle des zones urbaines, et constituent un groupe vulnérable aux abus et à l'exploitation sous toutes ses formes¹⁸⁶⁶.

1330. Enfin, en matière environnementale, les consultants et la Commission européenne n'hésitent pas à appuyer leurs conclusions sur des raisonnements qu'on pourrait qualifier de « magiques », tant ils reposent sur des équivalences présomptueuses, qui tiennent davantage du vœu pieux que de la prévision économique. Il convient d'en présenter quelques illustrations.

Au sujet d'un ALE avec l'ASEAN par exemple, la Commission relève que le développement de certaines activités industrielles, effet escompté de l'ALE, pourrait nuire à l'environnement. Elle affirme ensuite qu'une législation gouvernementale plus stricte offrirait une solution suffisante. Elle écarte ensuite toute objection que l'on pourrait formuler, en relevant que compte tenu des pressions environnementales qui s'accroissent sur les pays de l'ASEAN, ils sont « sérieux » dans leur volonté d'améliorer la situation. Elle ne fournit pas d'exemples ou de preuves de cette volonté politique, pourtant très dubitable. Si les membres de l'ASEAN les plus avancés sont généralement parties aux principaux AME, la mise en œuvre effective des traités est insuffisante. Surtout, en dépit de l'affichage politique, les politiques environnementales menées par les Etats asiatiques laissent encore à désirer¹⁸⁶⁷.

1331. Dans le même ordre d'idée, la Commission rejoint l'avis du consultant que l'APE euro-japonais ne devrait pas avoir d'effets négatifs en termes d'émissions de gaz à effet de serre, et

¹⁸⁶⁴ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD ASEAN, Annexe Vietnam, p.4

¹⁸⁶⁵ MARTINEZ-FERNANDEZ C., POWELL M., « Employment and Skills Strategies in Southeast Asia : setting the Scene », juillet 2010, publications OCDE, Paris, 114p.

¹⁸⁶⁶ WICKRAMASEKERA P., « Asian labour migration: issues and challenges in an era of globalization », *working paper* de l'OIT n°57, août 2002, publications OIT, Genève, 48p.

¹⁸⁶⁷ V. par ex., sur l'insuffisance de l'action du gouvernement indonésien en matière de lutte contre la déforestation et la pollution de l'air : SAMSUDIN M. S., SAMSUDIN R., « Indonésie : sous les fumées, une croissance toxique », *Asialyst*, 12 octobre 2015, en ligne

souligne qu'aucun effet environnemental additionnel n'a été identifié par l'analyse sectorielle. Elle ajoute que l'APE favorisera les secteurs moins intensifs en énergie et en émissions, « *menant à une réallocation au bénéfice de ces secteurs*¹⁸⁶⁸ » au sein des économies européenne et japonaise. La Commission poursuit en affirmant que la réduction des barrières au commerce de biens et services environnementaux contribuera à accroître la concurrence, ce qui conduira à une meilleure innovation. Elle en déduit que l'APE conduira à des bénéfices environnementaux, une plus grande efficacité énergétique, et une meilleure prévention de la pollution¹⁸⁶⁹.

1332. Tout ce raisonnement nous paraît hardi, si ce n'est erroné, pour plusieurs raisons. D'abord, dans la mesure où il n'existe aucune définition officielle des biens, services et technologies « verts », l'énergie grise¹⁸⁷⁰, les potentiels effets « rebonds »¹⁸⁷¹, ainsi que le caractère polluant de la production de certains biens, sont ignorés¹⁸⁷². L'idée qu'un « découplage »¹⁸⁷³ entre croissance et consommation d'énergie et de ressources est impossible a été évoqué précédemment. Quant à l'idée qu'il faut promouvoir les technologies « propres », afin d'aboutir à une économie où la production serait entièrement sobre en carbone, elle est remise en question par différents experts, y compris issus des sciences physiques¹⁸⁷⁴.

1333. Au sujet de l'EICDD portant sur le CETA, les consultants ont souligné les risques présentés par l'augmentation des exportations agricoles et des produits de l'élevage. Sont envisageables une augmentation de la taille des troupeaux, et donc du besoin de surfaces agricoles supplémentaires pour nourrir ces troupeaux, ainsi que de la production de méthane,

¹⁸⁶⁸ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Japon, précité, p.5

¹⁸⁶⁹ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Japon, précité, p.5

¹⁸⁷⁰ C'est-à-dire l'énergie utilisée pour produire le bien en question.

¹⁸⁷¹ L'effet rebond peut être défini comme l'accroissement de consommation de matières et/ou d'énergie induit par l'utilisation efficace d'une technologie. Il efface, au moins partiellement, les réductions de l'empreinte écologique obtenue par unité de produit. La chaîne causale de l'effet rebond peut être synthétisée de la manière suivante : amélioration de l'efficacité énergétique → baisse du coût d'usage marginal du bien par l'utilisateur → changement de comportement → augmentation de la consommation (du bien et d'énergie et/ou d'autres biens). Les effets rebonds sont importants dans le domaine de la mobilité et, dans une moindre mesure, du logement.

¹⁸⁷² Sur les limites de la promotion des biens et services environnementaux et technologies « propres », voir *Supra*, seconde partie titre 1

¹⁸⁷³ Pour rappel, le découplage est un terme d'économie et d'écologie qui désigne l'objectif de séparer la prospérité économique (génération de revenu, croissance économique) de la consommation de ressources et d'énergie (impact environnemental négatif, émissions de gaz à effet de serre, etc.). V. JACKSON T., *Prospérité sans croissance : La Transition vers une économie durable*, De Boeck, 2017 (2^e édition), 304p. ; CAMINEL T., FREMEAUX P., GIRAUD G., LALUCQ A., ROMAN P., *Produire plus, polluer moins : l'impossible découplage ?* coll. Politiques de la transition, Institut Veblen/Les petits matins, Paris, 2014, 80p

¹⁸⁷⁴ Voir *supra*, première partie, titre 1, chapitre 3

de l'accroissement du recours aux intrants chimiques (antibiotiques, pesticides, etc.). Ceci pourrait conduire à une aggravation de la pollution des sols et des eaux, à une pression supplémentaire sur la biodiversité et les écosystèmes, en sus des émissions de GES supplémentaires.

1334. Or, l'EICDD considère que ces effets pourraient être « *compensés* » par l'adoption par les exploitants canadiens de techniques de production agricole plus durables, notamment concernant la culture du blé. Les auteurs de l'étude affirment que la tendance en faveur de ces pratiques agricoles pourrait être encouragée par la coopération euro-canadienne et les préférences européennes en faveur de biens durables¹⁸⁷⁵. La Commission, dans sa réponse, se contente d'opiner à cette idée. Aucun calcul prévisionnel ou exemple de schéma de compensation pertinent n'est présenté en appui de ce raisonnement. La faiblesse relative du commerce bilatéral entre l'UE et le Canada, conjuguée aux coûts représentés par la transition vers des modèles agricoles plus durables, permet de sérieusement douter que cela soit suffisant à motiver une telle transition pour les exploitants agricoles canadiens.

1335. Toujours au sujet du CETA, les consultants remarquent que la croissance du commerce conduira « *probablement* » à une augmentation des émissions de GES associées aux transports. Mais la Commission répond que la vaste majorité du commerce additionnel s'opérera au travers du transport maritime, qui a un impact environnemental moindre, relativement au transport aérien et routier. La Commission ajoute que l'impact négatif pourrait être compensé si le CETA aide à faciliter le développement de l'industrie de transport court maritime au Canada, et favorise le remplacement du transport routier par le transport maritime¹⁸⁷⁶. Là encore, il s'agit d'une affirmation sans preuves, et qui repose sur un aléa imprévisible.

1336. La Commission met également en avant le fait que depuis la conclusion des négociations du CETA, l'UE et le Canada ont tous deux pris des engagements au titre de l'Accord de Paris lors de la COP 21, qui, selon elle, « *devraient plus que compenser tout impact potentiel du CETA* ». Ces engagements sont d'ailleurs listés au sein de l'Instrument d'interprétation conjoint¹⁸⁷⁷. C'est d'autant plus ironique que l'Accord de Paris ne couvre pas les émissions

¹⁸⁷⁵ Rapport final EICDD CETA, précité, p.8

¹⁸⁷⁶ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD CETA., p.9

¹⁸⁷⁷ *Ibid.*, p.13

relatives au transport aérien et maritime¹⁸⁷⁸. Alors que les membres de l'UE (ainsi que le Canada) peinent d'ores et déjà à atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de GES¹⁸⁷⁹, en dépit des engagements internationaux pris en ce sens, cette justification paraît fragile¹⁸⁸⁰. De plus, le Canada s'est retiré du Protocole de Kyoto en 2011, ce qui, à la faveur d'un changement de gouvernement, peut obérer sa volonté de se maintenir au sein de l'Accord de Paris.

1337. Par ailleurs, l'exemple de l'analyse des effets environnementaux dans le secteur automobile au sein de l'EICDD portant sur l'EUKOR et de celle portant sur l'APE euro-japonais peut illustrer la « myopie » des analyses effectuées. Dans ces deux études, le consultant comme la Commission insistent sur le fait que la production étant « propre », il ne devrait pas y avoir d'effets négatifs. Selon eux, « *les effets environnementaux seront probablement positifs : la production est peu intensive en énergie et en émissions, et le commerce bénéficiera de technologie à basse émission*¹⁸⁸¹ ». Le consultant insiste en effet sur le fait que l'industrie automobile est peu polluante et intensive en énergie (relativement à d'autres secteurs), et que les normes concernant les émissions des véhicules automobiles sont de plus en plus strictes¹⁸⁸². Or, afin d'opérer une transition vers une économie sobre en carbone, il est impossible de se contenter d'alternativement produire « proprement », ou de produire des biens « propres ». Afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES, et de réaliser un développement véritablement durable, il faut produire « proprement » des biens « propres ». Il est à notre sens difficile de concevoir qu'une production accrue de véhicules individuels somme toute polluants soit un effet environnemental « positif »¹⁸⁸³.

¹⁸⁷⁸ V. notamment : LEMOINE-SCHONNE M., « La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement*, 2016, vol 41, pp.37-55

¹⁸⁷⁹ Comme le reconnaissent les ministres au moment d'une réunion du Conseil de l'OCDE : « au total, les mesures et engagements pris en matière d'émission de GES ne permettront pas, en l'état actuel de la situation, de contenir l'élévation moyenne de la température de surface nettement en deçà de 2°C, conformément à l'objectif de Paris, ou bien même de la limiter à 1.5°C. » Tiré de : Rapport de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres du 30-31 mai 2018 à Paris, « Mise en œuvre de l'Accord de Paris : défis restants et rôle de l'OCDE », 2018, publications OCDE, Paris, 23p., en ligne ; COHEN C., « Accord de Paris : pourquoi les pays ne sont pas à la hauteur de leurs engagements », 19 avril 2019, Le Figaro, en ligne.

¹⁸⁸⁰ Les recommandations en matière environnementale à l'égard du CETA sont également assez faibles. On remarque par exemple que la promotion de la libéralisation des BSE est absente aussi bien de l'EICDD que de la réponse de la Commission, alors qu'il s'agit d'un point quasiment toujours évoqué.

¹⁸⁸¹ Rapport final EICDD Japon, p.7

¹⁸⁸² *Ibid.*, p.135

¹⁸⁸³ Selon une étude menée par l'ONG Greenpeace, l'empreinte carbone de l'industrie automobile en 2018 est estimée à 4,8 gigatonnes d'équivalent CO₂. Au total, les 12 constructeurs étudiés seraient responsables de 4,3 gigatonnes (Gt) d'équivalent CO₂ (eqCO₂). Par extrapolation, ils estiment que l'industrie automobile dans son ensemble, avec 86 millions de voitures vendues en 2018, a enregistré au total une empreinte carbone de 4,8 Gt eqCO₂. Cette empreinte carbone totale représente un volume d'émissions équivalent à 9% des émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre, et supérieur aux émissions annuelles de GES de l'ensemble de l'Union européenne (4,1 Gt eqCO₂). Voir : GREENPEACE, « Crashing the Climate : How the Car Industry is Driving the Climate Crisis », septembre 2019, 44p., en ligne

1338. Enfin, régulièrement au sein des études, les consultants et surtout la Commission européenne surestiment la contribution des entreprises européennes à l'amélioration des normes sociales et environnementales ainsi qu'au respect des droits de l'homme, dans le cadre de leurs activités à l'étranger. Ainsi, au sein du *position paper* élaboré en réponse à l'EICDD portant sur un ALE avec l'ASEAN, la Commission relève que la présence accrue d'entreprises européennes « socialement responsable » en ASEAN devrait assurer un meilleur respect des normes fondamentales du travail. Elles devraient également pour la Commission promouvoir une mise en œuvre plus efficace de l'agenda du Travail Décent de l'OIT, y compris à travers des technologies plus modernes et sûres, des conditions de santé et de sécurité au travail améliorées, et davantage d'opportunités pour des emplois dans le secteur formel¹⁸⁸⁴ de l'économie¹⁸⁸⁵. La tragédie du « Rana Plaza » de 2013¹⁸⁸⁶ vient largement nuancer cette affirmation optimiste, d'autant plus que peu de progrès ont été observés par la suite au Bangladesh¹⁸⁸⁷. La confiance que semblent témoigner la Commission européenne et certains consultants en la bonne volonté des entreprises européennes nous paraît *a minima* naïve.

1339. D'autres critiques¹⁸⁸⁸ peuvent s'ajouter aux précédentes, comme celle de l'opacité ou du manque d'efficacité du comité de pilotage, ou encore le fait que la langue de travail et de publication soit systématiquement l'anglais. Les consultations se font parfois dans d'autres langues, notamment pour atteindre les communautés isolées et pour les PED, mais les rapports des EICDD et *position papers* ne sont disponibles qu'en anglais.

1340. Au-delà de ces aspects perfectibles de la méthodologie des EICDD, il existe d'autres critiques qui ont davantage trait au peu d'utilité réelle que semble avoir le processus en termes de défense des valeurs du développement durable (et des droits de l'homme) au sein des accords commerciaux.

¹⁸⁸⁴ Opposé au secteur informel de l'économie, c'est-à-dire l'économie « souterraine », les activités illégales et frauduleuses.

¹⁸⁸⁵ Commission européenne, *position paper* en réponse au rapport final de l'EICDD ASEAN, p.4

¹⁸⁸⁶ L'effondrement de l'immeuble du Rana Plaza à Dacca, la capitale du Bangladesh, le 24 avril 2013, a provoqué au moins 1127 morts. Le bâtiment abritait plusieurs ateliers de confection travaillant pour diverses marques internationales de vêtements. Des consignes d'évacuation données la veille, après l'apparition de fissures, avaient été ignorées par les responsables des ateliers.

¹⁸⁸⁷ FRANGNE C., « Cinq ans après le drame du Rana Plaza, la situation au Bangladesh a peu évolué », article du 24/04/2018, *La Croix*, en ligne : <https://www.la-croix.com/Monde/Asie-et-Oceanie/Cinq-ans-drame-Rana-Plaza-situation-Bangladesh-peu-evolue-2018-04-24-1200934081>

¹⁸⁸⁸ V. par exemple ENGÉN, précité, ou REYNAUD, précité.

§2 L'ambiguïté fondamentale de l'EICDD : instrument complet d'accompagnement et non de conditionnalité des négociations

1341. La portée de l'analyse opérée au sein d'une EICDD, pourtant très étendue, et au fort potentiel, est réduite à deux égards. D'abord, en matière d'interactions entre commerce et valeurs, les recommandations et suggestions des consultants se heurtent au choix de la Commission de s'en tenir à un chapitre « commerce et développement durable » relativement standardisé (A). Ensuite, l'EICDD ne saurait remettre en question la négociation de l'accord envisagé, même lorsque celui-ci ne présente que des bénéfices incertains, voire davantage de risques (B).

A. Le contraste entre l'ampleur de l'EICDD et la portée concrète de l'analyse et des recommandations en matière de développement durable

1342. Bien que le processus et l'analyse effectuée soit encore perfectibles, il n'en reste pas moins que dans le cadre d'une EICDD, l'UE procède à un examen très complet et détaillé des effets prévisibles de l'accord commercial envisagé sur le plan économique, social (y compris les droits de l'homme), et environnemental. On peut dès lors être frappé, après avoir parcouru les centaines de pages consacrées aux analyses en elles-mêmes et aux recommandations formulées par les consultants, par le peu de portée que semble avoir finalement l'étude réalisée en matière sociale et environnementale¹⁸⁸⁹.

1343. En effet, dans ses *position papers*, la Commission répond aux remarques et recommandations des consultants en faisant systématiquement référence au contenu des chapitres « commerce et développement durable » insérés dans les accords commerciaux « nouvelle génération ». Or, ces chapitres sont globalement standardisés. Leur contenu ne varie qu'à la marge d'un accord à un autre. Ainsi, en dépit des recommandations des consultants d'insister sur tel ou tel aspect avec un partenaire donné, il est extrêmement rare de voir une

¹⁸⁸⁹ L'impact des analyses et recommandations des consultants externes en matière d'échanges commerciaux et d'investissement sort du cadre de cette étude. Néanmoins, les recommandations sont généralement davantage prises en considération, par l'échelonnement de la libéralisation de secteurs ou biens « sensibles », par exemple, ou par la mise en place de clauses de sauvegarde sectorielles.

disposition ou une clause tenir compte de ces recommandations spécifiques au sein des chapitres CDD.

Par exemple, les consultants souhaitaient que les négociateurs de l'APE euro-japonais insistent sur la ratification des conventions fondamentales de l'OIT traitant de la non-discrimination et de l'égalité des genres au travail. Le chapitre « commerce et développement durable » de l'APE contient *in fine* une disposition encourageant la ratification des conventions fondamentales et des conventions « à jour » de l'OIT. Il s'agit néanmoins de la clause insérée dans la plupart des chapitres CDD, quel que soit le partenaire. Les deux conventions fondamentales susmentionnées ne sont pas mises en avant.

1344. De fait, bien que les *position papers* publiés par la Commission aient gagné en longueur et en qualité, dès lors qu'il s'agit de questions ou de recommandations relevant du champ du développement durable, la Commission « recycle » du langage faisant la promotion des chapitres CDD, sans forcément répondre aux questions et conseils formulés.

1345. Pour renforcer les effets positifs ou atténuer les effets négatifs d'un accord commercial en matière sociale et environnementale, la Commission évoque parfois des mécanismes ou instruments externes aux ALE. Elle fait ainsi régulièrement référence à la coopération, ainsi qu'aux différents Fonds européens qui pourront être mis à contribution.

1346. En revanche, dès lors qu'il s'agit du contenu de l'ALE, les options envisagées par la Commission se réduisent drastiquement. La libéralisation progressive des échanges de certains biens, la mise en place de clauses de sauvegarde spécifique (en matière automobile avec la Corée, en matière agricole avec le Canada) sont par exemple des mesures que les négociateurs ont pu intégrer en réponse aux recommandations des consultants. En revanche, dès lors qu'une recommandation des consultants touche au contenu du chapitre « commerce et développement durable », il est très rare qu'elle soit intégrée au sein du texte de l'accord final.

1347. De plus, lorsque les consultants s'aventurent à formuler des recommandations ambitieuses, il n'est pas rare que la Commission botte en touche au sein de son *position paper*. Par exemple, afin de compenser le risque d'exacerber les effets négatifs de l'extraction des

combustibles fossiles au Canada, les consultants proposaient la création d'un « partenariat énergétique ». Non seulement la Commission répond simplement qu'elle a transmis la suggestion aux services compétents, mais elle n'évoque pas le Dialogue stratégique sur l'énergie qui se tient pourtant régulièrement entre l'UE et le Canada, et qui pourrait se voir investi de la promotion de la transition énergétique.

1348. Les consultants, au sein de l'EICDD portant sur un ALE avec l'ASEAN, recommandaient l'insertion de considérations environnementales au sein d'autres chapitres de l'ALE, en matière de tourisme, d'énergie, du textile et du cuir, de la pêche. La Commission a répondu qu'elle approuvait cette suggestion, et qu'elle explorerait les moyens de le faire, la formule exacte dépendant des circonstances individuelles dans les secteurs et pays spécifiques¹⁸⁹⁰.

1349. L'ambition et le potentiel des EICDD européennes se trouvent ici minés par deux facteurs dont les effets se conjuguent. D'abord, la standardisation des chapitres en matière d'interactions entre le commerce et le développement durable limite par définition l'insertion de clauses « sur-mesure ». Ensuite, le choix de l'UE de cantonner à une seule « enclave » la défense des valeurs non-commerciales au sein des ALE « nouvelle génération » constitue le second obstacle. Effectivement, non seulement il est compliqué d'obtenir des négociateurs européens (et de leurs homologues étrangers) d'intégrer des clauses insistant sur tel ou tel aspect au sein du chapitre CDD, dans la mesure où il est standardisé, mais l'UE et ses partenaires rechignent également à voir traitées les considérations sociales et environnementales dans d'autres chapitres de l'accord commercial. Il n'existe aucune voie d'entrée secondaire des considérations non-commerciales stable et efficace, on l'a vu au sujet du chapitre « énergie »¹⁸⁹¹.

1350. Il ne s'agit pas ici de regretter que les accords commerciaux ne soient pas des instruments à même de répondre à tous les défis sociaux et environnementaux auxquels doivent faire face l'UE, ses Etats membres et leurs partenaires d'Asie-pacifique. Ce n'est que par l'action combinée et cohérente de tous les instruments de l'action extérieure (et intérieure) de l'UE que celle-ci peut envisager d'avoir un impact réel sur le développement durable. En revanche, il est

¹⁸⁹⁰ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD ASEAN p.8

¹⁸⁹¹ Voir *supra*, seconde partie titre 1

frustrant de constater que les effets négatifs ou positifs d'un ALE envisagé sont identifiables, identifiés, sans qu'ensuite l'accord final en tienne pleinement compte.

1351. Ceci rejoint le dernier point de notre analyse concernant les EICDD : que dire du cas où l'étude d'impact *ex ante* tend à identifier davantage de risques et d'incertitudes que de bénéfices potentiels pour un accord ?

B. L'EICDD en tant qu'appui de la négociation, coûte-que-coûte ? Le cas de l'accord de protection des investissements UE-Birmanie

1352. La lecture de l'EICDD préparée au sujet de l'accord de protection des investissements (API) envisagé avec la Birmanie, ainsi que de l'étude d'impact et du *position paper* élaborés par la Commission, met en évidence d'autres limites du processus d'étude d'impact concomitant aux négociations.

1353. L'EICDD a conclu que l'API devrait contribuer à des impacts économiques positifs, dans la mesure où les investisseurs européens bénéficieraient d'une protection qui leur fait défaut actuellement. Il n'existe en effet aucun accord bilatéral d'investissement entre la Birmanie et les Etats membres de l'UE. En revanche, les trois documents composant l'étude d'impact (EI, EICDD et *position paper*) dressent un tableau où l'incertitude règne quant aux effets non-commerciaux d'un éventuel API. Les consultants, comme la Commission, reconnaissent que les impacts sociaux et environnementaux sont plus difficiles à prévoir, car ils dépendront essentiellement de l'orientation des nouveaux investissements de l'UE, des pratiques des investisseurs européens, et de l'évolution du cadre législatif birman de protection sociale, de l'environnement et des droits de l'homme¹⁸⁹².

¹⁸⁹² Pour une critique des risques présentés par l'API UE-Birmanie, voir notamment : « Mythes et risques de l'Accord de Protection des Investissements (API) UE/Birmanie (Myanmar) », publié le 4 octobre 2017, 20p., en ligne. Les organisations signataires estiment que les avantages d'un tel accord sont largement surestimés. Elles soulignent également les risques graves encourus.

1354. Or, ce qui frappe à la lecture des études d'impact et du *position paper*, c'est la relative faiblesse des réponses apportées aux risques identifiés.

1355. Des inquiétudes ont été formulées concernant la probabilité que les IDE se concentrent sur des secteurs « à risques ». Il s'agit notamment du tourisme, l'agro-industrie et les investissements dans les secteurs extractifs et l'énergie, qui, historiquement, ont été marqués par des cas d'éviction forcée, ou d'expropriation sans compensation appropriée. La question de la propriété et de l'accaparement des terres est considérée comme une question toujours très sensible en l'absence d'un cadre réglementaire adapté. Ceci pourrait conduire les investisseurs européens à nuire aux birmans, et notamment aux communautés locales, malgré eux. Ils pourraient en effet ne pas réussir à identifier les véritables propriétaires des terres, et acquérir ou participer à l'acquisition illégale de terres. Le risque est d'autant plus grand concernant les terres dans les zones de conflits, qui ne sont généralement pas indiquées sur les cadastres nationaux. De plus, des terres confisquées à des populations déplacées sont souvent classées comme « *libres* »¹⁸⁹³.

1356. La Commission, comme les consultants, considèrent que l'API pourrait avoir des effets positifs en matière sociale et environnementale, si les entreprises européennes « exportent » leur pratiques plus vertueuses en matière sociale et environnementale, ainsi que leurs schémas de RSE. Ces normes et pratiques plus respectueuses des valeurs pourraient se diffuser par la suite, notamment si les entreprises européennes venaient à exiger de leurs partenaires locaux qu'ils respectent également un certain nombre de standards. Lorsqu'est évoqué le risque que les investisseurs ne fassent pas montre de « diligence raisonnable » (*due diligence*)¹⁸⁹⁴, et profitent de la faiblesse de la protection effective des droits et de l'environnement en Birmanie, la Commission comme les consultants avancent que l'inclusion de clauses encourageant les gouvernements à promouvoir les lignes directrices internationales et principes de RSE « *pourrait partiellement compenser/atténuer ces inquiétudes* »¹⁸⁹⁵. Dans la mesure où ces clauses se contentent d'encourager les gouvernements à promouvoir ces schémas et pratiques,

¹⁸⁹³ Commission européenne, « European Commission services' position paper on the Sustainability Impact Assessment in support of the negotiations on an Investment Protection Agreement between the European Union and the Republic of the Union of Myanmar », avril 2017, 13p., p.5. Ci-après « Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Birmanie »

¹⁸⁹⁴ La *due diligence* ou diligence raisonnable, concept d'origine anglo-saxonne, est l'ensemble des vérifications qu'un éventuel acquéreur ou investisseur va réaliser avant une transaction, afin de se faire une idée précise de la situation d'une entreprise. Il s'agit en quelque sorte d'un devoir élémentaire de précaution.

¹⁸⁹⁵ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Birmanie, précité, p.4

et puisque la mise en place de schémas de RSE est encore (majoritairement) tributaire du bon vouloir des acteurs privés, le remède paraît plus qu'insuffisant.

1357. De fait, les consultants et la Commission reconnaissent que « *seul un cadre réglementaire national sain pour la protection sociale et du travail [est] en mesure de proprement répondre à ces risques*¹⁸⁹⁶ ». Or, les normes du travail et la protection sociale en Birmanie sont considérées comme impropres à offrir une protection complète de la main-d'œuvre, essentiellement en raison d'une faible application et sanction du non-respect, faute de moyens notamment. Un constat similaire s'opère concernant la protection de l'environnement et des droits de l'homme. L'EICDD prédit en revanche une amélioration de la gouvernance et de la législation en la matière, comme résultat des efforts domestiques et internationaux (de la part des agences des Nations-Unies comme de l'action des Etats tiers, et de l'UE). Cependant, les progrès sont tributaires des résultats du processus de réforme en Birmanie, y compris des efforts (réels) du gouvernement pour remédier à la corruption et aux problèmes de gestion dans des domaines comme l'abattage illégal d'arbres, l'accaparement des terres, ou encore le travail forcé, notamment des enfants¹⁸⁹⁷.

1358. La réponse apportée par la Commission et les consultants tient, pour simplifier, à l'inclusion d'un chapitre « commerce et développement durable » d'un côté, et à la coordination avec la coopération menée par l'UE en faveur du renforcement des capacités du gouvernement birman de l'autre. Concernant le chapitre CDD, on a évoqué les limites de ces clauses, globalement exhortatoires et dont la force exécutoire est réduite par l'absence de sanctions en cas de non-respect. Sans renier l'intérêt d'inclure des engagements à ratifier les conventions fondamentales de l'OIT, ou l'interdiction d'abaisser les niveaux de protection sociale et environnementale afin d'attirer davantage d'investisseurs, il faut rappeler que la Birmanie est un PMA, aux capacités de gouvernance « vertueuse » très fragiles. La mise à contribution de la coopération, et notamment de la coopération au développement (et donc de l'ICD), paraît ici bien plus efficace pour assurer la progression des composantes du développement durable et démocratique.

¹⁸⁹⁶ Commission européenne, *position paper* en réponse à l'EICDD Birmanie, précité, p.4

¹⁸⁹⁷ *Ibid.*, p.4

1359. Comme présenté plus haut, l'EICDD européenne ne vise pas à déterminer si l'accord commercial envisagé doit être ou non conclu. L'étude d'impact menée par les services de la Commission, en amont de l'EICDD, remplit cette fonction. L'EICDD vise pour sa part à accompagner les négociations, afin d'obtenir l'accord « optimal ».

1360. Cela ne signifie pas qu'une fois engagée dans des négociations, l'UE n'est plus en mesure de les interrompre, dès lors que les institutions responsables (Commission, Conseil) le jugeraient nécessaire. L'hypothèse d'un abandon des négociations après l'adoption du « mandat » paraît cependant très improbable, dans la mesure où l'étude d'impact initiale de la Commission est censée avoir déterminé l'opportunité de la mesure.

Or, l'étude d'impact menée en amont identifie les mêmes risques que l'EICDD, et y apporte les mêmes réponses. L'intérêt d'assurer une meilleure égalité de traitement des investisseurs européens, une meilleure sécurité de leurs investissements, prime ici *in fine* sur les risques identifiés en termes sociaux et environnementaux¹⁸⁹⁸.

Conclusion du chapitre 2

1361. La lecture des différentes études d'impact du commerce sur le développement durable réalisées en soutien des négociations commerciales menées en Asie-pacifique laisse une forte impression. La pertinence, la précision et la volonté d'exhaustivité des analyses qu'elles présentent méritent d'être saluées, surtout si l'on les compare aux analyses d'impact réalisées par d'autres acteurs que l'UE. Les aspects perfectibles en termes de méthodologie et de raisonnements économiques ne doivent pas occulter le formidable potentiel de cet instrument. Comment dès lors ne pas être déçu, à la fois par le peu d'impact que semblent avoir les mises en garde et recommandations des consultants en matière de développement durable et de droits de l'homme, mais aussi par le sentiment qu'en dépit de l'affichage politique, les intérêts

¹⁸⁹⁸ Commission européenne, SWD(2014) 41, « Commission Staff Working Document Impact Assessment : Report on the EU-Myanmar/Burma Investment Relations », 17.2.2014, 75p., non-publié.

commerciaux primeront toujours au sein des accords commerciaux. La sur-représentation et sur-consultation des groupements d'intérêts industriels et commerciaux dans le cadre des consultations publiques opérées au cours de l'étude tend à conforter cette impression.

1362. Par ailleurs, il est un autre mécanisme que l'on regrette de ne pas voir utilisé plus souvent dans les négociations d'accords par l'Union européenne, et qui mérite qu'on conclut en l'évoquant brièvement : la conditionnalité préalable, ou conditionnalité pré-conclusion. Cela consiste à exiger d'un Etat qu'il remplisse un certain nombre de conditions avant la conclusion des négociations entamées ou envisagées. Etonnamment, cette possibilité est absente des propositions formulées par les consultants au sein des EICDD.

1363. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un mécanisme encore très répandu, la conditionnalité pré-conclusion a montré des résultats prometteurs. Par exemple, l'OIT, au sein d'une étude réalisée en 2013, a identifié un impact positif en matière de droits du travail dans plusieurs cas¹⁸⁹⁹. Des auteurs¹⁹⁰⁰ ont souligné les bénéfices potentiels de cette forme de mise en application, en particulier dans le domaine de la législation, c'est-à-dire lorsque le partenaire prend un engagement à ratifier des conventions internationales par exemple. L'effet positif est renforcé si ce mécanisme est associé à des activités de coopération. Le fait que les partenaires œuvrent ensemble à réaliser les objectifs fixés est en effet un facteur de réussite de la manœuvre.

1364. Les Etats-Unis ont pour leur part déjà usé de mécanismes de conditionnalité pré-ratification¹⁹⁰¹. Ainsi, dans l'accord commercial signé en 2011 avec la Colombie, les deux partenaires ont inclus un « Plan d'Action Travail ». Ce Plan d'Action identifiait neuf domaines dans lesquels la Colombie devait améliorer ses normes, ceci avant que les Etats-Unis n'autorisent la ratification de l'accord. Il a été considéré que les efforts affichés par la Colombie (notamment le fait d'établir un ministère du travail distinct et d'engager davantage d'inspecteurs du travail) étaient satisfaisants, et l'accord est entré en vigueur en 2012. A cet égard, notons que c'est le Congrès qui a évalué les efforts du gouvernement colombien.

¹⁸⁹⁹ Bureau International du Travail, « Social dimensions of free trade agreement », série *Studies on Growth with Equity*, 2013, publications OIT, 118p., disponible à : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf

¹⁹⁰⁰ ENGEN, précité, p.23 ; OIT 2013, précité ; VOGT, précité ; GIUMELLI F., VAN ROOZENDAAL V., « Trade agreements and labour standards clauses: Explaining labour standards developments through a qualitative comparative analysis of US free trade agreements », *Global Social Policy*, 2017, vol 17, n°1, pp.38-61 ; Bureau International du Travail, « Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements », série *Studies on Growth with Equity*, 2016, publications OIT, 202p. Disponible à : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_498944.pdf

¹⁹⁰¹ ENGEN, p.23

L'organe parlementaire nord-américain a ainsi pu auditionner et tenir compte des retours de la société civile, de l'OIT ou de toute autre source consultée à cette occasion¹⁹⁰².

1365. Dans le cas de l'ALE tripartite entre l'UE et la Colombie et le Pérou, l'UE a exigé pour sa part que la Colombie établisse une feuille de route pour l'amélioration des normes du travail sur son territoire, mais sa réalisation n'était pas conditionnelle à signature ou ratification de l'accord.

1366. Pourtant, l'UE a pu user de ce mécanisme dans des négociations commerciales. Ainsi, l'Union européenne a transmis au gouvernement japonais une liste de quelques 40 barrières non-tarifaires (BNT) dans différents secteurs de son économie. Elle a exigé que le Japon réduise, abaisse (ou démontre sa volonté de le faire) ces BNT, en préalable à la progression des négociations de l'APE¹⁹⁰³.

1367. Dans la mesure où l'UE n'exige pas un respect parfait des valeurs de sa doctrine en tant que condition *sine qua non* de négociations d'accords commerciaux¹⁹⁰⁴, un recours plus systématique à la conditionnalité préalable constituerait un complément utile non seulement à la tenue d'EICDD, mais aussi à l'application du système du double-accord.

Conclusion du titre 2

1368. Qu'il s'agisse du système du double-accord, ou des études d'impact du commerce sur le développement durable, il ressort d'un examen de leur application en Asie-pacifique qu'il s'agit de deux mécanismes très intéressants dans l'optique de mettre le poids commercial de l'UE au

¹⁹⁰² ENGEN, précité, p.23

¹⁹⁰³ Ce processus a, selon toute vraisemblance, été plutôt confidentiel, dans la mesure où il n'est évoqué dans aucun document officiel.

¹⁹⁰⁴ La Commission affirme cependant en 2011 : « la situation des droits de l'homme dans le pays partenaire devrait être prise en compte lorsque l'UE décide s'il y a lieu ou non d'entamer ou de conclure des négociations relatives à un accord de libre-échange ». Commission européenne COM (2011) 886, « les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'Action extérieure de l'UE – Vers une approche plus efficace », 12 décembre 2011 [non publiée]

service de la défense de ses valeurs. Ceci étant, ils sont également l'un et l'autre largement sous-utilisés.

1369. Le SDA, mécanisme original appuyé sur une interprétation large du droit international des traités, pâtit d'un recours parcimonieux à « l'essentialisation » des clauses, et de la variabilité de l'emprise de l'accord-cadre sur les accords sectoriels. La reconnaissance effectuée par la CJUE de l'existence d'éléments essentiels « implicites » au sein des accords ouvre cependant des perspectives de mise en œuvre du mécanisme potentiellement plus étendues.

1370. Quant à l'EICDD, bien que le processus et la méthodologie employée soient encore perfectibles, il s'agit d'un instrument dont l'amplitude et la précision d'analyse contraste durement avec le peu d'impact qu'il semble avoir à ce stade sur les ALE européens.

1371. Au-delà du recours aux études d'impact, et de la mise en place d'un système d'accord à deux étages, il existe d'autres mécanismes de garantie du respect des valeurs. En aval de la négociation des accords commerciaux, il s'agit notamment du vote d'approbation du Parlement européen, désormais condition *sine qua non* pour toutes les négociations d'accords commerciaux¹⁹⁰⁵, du contrôle de la Cour de Justice de l'Union Européenne, et des études d'impact *ex post*. Chacun de ces points mériterait une étude approfondie, cependant on se contentera d'en évoquer les aspects principaux, afin d'ouvrir la réflexion.

1372. Le contrôle « démocratique » du respect des valeurs par les accords commerciaux est assuré à titre principal par le Parlement européen¹⁹⁰⁶. L'organe parlementaire européen s'affirme depuis de nombreuses années comme un ardent promoteur des principes aujourd'hui contenus dans l'article 21§1 TUE¹⁹⁰⁷. Jusqu'au traité de Lisbonne, il exerçait un contrôle peu effectif sur le respect des principes de l'action extérieure, dans la mesure où il ne disposait que de pouvoirs limités¹⁹⁰⁸. Or, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a montré

¹⁹⁰⁵ RAPOPORT C., « La procédure de conclusion des accords externes de l'Union Européenne : Quelle unité après Lisbonne ? », *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 149-169

¹⁹⁰⁶ Lorsque l'accord est mixte, les Parlements nationaux peuvent également s'y associer.

¹⁹⁰⁷ K. St. C. BRADLEY, « Réflexions sur le rôle du Parlement européen relatif aux droits de l'Homme », in ALSTON P. (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 p., pp.874-893

¹⁹⁰⁸ En effet, il ne disposait d'un pouvoir d'approbation (« d'avis conforme ») que dans un nombre limité d'hypothèses, déterminées par l'article 300 §3 al.2 TCE.

qu'il entendait exploiter pleinement son pouvoir d'approbation¹⁹⁰⁹. Il en a fait un « *usage effectif et assumé* »¹⁹¹⁰ par deux biais : soit en votant un refus d'approbation, soit en décidant de repousser son vote sur le texte proposé¹⁹¹¹. Si le refus d'approbation de l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA)¹⁹¹² reste un exemple emblématique, on peut également citer le cas d'un refus portant sur un accord de pêche¹⁹¹³. Le vote négatif était ici principalement lié aux conséquences financière, environnementales et économiques anticipées.

1373. Ensuite, il faut évoquer le contrôle « juridictionnel » du respect des valeurs par les accords. Le traité de Lisbonne a permis une « normalisation » du contrôle de la Cour, notamment dans le domaine de la PESC¹⁹¹⁴. Les accords externes sont désormais tous soumis au régime de droit commun. Ils peuvent dorénavant tous faire l'objet d'un contrôle *a priori* de la Cour de Justice dans les conditions prévues à l'article 218(11) TFUE¹⁹¹⁵. La Cour de Justice de l'UE dispose d'un arsenal juridique de plus en plus étoffé pour effectuer son contrôle du respect des principes de l'action extérieure. En effet les principes contenus dans l'article 21(1) TUE sont également évoqués dans d'autres dispositions en tant que sources du droit de l'Union, comme en matière de politique commerciale commune par exemple. Ceci étant, le contrôle du respect des principes fondateurs de l'identité et de l'action extérieure de l'UE est encore timide à ce stade, quoiqu'il se soit affirmé avec l'Avis 2/15¹⁹¹⁶.

¹⁹⁰⁹ AUVRET-FINCK J., *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Larcier, 2013, 408p.

¹⁹¹⁰ I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et le volet externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », précité, p.74.

¹⁹¹¹ Cette méthode a été appliquée en 2011 dans le cadre de l'approbation d'un protocole incluant les textiles dans l'APC avec l'Ouzbékistan pour lequel, le Parlement avait décidé de différer son vote d'approbation en raison de la situation des droits des enfants dans ce pays (Résolution du 15 décembre 2011 sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la république d'Ouzbékistan, d'autre part, modifiant ledit accord afin d'étendre ses dispositions au commerce bilatéral de textile, compte tenu de l'expiration de l'accord bilatéral sur les textiles, P7_TA-PROV(2011)0586).

¹⁹¹² Accord commercial anti-contrefaçon entre l'Union européenne et ses États membres, l'Australie, le Canada, le Japon, la République de Corée, les États-Unis mexicains, le Royaume du Maroc, la Nouvelle-Zélande, la République de Singapour, la Confédération suisse et les États-Unis d'Amérique. Cet accord portait sur les droits de propriété intellectuelle et était donc un accord relatif au commerce, mais il touchait toutefois à l'ELSJ en ce qu'il contenait des dispositions relatives à la coopération judiciaire matière civile, dont les lacunes concernant la protection des droits de l'homme, notamment le droit à la vie privée et la protection des données, ont été dénoncées.

¹⁹¹³ Résolution législative du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, P7_TA(2011)0569

¹⁹¹⁴ V. BILLET C., précité, pts

¹⁹¹⁵ Notons que la Cour considère que l'exercice du droit de recours ne dépend pas de la position prise, lors de l'adoption de l'acte en cause, par l'institution ou l'Etat membre introduisant le recours. Par conséquent, le Parlement Européen pourrait être fondé à introduire un recours portant sur un accord qu'il a pourtant précédemment approuvé.

¹⁹¹⁶ HERVE A., « Chronique Action extérieure de l'Union européenne - Les accords de libre-échange de l'Union européenne seront-ils les mêmes après l'avis 2/15 ? », *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, n° 3, p. 617

1374. C'est surtout le contrôle *a posteriori* qui pose problème, tant du point de vue démocratique que juridictionnel. Le contrôle possible sur la mise en œuvre des instruments adoptés demeure largement insuffisant.

1375. En effet, le traité de Lisbonne a renforcé le rôle du PE dans la procédure d'adoption des accords, mais son rôle dans le contrôle de leur mise en œuvre demeure très limité. Il n'existe qu'une seule disposition pertinente en la matière, soit l'article 218§9 TFUE, qui traite de la procédure de suspension d'un accord. Or, le PE en est totalement absent¹⁹¹⁷. Ceci étant, l'organe parlementaire européen n'hésite pas à user des moyens « politiques » à sa disposition, comme le fait de poser des questions à la Commission, d'adopter des résolutions, ou par les rapports annuels sur les droits de l'homme. A défaut de pouvoir agir au plan juridique, il essaie ainsi de forcer la Commission et le Conseil à réagir au plan politique. Il en a fait la démonstration lors de l'affaire SWIFT¹⁹¹⁸.

1376. Quant au contrôle juridictionnel *a posteriori* des accords, il est impossible. Pour laisser toute marge d'appréciation aux autorités pour l'évaluation d'une violation, la CJUE refuse les recours en carence visant à sanctionner l'inaction des institutions en cas de violation estimée de ces principes¹⁹¹⁹.

1377. A cet égard, la réalisation de davantage d'études d'impact *ex-post* serait bénéfique. Ces analyses sont menées après plusieurs années d'application des accords, par des consultants externes indépendants. A ce stade, seuls deux accords commerciaux ont bénéficié d'une telle étude¹⁹²⁰ : l'EUKOR¹⁹²¹, et l'accord commercial UE-Mexique¹⁹²². L'UE mène une analyse similaire à l'égard de l'APE UE-CARIFORUM, ce qui est fort bienvenu, afin d'identifier les effets suscités à l'égard de PED. La systématisation d'analyses *ex post*, notamment lorsque

¹⁹¹⁷ Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord. L'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne n'apporte guère d'amélioration à cette situation. (Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, JOUE L 304 du 20/11/2010, p.47).

¹⁹¹⁸ BILLET (cf point 1090)

¹⁹¹⁹ CJUE, 12 juillet 2012, *M. Mugraby c/ Conseil et Commission*, C-581/11 P, ECLI:EU:C:2012:466

¹⁹²⁰ Pour une liste des études d'impact *ex post* en cours et complétées : <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/ex-post-evaluations/>

¹⁹²¹ CIVIL CONSULTING, « Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea », mai 2018, 547p., en ligne.

¹⁹²² ECORYS, « Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement », février 2017, 211p., en ligne.

l’ALE est conclu avec un PED, paraît souhaitable afin d’assurer que les accords commerciaux ne nuisent pas aux principes de la doctrine de l’UE, et aux intérêts des citoyens européens et étrangers.

1378. L’élaboration d’études d’impact *ex post* permettrait de soutenir la recherche sur les clauses « développement durable », et d’identifier les meilleures pratiques qui devraient être généralisées à d’autres accords et configurations partenariales, en particulier si l’on prend en compte le caractère expérimental de la phase dans laquelle la pratique internationale de ces clauses se trouve actuellement¹⁹²³. De plus, elles pourraient ainsi nourrir et appuyer la surveillance du Parlement européen en la matière, ainsi que celle des Groupes Consultatifs Internes mis en place par les ALE eux-mêmes.

¹⁹²³ ENGEN, précité, p.59

Conclusion générale

1379. Symbole de la réunification d'un continent scindé en deux à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'Union européenne souhaite incarner sur la scène mondiale la paix, la démocratie, le règne du droit sur la force, l'ouverture et le dialogue. Pour les promoteurs du modèle européen, les valeurs ne s'imposent en effet pas par la force, mais par le droit ; la puissance militaire seule n'est pas suffisante, le dialogue et la négociation multilatérale sont indispensables¹⁹²⁴.

1380. Forte de cette histoire, l'UE entend s'imposer comme acteur politique mondial dont la politique étrangère est fondée sur le respect des valeurs fondamentales qui ont présidé à sa création et à son intégration, et qui constituent la doctrine de son action extérieure. La consécration de cette doctrine au sein de l'article 21§3 TUE constituait à cet égard une étape décisive. Cette doctrine de l'action extérieure européenne est bâtie sur trois piliers fondamentaux : le « triptyque » constitué par les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'état de droit, puis la sécurité et la paix, et enfin le développement économique, social et environnemental durable. Le renouvellement et l'approfondissement des relations entre l'UE et les Etats d'Asie-pacifique, au cœur des nouvelles dynamiques géoéconomiques et géopolitiques du XXI^{ème} siècle, constitue à la fois une opportunité et un défi pour l'organisation européenne. Il s'agit pour elle de mettre à l'épreuve de la sincérité et de l'efficacité sa « diplomatie des valeurs », à l'égard d'une zone caractérisée par son hétérogénéité et sa distance.

1381. En tant que support des trois générations de conditionnalité politique, l'accord-cadre de coopération constitue un instrument fondamental de la promotion des valeurs en Asie-pacifique, et au-delà. La doctrine de l'UE est fidèlement retranscrite dans ces accords, quoique la prise en compte de certaines interactions soit encore fragile, comme en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique. A l'exception d'une légère inflexion selon que le

¹⁹²⁴ NYE J. « Soft power », *Foreign Policy*, 1990, n°80, pp.153-171

partenaire est un Etat en développement ou non, l'Union européenne privilégie la voie de la standardisation pour l'ensemble de ces clauses. Il s'agit de neutraliser et normaliser l'inclusion d'exigences relatives à chacun des piliers de sa doctrine auprès de tous les tiers, afin de contourner leurs réticences éventuelles.

1382. De fait, parce que la programmation de la coopération avec chacun des Etats et groupements d'Asie-pacifique est élaborée selon une approche « sur-mesure », elle constitue un complément pertinent aux accords-cadres. Cette adéquation de la coopération aux besoins spécifiques des partenaires est particulièrement évidente concernant les PED. Il est possible d'y voir la contribution positive d'une plus grande différenciation, appropriation, et participation de la société civile et des acteurs locaux.

1383. La centralité géopolitique et géostratégique de l'Asie-pacifique est désormais davantage prise en compte dans les activités conventionnelles et dans la coopération européennes. En revanche, l'UE semble toujours peiner à élaborer et affirmer une véritable vision stratégique de ses partenariats bilatéraux avec les pays développés, et surtout avec les émergents. A cet égard, la création de l'Instrument de partenariat constitue une réponse au potentiel encore incertain.

1384. Enfin, si l'UE s'impose comme un acteur constant et relativement influent en matière de gouvernance démocratique et de développement économique, social et environnemental, ainsi que comme un pionnier en matière de coopération dans la lutte contre le changement climatique, elle peine encore à s'imposer comme un acteur sécuritaire pertinent pour la zone. Ce constat se vérifie aussi bien concernant la portée des clauses des accords-cadres, qu'en termes de programmation de la coopération européenne. Les moyens d'agir sur les nouveaux défis sécuritaires, la sécurité « non-traditionnelle » restent limités. Néanmoins, l'UE est un acteur reconnu de la gestion de crise et du maintien de la paix, et a fait ses preuves en Asie-pacifique, comme l'illustre l'exemple de la mission à Aceh.

1385. Avant même que n'entre en vigueur le traité de Lisbonne, l'UE cherchait à rendre sa politique commerciale commune plus « éthique », et à en faire un instrument au service de ses valeurs.

1386. La lecture des différentes études d'impact du commerce sur le développement durable réalisées en soutien des négociations commerciales menées en Asie-pacifique laisse une forte impression. La pertinence, la précision et la volonté d'exhaustivité des analyses qu'elles présentent méritent d'être saluées, surtout si l'on les compare aux analyses d'impact réalisées par d'autres acteurs que l'UE. Les aspects perfectibles de ces études en termes de méthodologie et de raisonnements économiques ne doivent pas occulter le formidable potentiel de cet instrument, appuyé sur la participation de la société civile. Malheureusement, ce potentiel reste largement sous utilisé, au regard du peu d'impact des recommandations des experts sur le contenu lui-même de l'ALE¹⁹²⁵.

1387. Les ALE conclus par l'Union européenne en Asie-pacifique font également partie du système de promotion des valeurs. Ils se distinguent des accords commerciaux conclus par d'autres acteurs de par l'inclusion de toute une variété de dispositions, dont certaines substantielles, concernant les interactions entre commerce et développement durable. La promotion et la défense des normes environnementales et du travail au sein des chapitres « commerce et développement durable » constitue par conséquent un complément cohérent et pertinent aux accords-cadres et à la coopération.

1388. Ceci étant, la contribution des accords commerciaux européens à un développement durable mondial est perfectible. La contribution des ALE au développement durable (et aux autres valeurs non-commerciales) est contrainte par différents facteurs. D'abord, le contexte juridique international n'est pas favorable à une instrumentalisation de ces accords à ces fins¹⁹²⁶. Ensuite, des faiblesses au sein des ALE ont été identifiées. Les dispositions ont pu être jugées insuffisamment précises, ou comme péchant par leur faible force contraignante¹⁹²⁷. A cet égard, l'issue de la procédure initiée par la Commission concernant le respect par la Corée du Sud de

¹⁹²⁵ Ce potentiel est d'autant plus réduit si les négociations s'achèvent avant même que l'étude d'impact n'ait abouti, comme dans le cas récent de la négociation de l'accord commercial UE-MERCOSUR, signé le 28 juin 2019.

¹⁹²⁶ Rapport d'information n°2114 déposé le 4 juillet 2019 par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, « sur la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne », M. ANATO et MME OBONO (rapporteurs), 101p., ci-après « Rapport ANATO/OBONO ». V. également le « Rapport au Premier ministre sur l'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé », préparé par une commission indépendante d'experts, du 7 septembre 2011, 69p., ci-après « Rapport Schubert » du nom de la présidente de la commission.

¹⁹²⁷ Le Rapport ANATO/OBONO identifie d'autres faiblesses, comme le manque de protection du principe de précaution, ou des risques inhérents au règlement des différends investisseurs/Etat. V. Rapport ANATO/OBONO, précité, p.50

son obligation de « *fournir des efforts continus et soutenus* » en faveur de la ratification des conventions fondamentales de l'OIT sera décisive, si un panel d'experts est amené à en traiter.

1389. Les critiques au sujet de la contribution des accords commerciaux européens au développement durable portent également sur l'insuffisance de la participation de la société civile, en raison notamment d'un manque de moyens et de pouvoirs encore trop limités. En des termes très sévères, des députés français ont ainsi estimé qu'« *au final, les [groupes consultatifs internes] et autres instances de la société civile prévues par les accords commerciaux apparaissent plus comme une caution à la politique commerciale européenne qu'une véritable association capable d'influencer sur sa mise en œuvre.* »¹⁹²⁸ Reste à voir si les pistes d'amélioration envisagées par la Commission européenne dans son *non-paper* au sujet des Chapitres CDD des ALE offriront une réponse adéquate¹⁹²⁹.

1390. Ceci étant, il faut convenir qu'il ne s'agit pas de faire reposer la promotion des valeurs sur les accords commerciaux seuls. Comme le relève à juste titre le Rapport préparé par des députés français au sujet de la contribution au développement durable de la politique commerciale européenne : « *les accords commerciaux n'entraînent généralement pas, par eux-mêmes, des changements rapides mais participent plutôt d'un mouvement global* »¹⁹³⁰.

1391. L'intégration de ces accords au sein du système du double-accord, inauguré en Asie-pacifique vise précisément à les inclure dans un système global. Ce mécanisme innovant permet d'armer la promotion des valeurs défendues au sein des accords-cadres par la menace de suspendre ou dénoncer les accords sectoriels, et notamment les accords commerciaux. Cependant, ce potentiel est réduit par des conditions parfois trop strictes de mise en œuvre (CETA/APS), ou la faible emprise de l'accord-cadre sur les accords sectoriels.

1392. La complémentarité et la reprise fidèle de la doctrine de l'action extérieure au sein des accords-cadres et de la coopération à l'égard des Etats d'Asie-pacifique conforte la sincérité de la volonté de l'UE d'agir en « acteur des valeurs » dans la région, sans compromettre

¹⁹²⁸ Rapport ANATO/OBONO, précité, p.46

¹⁹²⁹ « L'annonce en 2018, de la mise à disposition par la Commission européenne de trois millions d'euros pour aider la société civile à remplir son rôle est un premier pas, même si une attention particulière devra être portée à la répartition de cette somme ainsi qu'à son impact. » Rapport ANATO/OBONO, p.46

¹⁹³⁰ Rapport OBONO, précité, p.41

(excessivement) ses principes, par appétit commercial notamment. Les différents instruments en place forment un système relativement cohérent, tendant à favoriser un arbitrage équitable entre les différents objectifs et principes de l'action extérieure européenne : la recherche de davantage de sécurité ne se fait pas au détriment de la promotion de la gouvernance démocratique, la quête du développement économique doit s'accompagner d'une défense des droits sociaux, et d'une protection de l'environnement...

1393. En revanche, les faiblesses de la PESC se confirment comme étant particulièrement préjudiciable à l'ambition de l'UE de s'affirmer en acteur sécuritaire dans la zone, et en tant qu'acteur global à l'échelle mondiale. Ainsi, « *le principe d'attribution et les limites s'agissant de la compétence de l'Union (...) l'empêchent d'agir en tant qu'acteur unique sur le plan international.*¹⁹³¹ »

1394. De ces observations, il est possible de faire découler quelques propositions visant à renforcer la promotion, la protection et *in fine* le respect des valeurs non-commerciales de l'UE, et ainsi contribuer à son affirmation en tant qu'acteur global, en Asie-pacifique comme au-delà. Loin d'être une liste exhaustive, il ne s'agit ici que de modestes pistes à explorer¹⁹³².

- Renforcer la portée des accords-cadres par un recours moins timoré à l'essentialisation de leurs dispositions.
- Alternativement ou complémentirement, recourir à des mécanismes de « clauses fondamentales », dont la violation déclenche la mise en œuvre d'un règlement des différends (sans force exécutoire) spécifique.
- Accroître la participation de la société civile aux activités de suivi des accords-cadres.
- Accroître la transparence sur les activités menées par l'entremise des IFAE, et notamment en termes d'efficacité.

¹⁹³¹ NEFRAMI E., « L'Union européenne et les accords de libre-échange... », précité, p.526

¹⁹³² Ces suggestions s'ajoutent à toutes celles déjà formulées dans le reste de cette étude.

- Accroître les pouvoirs de la société civile dans le suivi et la mise en œuvre des ALE.
- Renforcer le caractère contraignant des dispositions des ALE portant sur l'adhésion aux conventions internationales en matière de travail et d'environnement/de climat.
- Renforcer le suivi des ALE, et rendre automatique la tenue d'études *ex-post* menées par des consultants externes.
- Renforcer le système du double-accord : par l'essentialisation accrue, et en évitant que le cas japonais ne fasse précédent, plutôt que des « liens implicites » entre accords, il vaudrait mieux standardiser les clauses « passerelles ».

ANNEXES

Annexe 1 – Article 9 de la Convention de Cotonou (« clause droits de l’homme »)

Annexe 2 – Principaux droits et libertés fondamentales des ordres juridiques étudiés

Annexe 3 – Descriptif détaillé des actions visant un ou plusieurs pays de la zone Asie-pacifique, financées par l’IP sur la période 2014-2018

Annexe 4 – Contenu des chapitres « commerce et développement durable » des ALE européens en Asie-pacifique

Annexe 1 - Article 9 de la Convention de Cotonou (« clause droits de l'homme »)

ARTICLE 9

Éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques

1. La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme.

Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable.

2. Les parties se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme. Elles réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte.

Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique.

L'État de droit inspire la structure de l'État et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord.

3. Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des

pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACPUE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément.

4. Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Ces domaines constituent un élément important du dialogue politique. Dans le cadre de ce dialogue, les parties accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués. Cette évaluation régulière tient compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays.

Ces domaines font également l'objet d'une attention particulière dans l'appui aux stratégies de développement. La Communauté apporte un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'État concerné et la Communauté.

Les principes qui sous-tendent les éléments essentiels et fondamentaux définis dans le présent article s'appliquent de façon égale aux États ACP, d'une part, et à l'Union européenne et ses États membres, d'autre part.

Annexe 2 - Principaux droits et libertés fondamentales des ordres juridiques étudiés

	ONU			UE		France
	DUDH	PIDCP	PIDESC	CDFUE	CESDH	DDHC
DROITS CIVILS ET POLITIQUES						
Droit à l'autodétermination ¹⁹³³		Art 1	Art 1			
Egalité en droit, non-discrimination	Art 1, 2	Art 2,3 ¹⁹³⁴	Art 2, 3	Art 20, 21, 23	Art 14	Art 1 ^{er} et 2
Droit à la vie	Art 3	Art 6		Art 2	Art 2 ¹⁹³⁵	Art 3
Droit à la liberté et à la sûreté	Art 3	Art 9		Art 6	Art 5	Art 3
Liberté de pensée, de conscience et de religion	Art 18	Art 18		Art 10	Art 9	Art 18
Liberté d'opinion, d'expression et d'information	Art 19	Art 19		Art 11	Art 10	Art 19
Liberté d'association et de réunion	Art 20	Art 21, 22		Art 12	Art 11	Art 20
Interdiction de l'esclavage et de la traite	Art 4	Art 8		Art 5	Art 4	Art 4
Interdiction de la torture, des peines et châtements cruels, inhumains ou dégradants	Art 5	Art 7		Art 4	Art 3	Art 5
Egalité devant la loi et protection de la loi	Art 7	Art 14, 26		Art 47	P 12 CESDH ¹⁹³⁶ Art 1	Art 7
Droit à un recours effectif	Art 8	Art 2		Art 47	Art 5, 13	Art 8
Reconnaissance personnalité juridique	Art 6	Art 16				Art 6
Interdiction de l'arrestation, détention ou exil arbitraire	Art 9	Art 9			Art 5	Art 9
Droit à un procès équitable	Art 10	Art 14		Art 47	Art 6	Art 10
Garanties procédurales judiciaires diverses	Art 11,	Art 14,15,11		Art 48,49,50	Art 7 P 7 CESDH ¹⁹³⁷ Art 2,3,4	Art 11
Protection de la vie privée	Art 12	Art 17		Art 7, 8	Art 8	
Liberté de circulation et de séjour	Art 13	Art 12		Art 45	P 4 CESDH ¹⁹³⁸ Art 2, 3	Art 13
Droit d'asile	Art 14			Art 18		Art 14
Protection en cas d'éloignement d'expulsion et d'extradition				Art 19 ¹⁹³⁹	P 4 CESDH Art 4 P7 CESDH Art 1	
Droit à une nationalité	Art 15	Enfants, Art 24(3)				Art 15
Droit de propriété	Art 17			Art 17	PA CESDH ¹⁹⁴⁰ Art 1	Art 17
Interdiction de la propagande haineuse et guerrière		Art 20				

¹⁹³³ « 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »

¹⁹³⁴ Egalité homme-femme

¹⁹³⁵ NB : le protocole n°6 prohibe la peine de mort sauf en temps de guerre, le protocole n° 13 l'abolit en toutes circonstances.

¹⁹³⁶ Protocole n° 12 à la CESDH, 4 novembre 2000, Rome

¹⁹³⁷ Protocole n°7 à la CESDH, 22 novembre 1984, Strasbourg

¹⁹³⁸ Protocole n°4 à la CESDH, 16 septembre 1963, Strasbourg

¹⁹³⁹ « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants »

¹⁹⁴⁰ Protocole additionnel à la CESDH, 20 mars 1952, Paris

Dignité				Art 1		
Intégrité physique et mentale				Art 3		
Participation aux affaires publiques du pays	Art 21	Art 25		Voir droits citoyens UE	PA CESDH Art 3	Art 21
DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS						
Sécurité sociale	Art 22		Art 9	Art 34		Art 22
Droit au travail et conditions de travail	Art 23(1) (2) (3) ¹⁹⁴¹ , art 24 ¹⁹⁴²		Art 6, 7	Art 15, 30,31,33		Art 23, 24
Droits syndicaux	Art 23(4)	Art 22	Art 8	Art 27,28	Art 11	Art 23
Droit de se marier et de fonder une famille	Art 16	Art 23	Art 10	Art 9	Art 12	Art 16
Droit à un niveau de vie satisfaisant	Art 25		Art 11			Art 25
Droit à la santé			Art 12 ¹⁹⁴³	Art 35		(article 25) ¹⁹⁴⁴
Droit à l'éducation	Art 26		Art 13	Art 14	PA CESDH Art 2	Art 26
Vie culturelle, artistique et scientifique et droits de propriété intellectuelle	Art 27		Art 15	Art 13		Art 27
Vie culturelle des minorités		Art 27				
Droits des enfants		Art 24	Art 10	Art 24,32		
Droits des personnes âgées				Art 25		
Droits des personnes handicapées				Art 26		
Liberté d'entreprise				Art 16		
Protection de l'environnement				Art 37		
Accès aux services publics ou SIEG				Art 36		
Protection des consommateurs				Art 38		

¹⁹⁴¹ Avec des « conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage »

¹⁹⁴² Droit au repos, loisirs, congés payés

¹⁹⁴³ Défini comme « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »

¹⁹⁴⁴ « 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires »

Annexe 3 - Descriptif détaillé des actions visant un ou plusieurs pays de la zone Asie-pacifique, financées par l'IP sur la période 2014-2018

Année	Bénéficiaire(s)	Action	Objectif global	Budget (millions d'€)
2014	Asie du Sud-Est et notamment ASEAN et ses membres	« Gateway / EU Business Avenues » 1945	Renforcer la présence des entreprises européennes sur les marchés clés d'Asie du Sud-Est, afin de contribuer à l'économie et à l'emploi en UE	25
	Corée du Sud	Assistance technique pour la mise en place d'un « marché carbone » (ETS)	Améliorer la compréhension coréenne du marché carbone par le partage de l'approche réglementaire et des expériences européennes. L'action finance le développement d'outils de simulation pour les autorités compétentes et les secteurs industriels concernés, ainsi que de l'assistance directe au secteur public et indirecte au secteur privé, et fournit une modélisation d'un prix carbone afin d'évaluer l'évolution probable d'un tel prix en Corée.	3,5
	Brésil, Inde, Thaïlande ¹⁹⁴⁶	Initiative marchés publics	Améliorer la disponibilité, couverture et qualité des données sur les marchés publics (y compris l'accès transfrontalier aux marchés publics)	4,51947
TOTAL 2014	28,5			
2015	Chine, Inde, Hong-Kong, Indonésie, Japon, Malaisie, Singapour, Corée du Sud, Vietnam ¹⁹⁴⁸	Coopération internationale en matière d'urbanisation	Trois composantes dans cette coopération inscrite dans la lutte contre le changement climatique : - la coopération « de ville à ville » sur l'urbanisation durable ; - la coopération « de ville à ville » sur le changement climatique à travers l'énergie durable ; - coopération inter-régionale sur l'innovation pour le développement régional et local en Amérique latine et aux Caraïbes.	20,2
	Asie et notamment ASEAN	Améliorer le rôle de l'UE dans les fora en Asie	Promouvoir les intérêts économiques, politiques et sécuritaires de l'UE en renforçant son engagement dans les différents fora en Asie où elle est présente (ASEAN, FRA, ASEM, ASEP) et promouvoir l'adhésion de l'UE le cas échéant (Sommet de l'Asie de l'Est)	6,68
	Australie	« UE-Australia Leadership Forum »	Améliorer la compréhension des bénéfices et des opportunités dans la relation UE-	2

¹⁹⁴⁵ Promotion de la coopération commerciale et entre entreprises, notamment au bénéfice des PME européennes.

¹⁹⁴⁶ La Thaïlande, ainsi que Brésil et Inde, sont les pays « pilotes » choisis pour cette action à vocation globale au long terme.

¹⁹⁴⁷ Pas seulement pour la Thaïlande donc, mais pour l'Inde et le Brésil également.

¹⁹⁴⁸ Ainsi que pour les Amériques : Argentine, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Mexique, Pérou et les Etats-Unis d'Amérique.

			Australie, et renforcer le rôle d'acteur global de l'UE	
	Japon	« Portail vert » de l'UE	Fournir une assistance aux entreprises européennes (PME) qui souhaitent accéder au marché japonais.	10
	Canada	Etude de faisabilité d'un mécanisme d'investissement UE-Canada dans les ressources minérales	Une étude de faisabilité qui vise à cartographier et analyser la situation en matière d'exploration et d'investissements dans le secteur minier depuis le Canada vers l'UE et vice-versa.	1
	Canada	Soutien à la mise en oeuvre du CETA	Soutien à la mise en oeuvre du CETA.	1,02
TOTAL 2015	40,9			
2016	Corée du Sud	Action « bas carbone »	The projet vise à soutenir les efforts de transition coréens vers une économie à bas carbone.	2,4
	Chine, Birmanie, Philippines, Thaïlande, Vietnam et Japon	Chaînes de valeurs responsables en Asie	Soutenir les chaînes de production responsables en faisant la promotion des pratiques responsables des entreprises notamment en matière de protection environnementale, de travail décent et de respect des droits de l'homme.	9,5
	ASEAN	Propriété intellectuelle en Asie du Sud-Est	Soutenir l'introduction et l'adoption d'un niveau de protection des droits de la propriété intellectuelle équivalent à celui de l'UE, y compris dans sa mise en œuvre, en ASEAN.	6
	Chine Inde, Japon, Corée et ASEAN	Coopération en matière de concurrence	Coopération visant la convergence réglementaire et la mise en œuvre des règles de concurrence.	5
	10 membres de l'ASEAN	Coopération sur l'aéronautique civile	Promotion des mesures, normes et technologies européennes en la matière, afin d'aboutir à un marché plus ouvert et compatible pour l'industrie de l'aviation européenne dans cette région.	7,5
	Brésil, Chine, Inde, Japon, Corée du Sud et Etats-Unis	Coopération numérique internationale	Renforcer la position de l'UE en tant que leader mondial de l'économie numérique, promouvoir un système international numérique basé sur les droits, sûr, afin de parvenir à un terrain d'égalité/une concurrence équitable en termes d'accès au marché et d'opportunités pour les entreprises.	8
TOTAL 2016	38,4			
2017	Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Malaisie, Thaïlande et Mexique	Biodiversité et durabilité dans l'agroalimentaire à travers l'économie (TEEB)	Cette action vise à protéger la biodiversité et à contribuer à un secteur de l'agroalimentaire plus durable, afin d'atteindre une concurrence plus équitable, en luttant contre le dumping environnemental notamment.	10,6

	G7/G201949	Diplomatie environnementale au G7/G20	Améliorer l'engagement de l'UE au sein du G7/G20 sur des priorités européennes clés dans le champ de l'environnement, en particulier en matière d'efficacité des ressources, d'économie circulaire, de pollution marine et de finance verte.	2,5
	G7 (Japon et Canada)	Pratiques responsables des entreprises et place des femmes dans l'économie et au travail	Combattre les inégalités et promouvoir des pratiques responsables et des opportunités d'emploi décentes, notamment pour les femmes.	6,5
	Partenaires ayant conclu un ALE avec l'UE1950	Soutien à la participation de la société civile dans la mise en œuvre des accords commerciaux de l'UE	Améliorer l'efficacité de la surveillance de la mise en œuvre des accords commerciaux par les organisations de société civile.	3
	Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Iran, Mexique, Corée, Russie, Arabie saoudite, Afrique du Sud et Etats-Unis	Coopération avec les économies majeures pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris	Soutenir l'action internationale de l'UE en matière de climat, en fournissant de « solides » données sur les efforts des partenaires clés dans leur respect des engagements pris au sein de l'Accord de Paris. Le projet vise les partenaires tiers du G20, à l'exception de la Turquie, ainsi que l'Iran.	19,2
TOTAL 2017	41,8			
2018	Chine, Indonésie, Japon, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam	Déchets plastiques et pollution marine ; soutien à l'économie circulaire	Promouvoir la production et consommation durables de plastique, y compris dans les aspects de traitement des déchets et la prévention de la pollution marine par les déchets plastiques, en faisant notamment la promotion de l'économie circulaire, en lien avec le Plan d'Action sur l'Economie Circulaire et la Stratégie Plastique de l'UE.	9
	Global	Suivi du plan stratégique pour la biodiversité1951	Permettre à l'UE de poursuivre sa coopération avec les partenaires pour le soutien des avancées dans le champ de la biodiversité, et se placer en tant qu'interlocuteur clé sur cette question.	4,5
	ASEAN1952 ainsi que Chine, Japon, Corée du Sud1953	Gouvernance des océans : protection et restauration des écosystèmes marins	Accroître le rôle de l'UE en tant qu'acteur global dans la gouvernance internationale des océans, en soutenant la coopération régionale et interrégionale en matière de protection et de restauration des écosystèmes marins et côtiers et de « zones marines protégées » (MAP).	7

¹⁹⁴⁹ Concernant la zone qui nous intéresse, le Japon et le Canada font partie du G7 ; en plus de l'UE (et de certains de ses Etats-membres), l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, l'Indonésie et le Japon font partie du G20. Les BRICS sont également membres du G20.

¹⁹⁵⁰ Soit, en 2017 : Corée du Sud, Singapour (mais la « suspension » de sa conclusion, pendante à l'avis 2/15 exclut peut-être cet accord de la liste)

¹⁹⁵¹ <https://www.cbd.int/sp/>

¹⁹⁵² Jusqu'à trois membres « pilotes » dans un premier temps.

¹⁹⁵³ Ainsi que Bermuda, Brazil, Cape Verde, French Antilles, Gabon, Mexico, Portugal and the United States of America pour l'axe 2, ainsi qu'éventuellement South Africa, Cuba and Canada.

	Asie	Promotion de la place des femmes dans l'économie	Soutenir la croissance économique durable, inclusive et équitable en promouvant la participation économique des femmes dans les pays d'Asie et d'UE.	8
	Global, en particulier : Brésil, Canada, Inde, Mexique, Corée du Sud, Etats-Unis	Soutien au développement de l'Economie Sociale et Solidaire	Promouvoir les valeurs-clés de l'UE quant à la croissance inclusive et aux pratiques commerciales responsables du point de vue social, sociétal et environnemental.	5,8
	Canada	Soutien à la mise en œuvre du CETA – phase 2	Soutien à la mise en œuvre du CETA, dans l'intérêt des entreprises européennes et de leur accès aux marchés canadiens.	0,83
	Japon	Mécanisme de soutien de la mise en œuvre de l'APE UE-Japon	Soutenir le fonctionnement de l'APE UE-Japon et sa mise en œuvre, dans l'intérêt des entreprises européennes et de leur accès aux marchés japonais.	1
	Chine, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Philippines, Corée du Sud, Thaïlande et Vietnam	Coopération UE-Asie sur les SPS et la sécurité alimentaire	Approfondir la coopération entre l'UE et certains membres de l'ASEAN et leurs partenaires asiatiques à travers un dialogue réglementaire sur la sécurité alimentaire, les mesures SPS, afin d'accroître les débouchés économiques pour les entreprises européennes en Asie.	2
	Indonésie et Vietnam	Mécanisme de partenariat Indonésie et Vietnam-UE	Renforcer les relations entre l'UE et respectivement l'Indonésie et le Vietnam en soutenant la mise en œuvre des accords de partenariat et de coopération.	4
	Japon	Mécanisme de soutien à la mise en œuvre de l'APS Japon	Approfondir les relations UE-Japon sur des thèmes prioritaires pour l'UE et d'intérêt mutuel.	2
TOTAL 2018	44,13			
TOTAL 2014-2018	155,33			

Légende :

Projet à dominante : économique ou commerciale ; environnementale ou climatique ; sociale ; en lien avec les accords-cadres ; visibilité de l'UE

Source : auteure, d'après les Plans d'Action Annuels de l'Instrument de Partenariat¹⁹⁵⁴

¹⁹⁵⁴ Disponibles à cette adresse, en anglais : https://ec.europa.eu/fpi/key-documents_en

Annexe 4 – Contenu des chapitres « commerce et développement durable » des ALE européens en Asie-pacifique

	CARI-FORUM	EUKOR	AA AC	Tripartite	CETA	EUSIN	EUVN	APE Japon	EUMEX
<i>Normes « travail »</i>									
Déclarations multilatérales	191§1 et 2	13.1§1	286	Ecosoc	22.1	12.3§2 et 3	13.4	16.1	1§2
Respect des 4 « principes » fondamentaux OIT	191§1	13.4§3	286§1	269§3	23.3§1	12.3§3	13.4§2	16.3§2	3§2
Respect conventions OIT	?	13.4§3	286§2	269§3	23.3§4	12.3§3	13.4§4	16.3§5	3§3
Engagement à ratifier d'autres conventions OIT		13.4§3	286§3	269§4	23.3§4	12.3§4	13.4§3	16.3§3	3§4
+ OIT 2008					23.1 : dialogue social + sécurité et santé au travail				3§8 : sécurité et santé au travail, travail décent
<i>Normes « environnement »</i>									
Mention AEM	183§3	13.5	287	270§1	24.4	12.6§2	13.5§2	16.4§1	4§1
Respect AEM		13.5§2	287§2	270§2	24.4	12.6§2	13.5§2	16.4§2	4§2
AEM expressément cités		13.5	287§2	270§2 ¹⁹⁵⁵		CCNUC C et Kyoto 1956	Oui ¹⁹⁵⁷	Oui ¹⁹⁵⁸	Oui ¹⁹⁵⁹
<i>Clauses communes</i>									
Statu quo (niveau de protection des normes nationales élevé)	192/184	13.3	285	268	23.2/24.3	12.2	13.2	16.2§1	2§2
Clause « cliquet »	193/188	13.7	291	277	23.4/24.5	12.12	13.3	16.2§2	2§3-4-5
Coopération	196/190	13.11 et Annexe 13	302	286	22.3, 23.7/24.12	12.4/12.10	13.14	16.12	13
<i>Sujets spécifiques</i>									
Changement climatique			Mention	275 (clause spécifique)	Mention 1960	Mention 1961	13.6	Mention	5

¹⁹⁵⁵ Les mêmes traités que pour l'Association AC, y compris Rotterdam. SURTOUT : article 270§3 permet d'élargir la liste, comité commerce peut le faire sur recommandation du sous-comité CDD

¹⁹⁵⁶ Article 12.6§3

¹⁹⁵⁷ 13.6 « changement climatique » : CCNUCC, Kyoto, Accord de Paris ; 13.7 « diversité biologique » : CDB, CITES

¹⁹⁵⁸ 16.4§3 CCNUCC, Accord de Paris ; 16.6 CITES et CDB ;

¹⁹⁵⁹ CBD, CITES, CCNUCC, Montréal

¹⁹⁶⁰ Mentionné au titre de la coopération environnementale 24.12§1e)

¹⁹⁶¹ 12.6§3 rattache au processus CCNUCC, et coopération environnementale 12.10f)

BSE/TE	183§5	13.6§2	288§2b) et c)	271§2 ¹⁹⁶² + 275§5	24.9	12.11 ¹⁹⁶³	13.10§2b) et c)	16.5/16.12	10§2b) et c)
Energie « verte »	138 + éco-innovation	1964	65	275§5b)	Mention ¹⁹⁶⁵	Mention ¹⁹⁶⁶ + chapitre 7	Chapitre 7	Mention ¹⁹⁶⁷	Mention-chapitre énergie non-vert
Biodiversité	1968	1969	50 ¹⁹⁷⁰	267§2c) + 272 diversité biologique	Mention ¹⁹⁷¹		13.7	16.6	6
Gestion des ressources naturelles (forêt, halieutique...)			289 (produits forestiers) 290 (produits halieutiques)	273 (forêt) 274 (halieutique)	24.10, 24.11	12.7, 12.8	13.8, 13.9	16.7, 16.8	7, 8
Principe de précaution	186 nommé		292 innommé	278 innommé	24.8 innommé	12.5-12.9 nommé	13.11 nommé	16.9 nommé	11 nommé
Travailleurs migrants				276	23.3§2				
Santé et sécurité au travail					23.3§2 et 3				V. supra
<i>Dispositions institutionnelles</i>									
Dialogue avec la société civile	232 : Comité consultatif Cariforum ¹⁹⁷²	13.12 : Groupes consultatifs + 13.13 : FSC	294 et 295 (GC et FSC)	282 (réunion SCDD et SC)	22.5 FSC Mécanismes consultatifs 23.8.3 et 24.13	GCI ¹⁹⁷³	13.15§4 GCI et §5 pour un forum des GCI	16.15 (GCI) 16.16 (dialogue conjoint)	GCI et FSC
Comité spécifique		15.2§1	294	280§2	26.2.1g)	12.15	17.2	16.3	14
Règlement des différends	Concertations et panel (189/195) + RD général	13.14 à 13.16 inclus : Consultations + panel « soft »	296 à 301	283 à 285	23.9-23.11 24.14-24.16	12.16-12.17	13.16-13.17	16.17-16.18	15/16/17
<i>Suivi</i>									

¹⁹⁶² Juste la promotion de commerce et investissement dans BSE

¹⁹⁶³ + mention de la nécessité de réduire les subventions aux fossiles, 12.11§3

¹⁹⁶⁴ Simple mention à l'article 13.6§2 qu'on essaie de favoriser commerce et investissement dans « l'énergie renouvelable durable, les produits et services économes en énergie »

¹⁹⁶⁵ Mention comme sujet de coopération environnementale 24.12§1f)

¹⁹⁶⁶ Mention à l'article 12.11§3, soutien aux énergies renouvelables

¹⁹⁶⁷ 16.5c)

¹⁹⁶⁸ Mention de la diversité biologique au titre de l'Accord sur la diversité biologique, liée aux savoirs traditionnels etc.

¹⁹⁶⁹ Mention comme sujet de coopération au sein de l'Annexe 13

¹⁹⁷⁰ Sujet parmi d'autres de coopération environnementale

¹⁹⁷¹ 24.12§1g) coopération environnementale

¹⁹⁷² 232§1 : « promouvoir le dialogue et la coopération entre les représentants d'organisations de la société civile, y compris la communauté universitaire, ainsi que les partenaires économiques et sociaux. Ce dialogue et cette coopération s'étendent à l'ensemble des aspects économiques, sociaux et environnementaux des relations entre la partie CE et les États du Cariforum dans le cadre de la mise en oeuvre du présent accord. »

¹⁹⁷³ Article 12.15§5

Réexamen et suivi	195/189	13.10	293/294	279/280		12.14/ 12.15	13.13	16.11	18
Modification		¹⁹⁷⁴	358 (parties)	334 (parties)	30.2			16.19 : modification mécanismes institutionn els	18

Source : auteure

¹⁹⁷⁴ Le Comité « commerce » n'est habilité à le faire que dans les cas expressément prévus par l'accord, ce qui n'est jamais mentionné dans le chapitre CDD.

INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES

Les numéros correspondent aux §

- Encadré 1** : la procédure de conclusion des accords externes de l'UE selon l'article 218 TFUE : 9
- Tableau 1** : relevé des principes/valeurs et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne d'après les articles 2, 3 et 21 TUE : 13
- Tableau 2** : classement et importance des partenaires commerciaux de l'UE en 2018 : 36
- Figure 1** : recensement des attaques et tentatives d'attaques de navires en Asie du Sud-Est en 2015 : 49
- Tableau 3** : bases juridiques des décisions de conclusion des accords-cadres en Asie-pacifique : 101
- Tableau 4** : état des lieux des négociations d'accords « nouvelle génération » en Asie-pacifique : 104
- Tableau 5** : adhésion aux principaux traités sur les droits de l'homme des pays d'Asie-pacifique et du Canada : 188
- Tableau 6** : nombre de parties et taux de ratification des traités internationaux des droits de l'homme en Asie et dans le monde : 194
- Tableau 7** : nombre de partie et taux de ratification des traités internationaux des droits de l'homme : 194
- Tableau 8** : protocoles aux principaux traités sur les droits de l'homme ratifiés par les pays d'Asie-pacifique : 199
- Tableau 9** : taux de ratification des protocoles aux principaux traités internationaux des droits de l'homme en Asie et dans le monde : 202
- Tableau 10** : nombre et taux de ratifications des protocoles facultatifs aux principaux traités internationaux des droits de l'homme en Asie-pacifique : 202
- Tableau 11** : adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux principales conventions internationales de lutte antiterroriste : 323
- Tableau 12** : adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux principaux traités internationaux de lutte contre la criminalité transnationale et ses aspects connexes : 342
- Tableau 13** : adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux protocoles aux principaux traités internationaux de lutte contre la criminalité transnationale et ses aspects connexes : 342
- Tableau 14** : adhésions aux principaux instruments internationaux concernant les armes conventionnelles en Asie-pacifique : 344
- Tableau 15** : adhésion des pays d'Asie-pacifique aux protocoles aux principaux traités internationaux portant sur les armes : 344
- Tableau 16** : adhésions au Statut de Rome en Asie-pacifique et Canada : 364
- Tableau 17** : adhésions au Statut de Rome en Asie-pacifique et Canada : 368
- Tableau 18** : l'adhésion aux principales conventions de l'OIT des pays de la zone Asie-pacifique et de la France : 430
- Tableau 19** : budget prévu par le CFP 2007-2013 et répartitions des fonds selon les rubriques (en millions d'euros) : 536
- Tableau 20** : budget prévu par le CFP 2014-2020 et répartitions des fonds selon les rubriques (en millions d'euros) : 537
- Tableau 21** : présentation des instruments de financement de l'action extérieure (2007-2013 et 2014-2020) : 541
- Tableau 22** : comparaison de la programmation de l'ICD prévue pour les deux derniers exercices : 555
- Tableau 23** : répartition des fonds prévus au titre de l'ICD en Asie pour la période 2007-2013 : 556
- Tableau 24** : répartition par pays des fonds versés au titre de l'ICD à la fin de l'année 2016 (en millions d'euros) : 558
- Tableau 25** : comparaison des priorités identifiées pour les deux périodes étudiées et de leur financement : 562
- Tableau 26** : priorités de la coopération financée avec les membres de l'ASEAN éligibles à l'ICD et avec lesquels l'UE négocie des accords « nouvelle génération » (2007-2013 et 2014-2020) (en millions d'euros) : 599

Tableau 27 : comparaison des principaux indicateurs de développement et de situation économique des pays considérés : 612

Tableau 28 : comparaison des allocations globales aux PMA de l'ASEAN entre 2007 et 2014 : 618

Tableau 29 : rappel des priorités de l'ICD pour les PED de l'ASEAN (2007-2013) : 624

Tableau 30 : rappel des priorités de l'ICD pour les PMA de l'ASEAN (2007-2013) : 633

Tableau 31 : évolution de la part de population (en % de la population totale) vivant sous le seuil de pauvreté international (établi à 1,9 USD/jour en 2011) : 635

Tableau 32 : priorités de la coopération financée avec les autres membres de l'ASEAN éligibles à l'ICD (2007-2013 et 2014-2020) (en millions d'euros) : 656

Tableau 33 : typologie des priorités identifiées pour les partenaires conventionnels de l'UE au sein de l'ASEAN (exercices 2007-2013 et 2014-2020) : 663

Tableau 34 : répartition des fonds alloués à l'ICI+ (2011-2013) selon la priorité et les territoires visés : 709

Tableau 35 : aperçu de la répartition quantitative des projets menés sous l'égide de l'instrument de partenariat selon les pays potentiellement ou expressément visés (2014-2018) : 723

Tableau 36 : répartition en pourcentage des fonds alloués aux différentes priorités du programme BPMD : 744

Encadré 2 : projets menés aux Philippines au travers de l'IcSP : 784

Figure 2 : évolution du nombre d'ALE en vigueur dans la région Asie-pacifique (1973-2016) : 807

Tableau 37 : Etat des lieux des accords du type « accord de libre-échange » de l'UE en Asie-pacifique : 808

Figure 3 : répartition des accords comportant ou non des clauses travail, par niveau de développement, selon la classification de la Banque mondiale (2004-2017) : 819

Figure 4 : répartition des ACR conclus depuis 1980 comportant des clauses environnementales (en 2016) : 820

Tableau 38 : répartition des ALE par pays comportant ou non des clauses travail et pourcentage des ALE avec clauses sur le total d'accords conclus par pays (depuis 2004) : 822

Tableau 39 : clauses « normes internationales » au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 834

Tableau 40 : rappel des ratifications des conventions fondamentales de l'OIT en Asie-pacifique : 839

Tableau 41 : Accords Multilatéraux sur l'Environnement expressément mentionnés au sein des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique (ainsi que Mexique pour comparaison) : 850

Tableau 42 : état de l'adhésion des Etats d'Asie-pacifique aux principaux AME : 851

Tableau 43 : clauses « normes nationales » au sein des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique : 858

Tableau 44 : clauses organisant une coopération sociale et/ou environnementale au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 878

Tableau 45 : sujets spécifiques traités au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 896

Tableau 46 : sujets spécifiques « standardisés » au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 901

Tableau 47 : clauses portant sur le changement climatique et la transition énergétique au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 959

Tableau 48 : clauses relatives au suivi institutionnel de la mise en œuvre du chapitre CDD au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 995

Tableau 49 : clauses relatives à la participation de la société civile au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 1015

Tableau 50 : clauses relatives au règlement des différends spécifique au sein des ALE de l'UE en Asie-pacifique : 1050

Tableau 51 : « clauses passerelles » au sein des accords signés par l'UE en Asie-pacifique depuis 2009 : 1116

Tableau 52 : clauses passerelles au sein des accords sectoriels entre l'UE et l'Asie-pacifique : 1181

Figure 6 : déroulement d'une EICDD en vertu des prescriptions du Guide de 2016 : 1241

Tableau 53 : liste des principaux indicateurs utilisés au sein de l'EICDD portant sur un accord commercial avec le Japon en matière sociale et environnementale : 1257

Tableau 54 : liste des principaux indicateurs utilisés au sein de l’EICDD portant sur un accord commercial avec le Canada en matière sociale et environnementale : 1258

Tableau 55 : liste des droits de l’homme et des indicateurs identifiés dans la phase préliminaire de l’EICDD portant sur un ALE entre l’UE et l’Indonésie : 1280

Tableau 56 : typologie des participants à la réunion publique organisée à Séoul pour l’EICDD concernant l’EUKOR : 1316

Tableau 57 : typologie des acteurs consultés dans le cadre de l’EICDD portant sur l’EUKOR : 1316

Figure 5 : participants aux tables-rondes organisées à Bruxelles pour l’APE UE-Japon : 1316

INDEX THEMATIQUE

A

Accord(s)

- -cadre(s) : **105, 106**, 290, 533, 802, **814**, 1095
- globaux : **141**, 320
- investissement : **1161** et suivants
- libre-échange : 806, **808**,
- « nouvelle génération » : **30**
- « passerelles »/ « miroirs » : 1103, 1104, **1113**
- PNR : **320**

Acteur global : 7, 8, 10, 16, 19, 724, 1393

Appropriation (principe) : **246-248** ; 258, 543, 577, 590, 595, 622, 652, 766

Arbitrage (règlement des différends) : 1041, **1049**, 1066, **1073**

Asie-pacifique : 24, **25**, **31**

B

Biens et services environnementaux (ou « verts ») : **924**, 926, 932, **936** et suivants, 964

Biens publics (mondiaux) : **741**

Bonne gouvernance : 154 ; **211-215** ; 216-222

C

Clause :

- droits de l'homme : 95, 117, **144** et suivants
- armes de destruction massive (ADM) : **301** et suivants
- « cliquet » : **866** et suivants

Changement climatique : **458, 461** et suivants, 591, 642, 715, 725, **959** et suivants

Conditionnalité (démocratique, politique) : **94** et suivants

Coopération : **123**, 531

Corruption : 185, 217-218, 339 et suivants, **349**, 757, **1152, 1229**

Cour Pénale Internationale (CPI) : **366-372**

Criminalité (transnationale, crime organisé) : **336-353, 384** et suivants, 440, **452**, 672, 782

D

Découplage : **487**, 1332

Démocratie : 144, 155, **166** et suivants

Développement durable (concept et principes) : **391** et suivants

Dialogue politique : **240** et suivants, 596

Différenciation : 306, 433, **527, 563, 605-619**

Doctrines (de l'action extérieure) : 7, 10 et suivants, **128-131**

Double-accord (système du) : **105-106, 814**, 1096 et suivants

E

Élément essentiel : 95, 117, 148 et suivants, 217, 300, 349, 473, 1041, **1103** et suivants, **1141** et suivants, **1154**,

Energie (coopération énergétique) : 462, **467** et suivants, 567, 639, 642, 715, 792, 929, **933**, 964, **967** et suivants

Etat de droit : **154 ; 205-208**

Essentialisation : voir « élément essentiel »

Etude d'impact : 1004, **1090** et suivants

Etude d'impact du commerce sur le développement durable (voir étude d'impact)

F

Financement de la coopération : voir « IFAE »

G

Gouvernance démocratique : 113, 128, 155, 546, 600, **743** et suivants, 786, 811, 1179, 1384

I

Indivisibilité (des droits de l'homme) : voir « Universalité »

Instrument de financement de l'action extérieure (IFAE) : **123, 530, 539, 541**

Interdépendance (des droits fondamentaux) : 161 ; 162 ; **164-**

M

Migrations : 132, 181, **355, 374** et suivants

Minorités (droits des) : **12, 142, 180** et suivants, **224** et suivants

Mixité (accords mixtes) : **97, 102**, 1101, 1213, 1226, 1231

Multilatéralisme : **16, 129**, 139, 278, 356, 834

P

Partenariat : **21**

Participation (du public) : voir « société civile »

Peine de mort : 75, 757

Principe : 11, **15**

R

Règlement des différends : **1049** et suivants

Relativisme (des droits de l'homme) : voir « Universalité »

Responsabilité sociale des entreprises : **500** et suivants, 943

Ressources naturelles : 401, **444-456**, 661, 780, 894, **903-921**

S

Standardisation : **114** et suivants

Stratégique (partenariat, partenaires stratégiques) : **28**

Société civile : 460, 497, **518** et suivants, **749** et suivants, **1014** et suivants

T

Terrorisme(s) : **310-313**

U

Universalité, indivisibilité, inaliénabilité des droits fondamentaux : **169-175, 224-232**

V

Valeur : voir « principe »

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS

A. Accords externes de l'Union européenne

Par commodité, sont également présentées ici les décisions et propositions de signature et de conclusion des accords concernés

1. Accords-cadres

Accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 90 du 30.3.2001, pp.46-58.

- Décision (CE) 2001/248 du Conseil du 19 mars 2001 concernant la conclusion de l'accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 90 du 30.3.2001, pp.45-61

Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, JO L 125 du 26.4.2014, pp.17-43.

- Décision (UE) 2014/230 du Conseil du 14 avril 2014 relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JO L 125 du 26.4.2014, pp.44-45
- Décision (UE) 2014/231 du Conseil du 14 avril 2014 relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, en ce qui concerne les questions relatives à la réadmission, JO L 125 du 26.4.2014, pp.46-47
- Décision (UE) 2014/229 du Conseil du 27 octobre 2009 relative à la signature d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, JO L 125 du 26.4.2014, p.16

Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (ensemble deux déclarations), JO L 20 du 23.1.2013, pp.2-24

- Décision (UE) 2014/278 du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JO L 145 du 16.5.2014, pp. 1–2
- Décision (UE) 2014/279 du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, en ce qui concerne les questions relatives à la réadmission, JO L 145 du 16.5.2014, pp. 3–4
- Décision (UE) 2013/40 du Conseil du 10 mai 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 20 du 23.1.2013, p.1

Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2013, pp.8-42.

- Décision (UE) 2016/2117 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États

membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2016, pp.6-7

- Décision (UE) 2012/279 du Conseil du 14 mai 2012 relative à la signature, au nom de l'Union, d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JO L 137 du 26.5.2012, p. 1.

Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JO L 343 du 22.12.2017, pp.3-32.

- Décision (UE) 2017/2414 du Conseil du 25 septembre 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JO L 343 du 22.12.2017, pp.1-2
- Décision (UE) 2012/272 du Conseil du 14 mai 2012 relative à la signature, au nom de l'Union, d'un accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JO L 134 du 24.5.2012, pp. 3-4.

Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, non publié, annexé à la Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, COM (2014) 070 du 17.2.2014.

- Décision (UE) 2018/1047 du Conseil du 16 juillet 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, JO L 189 du 26.7.2018, p. 2

Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2016, pp.45-65.

- Décision (UE) 2016/2118 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JO L 329 du 3.12.2016, pp. 43-44

Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États Membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JO L 321 du 29.11.2016, pp.3-30.

- Décision (UE) 2016/2079 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JO L 321 du 29.11.2016, pp.1-2

Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le gouvernement de la Malaisie [non publié], signé en 2016

- Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le gouvernement de la Malaisie, JOIN/2016/037 final - 2016/0241

Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JO L 237 du 15.9.2017, pp. 7-35.

- Décision (UE) 2017/1546 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JO L 237 du 15.9.2017, pp. 5-6

Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JO L 216 du 24.8.2018, pp. 4-22

- Décision (UE) 2018/1197 du Conseil du 26 juin 2018 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JO L 216 du 24.8.2018, pp. 1-3

2. Accords sectoriels

Accord de Partenariat Economique entre les Etats du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats-membres, d'autre part, JO L 289 du 30.10.2008, pp.3-1955

Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.6-1343

- Décision (UE) 2011/265 du Conseil du 16 septembre 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, pp.1-3

Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, JOUE L du 21.12.2012, pp.1-2607

Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne, JO L 150 du 20.5.2014, pp. 252–330

- Décision (UE) 2014/284 du Conseil du 14 avril 2014 relative à la conclusion de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne, JO L 150 du 20.5.2014, pp. 250–251

Accord entre l'Union européenne et l'Australie établissant un cadre pour la participation de l'Australie aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JO L 149 du 16.6.2015, pp. 3–10

- Décision (UE) 2015/916 du Conseil du 22 juillet 2013 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie établissant un cadre pour la participation de l'Australie aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JO L 149 du 16.6.2015, pp. 1–2

Accord économique commercial et global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp.23-1079

- Décision (UE) 2017/37 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp. 1–2
- Décision (UE) 2017/38 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JO L 11 du 14.1.2017, pp. 1080–1081

Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, JO L 330 du 27.12.2018, pp. 3–899

- Décision (UE) 2018/1907 du Conseil du 20 décembre 2018 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, JO L 330 du 27.12.2018, pp. 1–2

Accord libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, COM(2018) 196 du 18.4.2018 [non publié]

Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam, texte non-publié, disponible en français en Annexe de la Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam, COM(2018) 691, du 17.10.2018 [non publié]

3. Autres accords

Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats-membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, JOUE L 346 du 15.12.2012, pp.1-2621.

Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, JOUE L 207 du 31.7.2012, pp.20-130

Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, JOUE L 67 du 14.3.2017, pp.3-30

B. Documents des institutions et organismes de l'Union européenne

1. Conseil européen

a. Conclusions

- Conclusions du Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998. Bull UE décembre 1998, pp.8-31

b. Autres

- « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité ». Document proposé par Javier Solana et adopté par les chefs d'Etats et de gouvernement, réunis en Conseil européen, le 12 décembre 2003, Publication de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2003, 26p.
- « Nouvelle Stratégie de l'UE en faveur du Développement Durable », texte adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 juin 2006, document 10917/06 publié par le Conseil de l'Union européenne le 26 juin 2006, 29p.

2. Commission européenne (et HRVP le cas échéant)

a. Communications

- *Communications concernant une région, un pays*

- COM (1994) 314 Communication de la Commission au Conseil, « Vers une nouvelle stratégie asiatique », 13 juillet 1994, 35p.
- COM (1996) 314 Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Pour une nouvelle dynamique dans les relations entre l'Union européenne et l'ASEAN », du 3 juillet 1996, 112p.
- COM (1997) 490 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, « Stratégie de coopération Europe-Asie dans le domaine de l'environnement », 13 octobre 1997

- COM (1998) 714 Communication de la Commission, « Politique de l'Union européenne à l'égard de la République de Corée », 9 décembre 1998, 32p.
- COM (2001) 469 Communication de la Commission, « Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie », 4 septembre 2001, 41p.
- COM (2003) 399 Communication de la Commission européenne, « un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », 9 juillet 2003, 61p.
- JOIN (2015) 22 Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil « L'UE et l'ASEAN: un partenariat à visée stratégique », du 18.5.2015, 18p.

- *Communications thématiques*

Droits de l'homme et gouvernance démocratique

- COM (1995) 216 Communication de la Commission, « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », 23 mai 1995, 18 p.
- COM (1995) 567 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà », 22 novembre 1995, 26 p.
- COM (2001) 252 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », 8 mai 2001, 33 p.
- COM (2003) 294 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens – Orientations stratégiques », 21 mai 2003, 22 p.
- COM (2003) 606 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne. Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée », 15 octobre 2003, 14 p.
- COM (2011) 886 Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, « Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE - Vers une approche plus efficace », 12 décembre 2011, 22 p.

Politique commerciale commune

- COM (2006) 567 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée : Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », 4 octobre 2006
- COM (2010) 2020 Communication de la Commission, « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », 3 mars 2010, 39p.
- COM (2010) 612 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Commerce, croissance et affaires mondiales : la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 », 9 novembre 2010, 26p.
- COM (2012) 22 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, « Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide », 27 janvier 2012, 28p.
- COM (2015) 497, Communication de la Commission, « Le commerce pour tous : Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », 33p.

Politique de coopération au développement et cohérence des politiques de développement

- COM (2005) 134, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement : Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », 12 avril 2005, 20p.
- COM (2005) 132, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, « Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement - La contribution de l'Union européenne », 7 octobre 2005, 26p.
- COM (2009) 160, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Aider les pays en développement à surmonter la crise », 8 avril 2009, 17p.
- COM (2009) 458, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche «de toute l'Union» », 15 septembre 2009, 13p.
- COM (2011) 637, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement », 13 octobre 2011, 14p.
- COM (2013) 92, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable », 27 février 2013, 27p.

Partenaires stratégiques

- COM (2007) 357 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Du Caire à Lisbonne – Le partenariat stratégique UE-Afrique », 27 juin 2007
- COM (2008) 447 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Towards an EU-Mexico Strategic Partnership », 15 juillet 2008

Coopération

- COM (2018) 123, Rapport annuel de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre, en 2016, des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure, du 12 mars 2018

Responsabilité Sociale/Sociétale des Entreprises

- COM (2011) 681 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 », 25 octobre 2010, 19p.

Politique énergétique

- COM (2011) 571 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », 20 septembre 2011

Divers

- COM (2003) 606 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne. Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée », 15 octobre 2003, 14p.
- COM (2016) 50 de la Commission au Parlement et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme du 2.2.2016

b. Décisions et propositions de décision

- COM (1996) 141 Proposition de décision du Conseil, concernant la conclusion de l'accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats-membres, d'une part, et Corée du Sud, d'autre part, 27 mars 1996
- COM (2010) 137 Proposition de la Commission de décision du Conseil, relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, 9 avril 2010

c. Documents de travail de la Commission

- COM (2000) 241 Document de travail de la Commission, « Perspectives et priorités du processus ASEM (réunion Asie-Europe) pour les dix années à venir », 18 avril 2000
- SEC (2007) 856 Document commun de la Commission et du Secrétariat du Conseil « Au-delà de Lisbonne Assurer le bon fonctionnement du partenariat stratégique UE-Afrique », 27 juin 2007
- SWD (2014) 152 Commission Staff Working Document, "Tool-box: a rights-based approach, encompassing all human rights for EU development cooperation », 30 avril 2014
- SWD (2015) 144 Commission Staff Working Document "on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights - State of Play", 14 juillet 2015

d. Programmation de la coopération

- Commission européenne, Document de stratégie régionale pour l'Asie pour la période 2007-2013, 14p.
- Commission européenne, Document Stratégie Pays pour l'Indonésie, 2007-2013, 52p.
- Commission européenne, Document Stratégie Pays pour la Malaisie 2007-2013, 40p.
- Commission européenne, Document Stratégie Pays pour les Philippines, 2007-2013, 73p.
- Commission européenne, Document Stratégie Pays pour la Thaïlande, 2007-2013, 38p.
- Commission européenne, Document Stratégie Pays, pour le Vietnam, 2007-2013, 49p.
- Commission européenne, rapport d'examen à mi terme du PIP Asie, 2010-2013, 60p., adopté le 17 novembre 2010
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel établi pour l'Asie, 2014-2020, 44p.
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour les Philippines, 2014-2020, 25p.
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le Vietnam 2014-2020, 24p.

- Commission européenne, programme indicatif pluriannuel du BPMD pour la période 2014-2020
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le programme thématique « Organisations de la société civile et autorités locales » 2014-2017, adopté par décision C(2014)4865 du 15.7.2014, 33p.
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel de l'Instrument de partenariat pour la période 2014-2017, 26p.
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel du programme « Biens publics mondiaux et défis », 2014-2017, 96p.
- Commission européenne, Document Stratégie Thématique 2014-2020 et Programme Indicatif Pluriannuel 2014-2017 pour l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix, adopté par décision C(2014)5607 du 11.8.2014, 92p.
- Commission européenne, Programme Indicatif Pluriannuel pour le programme thématique « Organisations de la société civile et autorités locales » 2018-2020, adopté par décision C(2018)4569 du 18.7.2018, 25p.
- Commission européenne, rapport intitulé « Investing in People: Mid-term Review of Strategy Paper for Thematic Programme (2007-2013) », 2013, 37p.

3. Conseil de l'Union européenne et Parlement européen (actes adoptés conjointement)

a. Règlements

- Règlement (CE) 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210 du 31.7.2006
- Règlement (CE) 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310, 9.11.2006, pp. 1–14
- Règlement (CE) 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOUE L 327 du 24.11.2006, pp.1-11
- Règlement (CE) 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, JO L 386, 29.12.2006, pp. 1–11
- Règlement (Euratom) 300/2007 du 19 février 2007, établissant un instrument pour la coopération sur la sûreté nucléaire, JOUE L 81 du 22.03.2007, pp.1-12
- Règlement (CE) 960/2009 de la Commission du 14 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, JOUE L 270 du 15.10.2009, pp.8-12
- Règlement (UE) 370/2011 du Conseil du 11 avril 2011 modifiant le règlement (CE) n°215/2008 portant règlement financier applicable au 10e Fonds européen de développement en ce qui concerne le Service européen pour l'action extérieure, JO L 102 du 16.4.2011, pp.1-5
- Règlement (UE) 1338/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 modifiant le règlement (CE) 1934/2006 du Conseil portant établissement d'un instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé, du JO L 347 du 30.12.2011, pp. 21–29
- Règlement (UE, EURATOM) 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, JO L 347 du 20.12.2013, pp.884-891
- Règlement (UE) 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 1–10

- Règlement (UE) 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77 du 15.3.2014, pp. 11–26
- Règlement (UE) 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 27–43
- Règlement (UE) 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JO L 77 du 15.3.2014, p. 44–76
- Règlement (UE) 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 77–84
- Règlement (UE) 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, JOUE L 77 du 15.03.2014 pp.85-94
- Règlement (UE) 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, JOUE L 77 du 15.03.2014, pp.95-108
- Règlement (Euratom) 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, JO L 77, 15.3.2014, pp. 109–116
- Règlement (UE) 323/2015 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, JO L 58 du 3.3.2015, pp. 17–38

b. Décisions

- Décision (UE) 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète», JO L 354 du 28.12.2013, pp. 171–200

4. Conseil de l'Union européenne

a. Rapports

- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2015, 10255/16, 20.06.2016, 52p
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme 2007, 13288/1/07, du 18.10.2007, 216p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme 2008, 14146/2/08, du 27.11.2008, 220p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2010, 11501/2/11, du 26.09.2011, 250p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde 2012, 15144/13, du 27.10.2013, 277p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2013, 11107/14, du 23.06.2014, 362p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2014, 10152/15, du 22.06.2015, 384p.
- Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2016, 12816/17, du 16.10.2017, 441p.

b. Décisions

- Décision du Conseil 2000/658/CE du 28 septembre 2000 relative à la conclusion de l'accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis du Mexique, d'autre part, JO L 276 du 28/10/2000, p. 44–44
- Décision du Conseil 2002/979/CE du 18 novembre 2002 relative à la signature et à l'application provisoire de certaines dispositions d'un accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, JO L 352 du 30/12/2002, p. 1–2
- Décision du Conseil 2005/269/CE du 28 février 2005 relative à la conclusion de l'accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, JO L 84 du 2/04/2005, p. 19–20
- Décision du conseil européen 2009/882/UE du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 315 du 2.12.2009
- Décision du conseil 2009/937/UE du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 325 du 11.12.2011
- Décision du Conseil 2009/908/UE du 1er décembre 2009 établissant les mesures d'application de la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil, et concernant la présidence des instances préparatoires du Conseil, JO L 322 du 9.12.2009, p. 28–34
- Décision du conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JO L 201 du 3.8.2010, p.30.
- Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC, JOUE L 76, 22 mars 2011, pp. 56-58.

c. Conclusions

- Conclusions du Conseil du 29 mai 1995, Bulletin UE 05-1995, Droits de l'homme (3/12).
- Conclusions du Conseil relatives à la Politique de l'Union concernant l'élément « non-prolifération » dans les relations de l'Union avec les pays tiers, doc. 14997/03, 19 novembre 2003, 4 p.
- Conclusions du Conseil sur la Cohérence des politiques de développement (CPD), adoptées lors de sa session du 17 novembre 2009, 16079/09, 8p.
- Conclusions du Conseil « Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne : un programme pour le changement », adoptées lors de sa session du 14 mai 2012, 9369/12, 8p.
- Conclusions du Conseil sur les droits de l'homme et la démocratie, adoptées lors de sa session du 25 juin 2012, conjointement avec le cadre stratégique et le plan d'action, 11855/12, 29p.
- Conclusions du Conseil « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures », adoptées lors de sa session du 15 octobre 2012, 14535/12, 7p.
- Conclusions du Conseil « Rapport de la Commission sur l'aide de l'UE à la gouvernance démocratique, axé sur l'initiative relative à la gouvernance », adoptées lors de sa session du 12 décembre 2013, 17590/13, 4p.
- Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE, adoptées lors de sa session du 12 mai 2014, 9644/14, 8p.
- Conclusions du Conseil sur le rapport 2013 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et sur la cohérence entre les aspects internes et externes de la protection et de la

promotion des droits de l'homme dans l'Union européenne, adoptées lors de sa session du 21 mai 2014, 10116/14, 8p.

- Conclusions du Conseil « Les migrations dans le contexte de la coopération au développement de l'UE », adoptées lors de sa session du 12 décembre 2014, 16901/14, 7p.
- Conclusions du Conseil « Un nouveau partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015 », adoptées lors de sa session du 26 mai 2015, 9241/15, 23 p.
- Conclusions du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes dans le cadre du développement, adoptées lors de sa session du 26 mai 2015, 9242/15, 10p.
- Conclusions du Conseil sur la stratégie de l'UE pour l'Asie centrale, adoptées lors de sa session du 22 juin 2015, 10191/15, 8p.
- Conclusions du Conseil sur les relations UE-ASEAN, adoptées lors de sa session du 22 juin 2015, 10159/15, 4p.
- Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), adoptées lors de sa session du 20 juillet 2015, 10897/15, 31p.
- Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour, adoptées lors de sa session du 8 octobre 2015, 12856/15, 10p.
- Conclusions du Conseil sur la migration, adoptées lors de sa session du 12 octobre 2015, 12880/15, 6p.
- Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, adoptées lors de sa session du 20 novembre 2015, 14406/15, 8p.
- Conclusions du Conseil sur le rapport spécial n° 9/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé « L'aide de l'UE en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort », adoptées lors de sa session du 14 décembre 2015, 14640/15, 3p.

5. Parlement européen

a. Rapports

- *ESLI*

- Rapport A6-0010/2004 du 29 septembre 2004, contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité
- Rapport 2013/2188 du 8 janvier 2014, sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures

b. Résolutions

- *Gouvernance démocratique*

- Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur les Droits de l'homme dans le monde 2006 et la politique de l'UE à cet égard, JO C 74 E du 20.3.2008

- Résolution du Parlement européen du 26 avril 2007 sur le rapport annuel sur les Droits de l'homme dans le monde 2006 et la politique de l'UE à cet égard, JO C 74 E du 20.3.2008, p.753
 - Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le rapport annuel 2007 sur les Droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme, JO C 271 E du 12.11.2009, p.7
 - Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde 2008 et la politique de l'Union européenne en la matière, JO C 212 E du 5.8.2010, p.60
 - Résolution du Parlement européen du sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, P6_TA(2006)0056
 - Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur le renforcement de la démocratie dans les relations extérieures de l'UE, P7_TA(2009)0056
 - Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, JO C 169 E du 15.6.2012, p.81
 - Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation, JO C 33 E du 5.2.2013, p.165
 - Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière, notamment les implications pour la politique stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme, JO C 258 E du 7.9.2013, p.8
 - Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2013 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2012 et la politique de l'Union européenne en la matière, P7_TA(2013)0575
 - Résolution du Parlement européen du 8 octobre 2013 sur la corruption dans les secteurs public et privé: incidences sur les droits de l'homme dans les pays tiers, P7_TA(2013)0394
 - Résolution du Parlement européen du 18 avril 2013 sur l'impact de la crise financière puis économique sur les droits de l'homme, P7_TA(2013)0179
 - Résolution du Parlement européen du 12 mars 2015 concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, P8_TA(2015)0076
 - Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2015 sur le rapport annuel de 2014 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et sur la politique de l'Union européenne en la matière, P8_TA-PROV(2015)0470
 - Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux, JO C 99E du 3.4.2012, pp. 31–39
 - Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur la responsabilité sociale des entreprises dans les accords commerciaux internationaux, JO C 99E du 3.4.2012, pp. 101–111
 - Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur la dimension extérieure de la politique sociale, la promotion des normes sociales et du travail et la responsabilité sociale des entreprises européennes, P7_TA(2011)0260
- *Sur la cohérence entre les différentes politiques de l'action extérieure*
- Résolution du Parlement européen sur le commerce et la pauvreté : concevoir des politiques commerciales afin de maximaliser la contribution du commerce à la lutte contre la pauvreté, P6_TA(2006)0242
 - Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne, JO C 33 E du 5.2.2013, p. 77

- Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2012 sur le rapport de l'Union 2011 sur la cohérence des politiques pour le développement, P7_TA(2012)0399
- Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport UE 2013 sur la cohérence des politiques au service du développement, P7_TA(2014)0251

- *Régions ou pays*

- Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2007, sur les relations économiques et commerciales avec la Corée (2007/2186)
- Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur la démocratie, les droits de l'homme et le nouvel accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Viêt Nam, JO C 15 E du 21.10.2010
- Résolution du Parlement européen du 18 avril 2013 sur le Viêt Nam, en particulier la liberté d'expression, P7TA(2013)0189
- Résolution du Parlement européen du 26 février 2014 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, points b) et c)
- Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur les Philippines, JO C 87 E du 1.4.2010 p.181
- Résolution du Parlement européen du 14 juin 2012 sur les cas d'impunité aux Philippines, JO C 332 E du 15.11.2013
- Résolution du Parlement européen du 26 avril 2007 sur la situation des Droits de l'homme aux Philippines
- Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur les Philippines, JO C 87 E/181 du 1.4.2010

- *Divers*

- Résolution du Parlement européen du 21 mai 2015 sur la détresse des réfugiés Rohingyas, y compris les charniers en Thaïlande, JO C 353 du 27.9.2016

d. Recommandations

- Recommandation du Parlement européen au Conseil du 8 mai 2012, sur le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JO C 332 E du 15.11.2013, p.114.

e. Etudes commandées par le PE

- « Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE », étude réalisée à la demande de la sous-commission « droits de l'homme » du Parlement européen par L. BARTELS, du 29/09/2005 (PE 363.284)
- "The European Parliament's role in relation to human rights in trade and investment agreements", étude réalisée à la demande conjointe de la sous-commission « droits de l'homme » et de la commission « commerce international » du Parlement européen par L. BARTELS, du 13/02/2014 (PE 433.751)

- « Trade and Economic Relations with Asia » rapport préparé pour le Parlement européen par AMIGHINI, A., BORGHI, E., HELG, R., TAJOLI, L., Directorate-General for External Policies, 2016

6. Cour de Justice des communautés européenne puis de l'Union européenne

a. Avis

- Avis 2/15 de la Cour, Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, 16 mai 2017 (assemblée plénière), ECLI:EU:C:2017:376

b. Arrêts

- CJCE, 3 décembre 1996, Portugal c/Conseil, C-268/94, Rec. P. I-6177
- CJUE, 6 septembre 2012, Parlement/Conseil, C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525
- CJUE, 11 juin 2014, Commission européenne/Conseil de l'Union européenne, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903

c. Conclusions des avocats généraux

- Conclusions de l'avocat général Mme E. Sharpston, présentées le 21 décembre 2016 ECLI:EU:C:2016:992

7. Déclarations de sommets, plans d'action adoptés lors de sommets

- Plan d'Action de Coopération UE-Japon, « Shaping our common future », adopté au Sommet Japon-Union européenne de juillet 2000 à Tokyo, 25p.
- Déclaration de Nuremberg sur un partenariat renforcé UE-ASEAN, adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 15 mars 2007, C/07/54, 5p
- Plan d'Action mettant en œuvre la Déclaration de Nuremberg sur un partenariat renforcé UE-ASEAN, adopté le 22 novembre 2007 par le Conseil des ministres de l'UE
- Déclaration Conjointe sur les Relations et la Coopération entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, adoptée le 21 septembre 2007, 12p.
- Cadre de Partenariat Union Européenne Australie, « A strategic partnership built on shared values and common ambition », adopté lors de la réunion ministérielle UE-Australie d'octobre 2008, 20p.
- Plan d'action UE-ASEAN pour la période 2018-2022, adopté lors de la Conférence des Ministres UE-ASEAN d'août 2017, 10p.

C. Documents des institutions nationales

1. Rapports de l'Assemblée nationale française

- Rapport n°2123 déposé par la délégation pour l'Union européenne, sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, 2 mars 2005, 100 p.
- Rapport n°3042 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne d'immigration, 12 avril 2006, 171 p.
- Rapport n°3251 déposé par la délégation pour l'Union européenne, sur la négociation des accords de partenariats économiques avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, 5 juillet 2006, 344 p.
- Rapport n°2133 déposé par la délégation pour l'Union européenne, sur la négociation des accords de partenariats économiques avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, 2 décembre 2009, 139 p.
- Rapport n°2114 déposé par la commission des affaires européennes, sur la prise en compte du développement durable dans la politique commerciale européenne, 4 juillet 2019, 101p.

2. Rapports du Sénat français

- Rapport n° 246 de la commission des affaires européennes sur l'Union européenne et les droits de l'Homme, 4 mars 2009, 46 p.
- Rapport n° 705 de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la Cour européenne des droits de l'Homme, 25 juillet 2012, 71 p.
- Rapport n° 554 de la commission des affaires européennes sur l'avenir des politiques européennes en matière de liberté, de sécurité et de justice, 21 mai 2014, 44 p.
- Rapport n° 723 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, par le groupe de travail sur la France face à l'émergence de l'Asie du Sud-Est, 15 juillet 2014, 252 p.
- Rapport n° 239 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, et sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, 9 décembre 2015, 38 p.

3. Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

- Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies, Assemblée plénière du 24 octobre 2013, 29 p.
- Avis sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, Assemblée plénière du 26 juin 2014, 23 p.

4. Autres

Rapport au Premier Ministre de la commission indépendante présidée par Mme Katheline SCHUBERT « L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé », 7 septembre 2017, 69p.

II. DOCTRINE

A. Commentaires des traités

CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, 1000 p.

PRIOLLAUD F.-X., SIRITZKY D., *Le traité de Lisbonne, texte et commentaires, article par article, des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation française, Paris, 2008, 526 p.

CRAIG P., *The Lisbon Treaty - Law, politics, and treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 512 p.

PINGEL I., *Commentaire article par article des traités UE et CE, De Rome à Lisbonne*, 2nd éd., Dalloz, Helbing Lichtenhahn, Bruylant, 2010, 2236 p.

B. Manuels

NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne, fondements, moyens, principes*, LGDJ, Paris, 2010, 208 p.

RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 6ème éd., Coll. Manuel, LGDJ, Paris, 2010, 1464 p.

C. Thèses de doctorat

BAZZOCCHI V., *Les droits fondamentaux dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Université Robert Schuman (Strasbourg) et Bologne (Italie), 2007, 2 vol, 289 p. et 79 p.

BILLET C., *Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, soutenue le 15 mars 2014 à Rennes

BILLIOTTET A., *La clause sur le respect des droits de l'Homme : La clause sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques contribution à l'étude de l'action extérieure de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Sarrebrück Allemagne : Ed. universitaires européennes, 2010, 529 p.

BOSSE-PLATIERE I., *L'article 3 du traité UE – Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruylant, Bruxelles, 2009, 860 p.

LEMAÎTRE S., *Corruption, évitement fiscal, blanchiment dans le secteur extractif : de l'art de jouer avec le Droit*, 2019, Presses Universitaires de Rennes, 320p.

HAZELZET H., *Carrots or Sticks ? EU and US reactions to Human Rights violations (1989-2000)*, Florence, European University Institute, 2001

NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruylant, Bruxelles, 2007, 711 p.

RAPOPORT C., *Les partenariats entre L'Union européenne et les États tiers européens*, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruylant, 2011, 838 p.

SAUTENET A., *Partenariat stratégique entre Europe et pays émergents d'Asie*, Collection droit de l'Union européenne – Thèses, Bruylant, Bruxelles, 2014, 776p.

NIKKHAH SARNAGI R., *L'indivisibilité des droits de l'homme : Vers une approche globale des droits de l'homme à l'ère de la mondialisation*, thèse de doctorat sous la direction d'Yves PETIT, soutenue en 2010 à Strasbourg.

D. Monographies, ouvrages collectifs, mélanges et actes de colloque

- AARONSON S., ZIMMERMAN J.M., *Trade imbalance. The struggle to weigh human rights concerns in trade policymaking*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2008
- ABBES N., *L'entreprise responsable : de la responsabilité sociétale à la communication environnementale*, L'Harmattan, Paris, 2013, 216p
- ADAM S., HAMMAMOUN S., LANNON E., NEUWAHL N., LOUIS J. V., WHITE E., *L'Union européenne comme acteur international*, Editions de L'Université de Bruxelles : Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 2015, 239p.
- BAUER A. et SOULLEZ C., *Terrorismes*, Dalloz, coll. A savoir, 2017 (2e édition), 244p.
- BOURGEOIS H.J., DEWOST J.L., M.A. GAIFFE (dir.), *La Communauté européenne et les accords mixtes : quelles perspectives ?*, Editions Presses universitaires européennes, Bruxelles, 1997, 114 p.
- CAMINEL T., FREMEAUX P., GIRAUD G., LALUCQ A., ROMAN P., *Produire plus, polluer moins : l'impossible découplage ?* coll. Politiques de la transition, Institut Veblen/Les petits matins, Paris, 2014, 80p.
- CHANG, HA JOON. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres, 2002
- COOKE B., KOTHARI U., *Participation: The New Tyranny?* Zed Books, Londres, 2001
- FIERRO SEDAO E., *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, La Hague, 2003, 423p.
- FLAESCH-MOUGIN C. (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales, Europe, Amériques, Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2010
- FLAESCH-MOUGIN C., LEBULLENGER J. (dir.), *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Apogée, Rennes, 1999
- FLAESCH-MOUGIN C., ROSSI L. (dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, Bruxelles, 2013
- GAULENE M., *Nucléaire en Asie : Fukushima, et après ?*, Collection l'Asie immédiate, Editions Philippe Picquier, 2016, 208 p.
- KAUFFMAN C., *Globalisation and labour rights. The conflict between core labour rights and international economic law*, Hart Publishing, Oxford, 2007
- LUKAS K., STEINKELLNER A., *Social standards in sustainability chapters of bilateral free trade agreements*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Vienne, 2010
- OCKWELL D., MALLET A., *Low-Carbon Technology Transfer*, Routledge 2012
- RODRICK D., *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- SERVIGNE P., STEVENS P., *Comment tout peut s'effondrer, coll. Anthropocène*, Seuil, Paris, 2015, 257p.

E. Articles, contributions, working papers

1. Action extérieure de l'Union européenne

- BALOCK R., « la notion de partenariat en droit communautaire », in *50 ans de droit communautaire – Mélanges en l'honneur de Guy Isaac*, Tome 1, Presses de l'Université de sciences sociales, Toulouse, 2004, pp.489-522

- BOSSE- PLATIERE I., « Le Parlement européen et les relations extérieures de la Communauté européenne après le traité de Nice », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2002, n°3, Dalloz, pp.527-533.
- BOSSE-PLATIERE I., « L'objectif d'affirmation de l'UE sur la scène internationale », in NEFRAMI E. (dir) *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne – Colloques, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp.265-291
- FLAESCH-MOUGIN C., « Approche transversale des relations extérieures », *Annuaire de Droit Européen 2004*, vol. II, Bruylant, 2006, p. 629.
- FRANCK C., « L'émergence d'un acteur global : expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2007, vol 2, n° 22, pp. 15-33
- HETTNE B., SÖDERBAUM F., « Civilian power or soft imperialism? EU as a global actor and the role of inter-regionalism » Numéro spécial de *European Foreign Affairs Review*, Hiver 2005, vol 10, n°4
- HILLION C., « Common strategies and the interface between E.C. External relations and the CFSP / Lessons of the partnership between the E.U. and Russia », in DASHWOOD A., HILLION C., *The general law of E.C. external relations*, Sweet and Maxwell, Londres, 2000, p.287
- HOWORTH J., « The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? », *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 2010, vol 48, n°3, pp. 455–474
- MANNERS I., « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies* (JCMS), décembre 2002, vol 40, n°2, pp.235-258
- MEUNIER, S., NICOLAIDIS, K., « The European Union as a conflicted trade power », *Journal of European Public Policy*, 2006, n°13, p.921
- MOREAU-DEFARGES P., « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in LABOUZE M.-F. (dir), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, Conflits et convergences, 2000, Bruylant, Bruxelles, pp.40-
- SCHIMMELFENNIG F., LAVENEX S., « EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, 2009, vol 16, n°6, pp.791-812

2. Relations de l'Union européenne et de l'Asie-pacifique

- DE LAS HERAS B. P., « European Union - Asia-Pacific Trade Relations: Tentative Bilateralism amidst Competing Plurilateral Initiatives », *Romanian Journal Of European Affairs*, décembre 2016, vol 16, n°4, pp.32-47
- GAENS B., JOKELA J., MATTILIN M. « The EU's Asia: renegotiating boundaries, renegotiating norms » *Asia Europe Journal*, 2012, vol 10 n°2–3, pp.91–97
- KHANDEKAR G., « Mapping EU-ASEAN Relations », Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2014, 69p., disponible à : <https://www.files.ethz.ch/isn/177603/Mapping%20EU-ASEAN%20relations.pdf>
- KHORANA S., GARCIA M., « European Union-India negotiations: one step forward, one step back » *Journal of Common Market Studies*, 2013, vol 51, n°4, pp.684–700
- LEBULLINGER J., KASMI J., FLAESCH-MOUGIN C., « Les relations de la communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie », *jurisclasseur Europe*, Lexis-Nexis, 2005, pp.2230-2231
- LEE-MAKIYAMA H., « New-Zealand: the EU's Asia-Pacific Partnership and the Case for a Next Generation FTA », *ECIPE Policy Brief*, 2015, n°7, pp.1-15
- MESSERLIN P., « L'Union européenne, la France et leurs partenaires d'Asie Pacifique », avril 2014, Centre Asie, en ligne.
- RAFFIN L. « Indivisible partners or enduring combatants? Divisions & triumphs in the EU-Australian relationship », *Journal of Contemporary European Research*, 2007, vol 3, n°2, pp.141–160

- REITERER M., « Asia as part of the EU's Global Security Strategy: Reflections on a more strategic approach », in GIPPNER O. (dir.) *Changing Waters : Towards a new EU-Asia Strategy*, LSE Ideas, London School of Economics, Londres, 2016, pp.62-70
- REITERER M., « The EU's comprehensive approach to security in Asia », *European Foreign Affairs Review*, 2014, vol 19, n°1 pp.1-21
- WATANABE H., « Les relations Japon-Europe en Asie, au niveau multilatéral », *Relations internationales*, 2016, vol 4, n°168, pp. 105-116
- WONG R., BROWN S., « Stepping up EU-ASEAN Cooperation in Non-Traditional Security », in GIPPNER O. (dir.) *Changing Waters: Towards a new EU-Asia Strategy*, LSE Ideas, London School of Economics, Londres, 2016, pp.79-85
- YENCKEN E., « Like-minded partners in the Asia-Pacific region ? The EU's expanding relationship with Australia », *Asia Europe Journal*, 2015, vol 13, pp.425–441

3. Droits de l'homme, conditionnalité de première génération

- AJEVSKI M., « Fragmentation in International Human Rights Law – Beyond Conflict of Laws », *Nordic Journal of Human Rights*, 2014, vol 32, n°2, pp.87-98
- BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, 2003, vol 2, n°54, p. 329-349
- BARTELS L., « A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements », German Institute for Human Rights et Misereor, février 2014, 42p., en ligne : https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_A_Model_Human_Rights_Clause.pdf
- BARTELS L., « Human Rights and Sustainable Development Obligations in the EU's Free Trade Agreements », *Research Paper*, 2012, n°24, University of Cambridge Faculty of Law
- CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, n°51, pp.875-900
- DIARRA G., PLANE P., « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012, vol 2, n°158, pp. 51-70
- DIMOPOULOS A., « The effects of the Lisbon Treaty on the principles and objectives of the Common Commercial Policy », *European Foreign Affairs Review*, 2010, vol 15, n°2, pp.153-170.
- DIMOPOULOS A., « The Common Commercial Policy after Lisbon: Establishing Parallelism between Internal and External Economic Policy? », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2008, vol 4, pp.102–131
- DØHLIE SALTNES, J., « The EU's Human Rights Policy – Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality », *Arena Working Paper* n°2, 2013, en ligne
- DORE G., KU J. H., JACKSON K., « Incomplete Democracies in the Asia-Pacific : Evidence from Indonesia, Korea, the Philippines and Thailand », in DORE G., KU J.H., JACKSON K., H. KU J. (dir) *Critical studies of the Asia-pacific*, Palgrave Macmillan UK, 2014, 281p.
- FEUER G., « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP : l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *Revue générale de droit international public*, 2002, pp.269-293
- FLAESCH-MOUGIN C., « Les formes de conditionnalité dans les relations de l'Union européenne avec les Etats et groupements d'Amérique latine ? » in FLAESCH-MOUGIN C. et LEBULLENGER J. (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales - Europe/ Amériques en lien avec l'Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 379-408.
- GARCIN T., « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité », *Relations internationales*, 2007, vol 132, n°4, pp. 41-50

- GHAÏ Y., « Understanding Human Rights in Asia », in KRAUSE C. et SCHEININ M., *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 2012
- GOMEZ J., RAMCHANRA R., « The 'protection' capacity of national human rights institutions in Southeast Asia », février 2016, *Working Paper Series*, Southeast Asia Research Centre, College of Liberal Arts and Social Sciences, City University, Hong Kong, 32 p.
- GOZLER CAMUR E., « Civil and Political Rights vs. Social and Economic Rights: A Brief Overview », *Journal of Bitlis Eren University*, juin 2017, vol 6, n°1, Institute of Social Sciences, pp.205-214
- HUGON, P. « Droit, droits et économie du développement: Illustrations à propos de l'alimentation », *Mondes en développement*, 2005, vol. 129, n°1, pp.13-40.
- LAVENEX S., « A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n°6, pp.938-955
- PETERSEN C., « Bridging the Gap? : The Role of Regional and National Human Rights Institutions in the Asia Pacific », *Asia-Pacific Law & Policy Journal*, 2011, pp.174-196
- REDOR-FICHOT M.-J., « L'indivisibilité des Droits de l'homme », *Les Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2009, n°7, pp. 75-86
- RENSHAW C., BYRNES A., DURBACH A., « Human Rights Protection in the Pacific: the Emerging Role of National Human Rights Institutions in the Region », *New Zealand Journal Of Public International Law*, 2010, vol 8, n°1, pp.117-144
- RIDEAU J., « Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », in M-F. CHRISTOPHE TCHAKALOFF (dir.) *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 139 p.
- SANTISO C., « Reforming European Union development cooperation: good governance, political conditionality and the Convention of Cotonou », ACES (American Consortium on European Union Studies) *Working paper*, EU Center, Washington DC, June 2002, 34p.
- SCHIMMELFENNIG F., « European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe », *East European Politics and Societies*, 2007, vol 21, n°1, pp.126–141.
- SCHNEIDER C., TUCNY E., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, vol 33, n°3. pp.11-44.
- SCHNEIDER C., « Au cœur de la coopération internationale de l'Union : quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique », *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Touscoz*, France Europe, Nice, 2007, pp.750-778
- VANHEUKELOM J., « Political conditionality in the EU's development cooperation – pointers for a broader debate », *GREAT Insights*, 2012, vol, n°2, mars-avril.
- VELLUTI S., « The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations » *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016, vol 41, n°32, p.83

4. Politique européenne de sécurité, conditionnalité de deuxième génération

- BAILLAT A., « Quel(s) lien(s) entre les luttes contre le terrorisme et le changement climatique ? », *Les Champs de Mars*, 2018, vol 1, n°30, pp. 439-447
- BEYER C., « The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism », *European Foreign Affairs Review*, 2008, vol 13, n° 3, pp.293-315
- BOISSEAU DU ROCHER S., « La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles », *Politique étrangère*, 2017, IFRI, n°2, pp.39-52.

- BOSSE-PLATIERE I., « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », in AUVRET-FINCK J. (dir.) *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, coll Europe(s), Larcier, 2014, pp.315-336
- CALOTHY C., « Face au terrorisme, progrès et limites d'une coopération internationale tous azimuts », *Pouvoirs*, 2016, vol 3, n° 158, pp.125-137
- CAMUS C., « La lutte contre le terrorisme dans les démocraties occidentales : État de droit et exceptionnalisme », *La Revue internationale et stratégique*, été 2007, n° 66, pp. 9-23
- GARRIGOS-KERJAN M., « La tendance sécuritaire de la lutte contre le terrorisme », *Archives de politique criminelle*, 2006, vol. 28, n°1, pp. 187-213
- GRIP L., « The EU Non-Proliferation Clause: A Preliminary Assessment », Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) *Background Paper*, 2009, Stockholm: SIPRI
- LAVALLEE C., POUPONNEAU F., « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, 2016, vol 1, n°51, pp.8-29.
- LOUVET M., MOGNARD M., « Géopolitique de l'énergie nucléaire et du risque terroriste », *La revue géopolitique*, DiploWeb, 8 février 2018, en ligne
- MONAR J., « The EU's externalisation of internal security objectives: perspectives after Lisbon and Stockholm », *The International Spectator*, 2010, vol 45, n°2, pp. 23-39
- QUILLE G., « The EU and Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction », in BISCOP S. et WHITMAN R. G. (dir.), *The Routledge Handbook of European Security*, Abingdon, Routledge, 2013, pp.235-42
- RADIGUE A., « La lutte contre le terrorisme en Asie du Sud-Est : quelles leçons pour la France ? », *Asia focus* n°21, mars 2017, programme Asie, Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 16p
- RENARD T., « Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism », European Strategic Partnership Observatory (ESPO) *working paper* n°4, janvier 2014, Egmont Institute, en ligne
- RENARD T., « Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organised crime », ESPO *working paper* n°5, mai 2014, Egmont Institute, en ligne
- RENARD T., « The rise of cyber-diplomacy: the EU, its strategic partners and cyber-security », ESPO *working paper* n°7, juin 2014, Egmont Institute, en ligne
- SCHERRER A., MEGIE A., MITSILEGAS V., « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », *Cultures & Conflit*, 2009, n°74, CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan, pp.91-110
- SIZAIRE V., « Quand parler de « terrorisme » ? », *le Monde diplomatique*, avril 2016, n°749, p.8
- STIERNON C., « Commerce des armes : un traité, mais à quand des transferts responsables ? », Groupe de Recherche et d'Intervention sur la Paix et la sécurité (GRIP), 13 septembre 2017, en ligne
- TRAN DAI C., « La cybersécurité au Viêt Nam : formulation et mise en œuvre d'une nouvelle stratégie », *Hérodote*, 2015, vol. 2, n°157, pp. 126-140
- WERNERT S., « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2018, vol 2, pp. 133-144

5. Développement durable, politiques du développement durable de l'Union européenne, conditionnalité de troisième génération

- BÄR S., KRAEMER R.A., « European Environmental Policy After Amsterdam », *Journal of Environmental Law*, 1998, n°10, pp. 315-330

- C. FLAESCH-MOUGIN, « Vers une conditionnalité environnementale ? », in J. C. MASCLET (dir.), *La Communauté européenne et l'environnement*, La documentation française, 1997, pp. 185-209
- CAMINEL T., « L'impossible découplage entre énergie et croissance », in SINAÏ A. (dir.), *Economie de l'après-croissance, Politiques de l'Anthropocène II*, Presses de Science-Po, 2015, 264 p.
- DAHAN A., « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité », *Critique internationale*, 2014, vol 1, n°62, pp. 21-37
- LAURENT E., « Faut-il décourager le découplage ? », *Revue de l'OFCE* (observatoire français des conjonctures économiques), 2011, débats et politiques, n°120
- MACKENZIE D., « Making Things the Same: Gases, Emission Rights and the Politics of Carbon Markets », *Science Direct, Accounting, Organizations and Society*, 2009, n°34, pp. 440-455
- PALLEMAERTS M., DEFRISE D., « L'émergence du concept de "développement durable" en droit international : un progrès pour l'environnement ? », *Aménagement-Environnement*, 2000, numéro spécial, pp. 4-8
- PALLEMAERTS M., GOURITIN A., « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique* (CRISP), 2007, vol 16, n° 1961, pp. 5-45
- RAFFINOT M., « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 2010, vol 1, n°149, pp. 87-104.

6. Coopération de l'Union européenne

- D'HOLLANDER D., MARX A., WOUTERS J., « Integrating human rights in EU development cooperation policy: Achievements and challenges », *European Yearbook on Human Rights*, 2014, vol 14, pp. 255-268
- HEWITT A., WHITEMAN K., « The Commission and development policy: Bureaucratic politics in EU aid – from the Lomé leap forward to the difficulties of adapting to the twenty-first century », in ARTS K., DICKSON A. K., *EU Development Cooperation: From model to symbol*, Manchester University Press, Manchester, 2004, pp. 133-148
- TREPANT I., « La politique commerciale européenne et les pays en développement », *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique* (CRISP), 2012, vol 39, n° 2164-2165, pp. 5-65
- VOGT J. S., « The evolution of labor rights and trade: A transatlantic comparison and lessons for the Transatlantic Trade and Investment Partnership », *Journal of International Economic Law*, 2015, vol 18, n°4, pp. 827-860

7. Accords commerciaux, droits de l'homme et développement durable

- ABBOTT K., KEOHANE R., MORAVCSIK A., SLAUGHTER A., SNIDAL D., « The concept of legalization », *International Organization*, 2000, vol 54, n°3, pp. 401-419
- ALTINTZIS Y., « Civil society engagement and linkages in EU trade policy », in TAKACS T., OTT A., et DIMOPOULOS A. (dir.) *Linking trade and non-commercial interests: The EU as a global role model?*, Centre for the Law of EU External Relations, La Haye, 2013, pp. 27-34
- AMENGUAL M., « Pathways to enforcement: Labor inspectors leveraging linkages with society in Argentina », *Industrial and Labor Relations Review*, 2014, vol 67, n°1, pp. 3-33
- ANNER M., « Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains », *Politics & Society*, 2012, vol 40, n° 4, pp. 609-644

- ANTONOVA A. S., « The rhetoric of “responsible fishing”: Notions of human rights and sustainability in the European Union’s bilateral fishing agreements with developing states », *Marine Policy*, 2016, vol 70, n°6, pp.77–84
- BAGHDADI, L., MARTINEZ-ZARZOSO, I., ZITOUNA H., « Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions? » *Journal of International Economics*, 2013, vol 90, pp.378-390
- BANKS K., « Trade, labor and international governance: An inquiry into the potential effectiveness of the new international labor law », *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, 2011, vol 32, n°1, pp. 45-142
- BASTIAENS, I., POSTNIKOV E. « Greening Up: The Effects of Environmental Standards in EU And US Trade Agreements », *Environmental Politics*, 2017, vol 26, n°5, pp.847-869
- BEKE, L., HACHEZ, N., D’HOLLANDER, D., PÉREZ DE LA HERAS, B., « Report on the integration of human rights in EU development and trade policies », *FRAME Deliverable*, 2014, n°9.1 : <http://www.fp7-frame.eu/reports/>
- BHAGWATI J., « Trade Liberalization and ‘Fair Trade’ Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues », *World Economy*, 1995, vol 18, pp.745-759
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., « A ‘dialogic’ approach in perspective », in BLACKETT A., TREBILCOCK A. (dir.), *Research handbook on transnational labour law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 65–75
- BROWN G. D., « Effective protection of workers’ health and safety in global supply chains », *International Journal of Labour Research*, 2015, vol 7, n°1-2, pp. 35-53
- CAROLL A.B., « A three-dimensional conceptual model of corporate performance », *Academy of Management Review*, 1979, vol 4, n°4, pp. 497–505
- CARRERE C., OLARREAGA, M., RAESS D. « Labor Clauses in Trade Agreements: worker protection or protectionism? », *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*, 2017, www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=12251
- CHANG, HA JOON. « Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies », *Economic and Political Weekly*, 2006, vol 41, n°1, pp.627–633.
- CREUTZ K., « Law versus codes of conduct: Between convergence and conflict », in KLABBERS J., PIIPARINEN T. (dir.), *Normative pluralism and international law. Exploring global governance*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2013, pp. 166–200
- DE VILLE F., ORBIE J., VAN DEN PUTTE L., « In-depth Analysis: TTIP and Labour Standards », rapport au Parlement européen, Bruxelles, Parlement européen, 2016
- DICAPRIO A., GALLAGHER K. P., « The WTO and the Shrinking of Development Space », *The Journal of World Investment & Trade*, 2006, vol 7, n°5, pp.781–803.
- DÜR A., DE BIEVRE. D., « Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy », *Journal of Public Policy*, 2007, vol 27, n°1, pp.79–101
- EBERT F. C., « Les dispositions relatives au travail des accords commerciaux de l’UE : un support possible pour le renforcement des capacités dans le domaine du travail ? », *Revue Internationale du Travail*, 2016, vol 155, n°3, pp.449-478
- EBERT F.C., POSTHUMA A., « Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives », *discussion paper n°205 de l’OIT*, 2011, OIT, Genève, Suisse, 47p.
- EGELS-ZANDEN N., LINDHOLM H., « Do codes of conduct improve workers’ rights in supply chains? A study of Fair Wear Foundation », *Journal of Cleaner Production*, 2014, vol 107, pp. 31–40
- ELGSTRÖM O., « Outsiders’ perceptions of the European Union in International Trade Negotiations » *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45, n°4, pp.949–967
- FOOTER M.E., « Bits and pieces: Social and environmental protection in the regulation of foreign investment », *Michigan State Journal of International Law*, 2009, vol 18, n°34, pp. 33–64

- FORD L., « EU Trade Governance and Policy: A Critical Perspective », *Journal of Contemporary European Research*, 2013, vol 9, n°3, pp.578–596.
- FRANSEN L., « The embeddedness of responsible business practice: National institutional environments and corporate social responsibility », *Journal of Business Ethics*, 2012, vol 115, n°2, pp. 213–227
- GAO Y., « Secondary effect’ in implementation of corporate social responsibility in supply chains » *Governance, international law & corporate social responsibility*, 2008, Genève, Publications OIT, pp. 155– 178
- GEHRING M. W., CORDONIER SEGGER M.-C., DE ANDRADE CORREA F., REYNAUD P., HARRINGTON A., MELLA R., « Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs): An Overview », Programme Global Economic Policy and Institutions de l’International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Issue Paper n°3, 2013, ICTSD, Genève, Suisse, www.ictsd.org, 51p.
- GEORGE C., « Regional Trade Agreements and the Environment: Monitoring Implementation and Assessing Impacts: Report on the OECD Workshop », OCDE, *Trade and Environment Working Papers*, 2011, n°2, OCDE Publications, Paris
- GEORGE C., YAMAGUCHI S., « Assessing Implementation of Environmental Provisions in Regional Trade Agreements », *OCDE Trade and Environment Working Papers* 2018, n°1, OCDE publications, Paris, 42p
- GOND J., KANG N., MOON J., « The government of self-regulation: On the comparative dynamics of corporate social responsibility », *Economy and Society*, 2011, vol 40, n°4, pp. 640–671
- GONZALEZ ARROYO M., O’BRIEN D., « CAFTA-DR labour capacity building evaluation », *Management Systems International*, 2011, Washington, pp. 30-31
- HACHEZ N., « Essential elements clauses in EU trade agreements : making trade work in a way that helps human rights? », KU LEUVEN, Leuven Center for Global Gouvernance Studies, *Working Paper* n°158 – avril 2015, en ligne
- HAFNER-BURTON E., « Forced to be Good. Why Trade Agreements Boos Human Rights », *The Review of International Organizations*, 2010, vol 5, n°1, pp.97-100.
- HAFNER-BURTON, E., « The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe », *Perspectives on Politics*, 2009, n° 7, pp.33-37
- HERON T., « Asymmetric Bargaining and Development Tradeoffs in the Cariforum-European Union Economic Partnership Agreement », *Review of International Political Economy*, 2011, vol 18, n°3, pp.328–357
- HERVE A., « L’Union européenne comme acteur émergent du droit des investissements étrangers : pour le meilleur ou pour le pire ? », *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 179-
- HERVE A., LUFF D., « Trade Law Implications of Procurement Practices in Sustainable Energy Goods and Services », ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy, Issue Paper, septembre 2012, en ligne
- JAFFEE D., « Weak Coffee: Certification and Co-optation in the Fair Trade Movement », *Social Problems*, 2012, vol 59, n°1, pp.267–285.
- JINNAH, S., MORGERA, E. « Environmental provisions in American and EU free trade agreements: A pre-liminary comparison and research agenda », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2013, vol 22, n°3, p. 232
- KAMATA I., « Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis », *IDE Discussion Paper* n°609, 2016, Institute of Developing Economies
- KIM M., « Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Right », *International Studies Quarterly*, 2012, vol 56, n°4, pp.704-719
- KIRTON J.J., TREBILCOCK M.J., « Introduction: Hard choices and soft law in sustainable global governance », in KIRTON J.J., TREBILCOCK M.J., (dir.) *Hard choices, soft law. Voluntary standards in global trade, environment and social governance*, Surrey, Ashgate, 2004, pp. 3–32

- KIRTON-DARLING J., présentation du 27 novembre 2013 lors de l'audience organisée par la Commission du commerce international (INTA) du Parlement européen sur le chapitre « Développement durable des accords commerciaux », en ligne : www.etuc.org/IMG/pdf/EP_INTA_Hearing_on_Sustainable_Development_Chaptersspeechtemplate.pdf
- KO, Y. L., « A Common Institutional Framework for EU-Korea Relations », in HARRISON, J. (dir.), *The European Union and South Korea: The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- KOHLER P., STORM S., « L'AECG sans œillères : Comment couper les « coûts du commerce et davantage encore » causera du chômage, des inégalités et des pertes économiques », Document de travail du Global Development and Environment Institute (GDAE) n°16-03, septembre 2016, Tufts University, 48p., en ligne : http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/16-03CETA_FRE.pdf
- KOLBEN K., « Transnational labor regulation and the limits of governance », *Theoretical Inquiries in Law*, 2011, vol 12, n°2, pp. 403-437
- KUUYA V., « Corporate social responsibility and investment treaties », in CORDONIER SEGGER M.-C., GEHRING M.W., NEWCOMBE A. (dir.), *Sustainable development in world investment law*, Kluwer Law International, The Hague, 2011
- LANGAN M., PRICE S., « Extraversion and the West African EPA Development Programme: Realising the Development Dimension of ACP-EU Trade? » *The Journal of Modern African Studies*, 2015, vol 53, n°3, pp.263-287.
- LEVESQUE C., MURRAY G., « Understanding union power: Resources and capabilities for renewing union capacity », *Transfer*, 2010, vol 16, n°3, pp. 333-350
- LINDHOLM H., « Do codes of conduct improve workers' rights in supply chains? A study of Fair Wear Foundation », *Journal of Cleaner Production*, 2014, vol. 107, pp. 31-40
- LOWE V., « Sustainable Development and Unsustainable Arguments » in BOYLE A. et David FREESTONE D. (dir.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- LUX J., SKADENGAARD THORSEN S., MEISLING A., « The European initiatives », in MULLERAT R. (dir.) *Corporate social responsibility: The corporate governance of the 21st century*, Kluwer Law International, The Hague, 2011, pp. 279-298
- MEUNIER S., « Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union », *Comparative European Politics*, 2003, vol 1, n°1, pp.67-90
- MONTEIRO J. A., « Typology of Environment-related Provisions in Regional Trade Agreements », WTO Staff Working Paper n°ERSD-2016-13, août 2016, 111p.
- MORGAN R. K., « Environmental Impact Assessment: The State of the Art », *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012, vol 30, n°1, pp.5-12
- MORIN J.-F., MICHAUD N., BIALAIS C., « Les négociations commerciales et la gouvernance climatique : l'UE comme précurseur, mais pas (encore) meneur », *Issue Brief* n°10/16, septembre 2016, IDDRI
- MORIN, J.-F., DÜR, A., LECHNER L., « Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set », *Global Environmental Politics*, 2018, vol 18, n°1, pp.122-139
- NEWITT K., « Private Sector Voluntary Initiatives on Labor Standards », *background paper pour le World Development Report 2013*, Ergon Associates Limited, Londres, 2013
- NOLAN, J., « Trade and investment arrangements and labor rights », in BLECHER L., STAFFORD N., BELLAMY G. (dir.), *Corporate responsibility for human rights impact: new expectations and paradigms*, American Bar Association Washington, DC, 2014
- OEHRI M., « Comparing US and EU labour governance 'near and far' – hierarchy vs network? », *Journal of European Public Policy*, 2015, vol 22, n°5, pp. 731-749

- ORBIE J., « EU trade policy and a social clause: a question of competences? », *Politique européenne*, 2005, vol 3, n°17, pp. 159-187
- ORBIE J., GISTELINCK M., KERREMANS B., « The social dimension of EU trade policies », in ORBIE J., TORTELL L. (dir.) *The European Union and the social dimension of globalization: How the EU influences the world*, Routledge, Londres, 2009, pp. 148-165
- ORBIE J., MARTENS D., OEHRI M., VAN DEN PUTTE L., « Promoting sustainable development or legitimising free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements », *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2016, vol 1, n°4, pp.526-546
- ORBIE J., VAN DEN PUTTE L., « Labour Rights in Peru and the Eu Trade Agreement: Compliance with the Commitments under the Sustainable Development Chapter », ÖFSE Working Paper Series, Austrian Foundation for Development Research, Vienne, 2016
- PAUL J., « The Cost of Free Trade », *Brown Journal of World Affairs*, vol XXII, 2015, pp.1–19.
- PEELS R., ECHEVERRIA E. M., AISSI J., SCHNEIDER A., « Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implications for states, business and workers », *Research Paper* de l'OIT n°13, avril 2016, Bureau International du Travail, OIT, 41 p.
- PIGEON N., « L'accord de libre-échange UE-Viêt Nam : une hiérarchisation des objectifs de l'action extérieure au détriment de sa cohérence ? », *European Papers*, 2016, vol. 1, n°2, pp. 691-704
- PIORE M. J., SCHRANK A., « Le renouveau de l'inspection du travail dans le monde latin », *Revue internationale du Travail*, 2008, vol. 147, n°1, pp. 1-26
- POLASKI S., « Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide », *Journal of International Law and Policy*, 2004, vol. 10, n°13, pp. 13-25
- PORTER G., « Trade Competition and Pollution Standards: "Race to the Bottom" or "Stuck at the Bottom" », *The Journal of Environment & Development*, 1999, vol 8, n°2, pp.133–151
- POSSO A., « Preferential Trade Agreements with Labour Provisions and Child Labour: Evidence from Asia and the Pacific », *Asia-Pacific Development Journal*, 2017, vol 24, n°2, pp.89-111
- POSTNIKOV E., BASTIAENS I., « Does Dialogue Work? The Effectiveness of Labour Standards in EU Preferential Trade Agreements », *Journal of European Public Policy*, 2014, vol 21 n°6, pp.923-940
- RAESS D., « Labour (and environmental) provisions in FTAs: What do they do? », présentation à l'occasion de l'atelier « The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements » du 19 juin 2018, organisé sous l'égide de la Commission INTA du Parlement européen, à Bruxelles
- RAHNEMA M., « Participation », in WOLFGANG S., (dir.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Zed Books, Londres, 1992
- REYNAUD P., « Sustainable Development and Regional Trade Agreements: Toward Better Practices in Impact Assessments », 2013, en ligne
- RODRIG D., « How to Save Globalisation from Its Cheerleaders », *The Journal of International Trade and Diplomacy*, 2007, vol 1, n°2, pp.1–33.
- RONCONI L., « Enforcement and compliance with labor regulations in Argentina », *Industrial and Labor Relations Review*, 2010, vol. 63, n°4, pp. 719-736
- SCHERER A., PALAZZO G., « The new political role of business in a globalized world – A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy », *Journal of Management Studies*, 2011, vol. 48, n°4, pp. 899–931
- SCHERRER C., GREVEN T., AARON L., MOLINARI E., « An analysis of the relative effectiveness of social and environmental norms in free trade agreements », rapport au Parlement européen, 2009, Bruxelles, Parlement européen, disponible à [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/406996/EXPO-INTA_ET\(2009\)406996_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/406996/EXPO-INTA_ET(2009)406996_EN.pdf)

- SCHMIEG E., « Innovation in the social pillars of sustainable development », présentation à l'occasion de l'atelier « The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements » organisé le sous l'égide du comité INTA du Parlement européen à Bruxelles.
- SCHMIEG E., « Human Rights and Sustainability in Free Trade Agreements : Can the Cariforum-EU Economic Partnership Agreement Serve as a Model? », *SWP Comments* n°24, mai 2014
- SCHOLTE J. A., « Civil Society and Democratically Accountable Global Governance », *Government and Opposition*, 2004, vol 39, n°2, pp.211–233
- SHALDEN K., « Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-bilateral Trade Agreements », *Review of International Political Economy*, 2005, vol 12, n°5, pp.750–775
- SIROËN J.M., ARESTOFF-IZZO F., BAZILLIER R., DUC C., GRANGER-SARRAZIN C., « The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements - Final Report », étude commandée par la Commission, publiée le 15 septembre 2008
- SMITH S., BARRIENTOS S., « Fair trade and ethical trade: are there moves towards convergence? », *Sustainable Development*, 2004, vol. 13, n° 3, pp. 190–198
- STERN D., « The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve » *World Development*, 2004, vol 32, n°8, p.1419
- STEURER R., « The role of governments in corporate social responsibility: Characterizing public policies on CSR in Europe », *Policy Sciences*, 2010, vol. 43, n°1, pp. 49–72
- TAKÁCS, T., « Human rights in trade: the EU's experience with labour standards conditionality and its role in promoting labour standards in the WTO », in WETZEL, J. (dir.), *The EU as a 'Global Player' in the Field of Human Rights*, Abingdon, Routledge, 2012
- TARIQ RANA A., SAUCIER P., « Les clauses environnementales dans les accords de libre-échange entre pays développés et pays émergents. Analyse des déterminants », *Mondes en développement*, 2013, vol 2, n°162, pp. 49-66
- TITI C., « Le “droit de réglementer” et les nouveaux accords de l'Union européenne sur l'investissement », *Journal du droit international*, 2015, p. 39
- ULMER K., « Trade Embedded Development Models », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2015 vol 31, n°3, pp.303–326
- VAN DEN PUTTE L., « Involving civil society in social clauses and the decent work agenda », *Global Labour Journal*, 2015, vol. 6, n°2, pp. 221-235
- VAN DEN PUTTE L., ORBIE J., BOSSUYT F., MARTENS D., DE VILLE F., « What Social Face of the New EU Trade Agreements? Beyond the 'Soft' Approach » *ETUI Policy Brief*, n°13, 2015
- VAN ROOZENDAAL G., « Labour Standards as an 'Afterthought' in Trade Agreements: The South Korea Case », intervention lors de la Conférence EUIA 2016 EUIA, Bruxelles, 11-13 mai 2016.
- VIDAL-LEON C., « Corporate social responsibility, human rights, and the World Trade Organization », *Journal of International Economic Law*, 2013, vol. 16, n°4, pp. 893–920
- VOGT J., « Trade and investment arrangements and labor rights », in BLECHER L., KAYMAR STAFFORD N., BELLAMY G. C. (dir.) *Corporate responsibility for human rights impacts: New expectations and paradigms*, American Bar Association, Chicago, 2014, pp. 121-175
- VOITURIEZ T., « Trade and sustainable development: Taking stock of policy debates and reform proposals' » présentation lors de l'atelier « The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements » organisé par la commission INTA du PE à Bruxelles
- WALESON J., « Corporate social responsibility in EU comprehensive free trade agreements: Towards sustainable trade and investment », *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, vol 42, n°2, pp. 143–174.

- WILLEMIEN V., « Comparing Safeguard Measures in Recent Regional and Bilateral Trade Agreements », 2016, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Genève.
- WOUTERS J., HACHEZ N., « When Rules and Values Collide: How Can a Balanced Application of Investor Protection Provisions and Human Rights Be Ensured? » *Human Rights & International Legal Discourse*, 2009, vol 301, p. 316
- ZANDVLIET R., VAN DER HEIJDEN, P., « The rapprochement of ILO standards and CSR mechanisms: Towards a positive understanding of the 'privatization' of international labour standards », in MARX A., WOUTERS J., RAYP G., BEKE L. (dir.), *Global governance of labour rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 170–189
- ZHOU L., TIAN X., ZHOU Z., « The effects of environmental provisions in RTAs on PM2. 5 air pollution », *Applied Economics*, 2017, vol 49, n°27, pp.2630-2641

8. Accords externes de l'UE, aspects techniques

- ASEEVA A., « Retour vers le futur : la politique étrangère de l'Union européenne, le commerce international et le développement durable après l'avis 2/15 », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, vol 42, n°4, pp. 785-794
- BOSSE-PLATIERE I., FLAESCH-MOUGIN C., « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden M. Nijhoff, 2014, pp.293-323
- C. FLAESCH-MOUGIN, « La procédure de conclusion des accords d'association », in M-F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association, essai de clarification*, Bruylant, Bruxelles, p. 197-227
- CREMONA M., « Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017 », *European Constitutional Law Review*, 2018, n°14, pp.231–259
- LEBULLENGER J., « L'articulation entre les accords de partenariat et de coopération (APC) et les accords de libre-échange (ALE/FTA) », in BERRAMDANE A., TROCHU M. (dir.), *Le Partenariat UE-ASEAN*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp.39-79
- M. MARESCAU, « Unilateral Termination and Suspension of Bilateral Agreements Concluded by the EC », in *Views of European Law from the mountain : Liber Amicorum Piet Jan SLOT*, Wolters Kluwer (dir.), 2009, pp. 455-466
- MARTINES F., « Direct Effect of International Agreements of the European Union » *European Journal of International Law*, 2014, vol 129, n°25, p.145
- NEUWAHL N., « Shared Powers or Combined Incompetence ? More on Mixity », *Revue du droit du marché commun*, 1996, pp. 667-687.
- NEUWHAL N., « Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States : Mixed Agreements », *Common Market Law Review*, 1991, pp. 717-740
- SCHERMERS H.G., « A typology of mixed agreements » in O'KEEFFE D. SCHERMERS H.G (dir.), *Mixed agreements*, Kluwer, La Hague, 1983, pp.23-

9. Géopolitique en Asie

- BOQUERAT, G., « L'Inde et ses voisins : le laborieux passage de la confrontation à la coopération », *Politique étrangère*, 2009, n°3, pp.571-584
- DUBEY, D., « SAARC and South Asian Economic Integration », *Economic and Political Weekly*, JSTOR, 2007, vol. 42, n°14, pp. 1238–1240, www.jstor.org/stable/4419435

MOTTET E., « Asie du Sud-Est : des programmes nucléaires civils bientôt opérationnels ? », *Monde chinois*, 2015, vol 4, n°44, pp. 122-125.

OBA M., « TPP, RCEP, and FTAAP: Multilayered Regional Economic Integration and International Relations », *Asia-Pacific Review*, 2016, vol 23, n°1 pp.100-114

F. Etudes d'Impact de Développement Durable commandées par la Commission européenne

2008, « Trade Sustainability Impact Assessment of the EU-Korea FTA: Final Report », étude commandée par la Commission européenne à IBM, 261p.

2009, « Trade Sustainability Impact Assessment of the FTA between the EU and ASEAN - Final Report » étude commandée par la Commission européenne à ECORYS, 90p.

2011, « Trade Sustainability Impact Assessment of a Comprehensive Economic and Trade agreement (CETA) between the EU and Canada – final report », étude commandée par la Commission européenne à Development Solutions, 468p.

2016, « Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan – final report », étude commandée par la Commission européenne, 314p.

2018, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Republic of Indonesia- Draft Inception Report » étude commandée par la Commission européenne à Development Solutions, 123p.

2018, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Malaysia - Draft Interim Report », étude commandée par la Commission européenne à Development Solutions, 226p.

2018, « Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and the Philippines - Draft Interim Report », étude commandée par la Commission européenne à Development Solutions, 238p.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	3
SOMMAIRE	5
CONTENTS	6
Abbréviations	7
Introduction.....	14
Section 1 L’affirmation d’une doctrine de l’action extérieure de l’Union européenne au service de ses prétentions d’acteur global	15
Section 2 La promotion des valeurs au cœur du renouvellement et de l’approfondissement du partenariat de l’Union européenne avec l’Asie-pacifique	24
§1 L’Asie-pacifique : centre de gravité économique, géopolitique et stratégique du monde au XXI ^{ème} siècle	26
A. L’Asie-pacifique, une composition politico-géographique aux frontières variables	26
B. La centralité de la zone en termes géoéconomiques, géostratégiques, et géopolitiques.....	29
1. L’Asie-pacifique, centre de gravité commercial et économique du monde	30
2. L’Asie-pacifique, au centre des enjeux géopolitiques et géostratégiques .	34
§2 Les valeurs européennes au cœur du processus de redynamisation du partenariat entre l’UE et l’Asie-pacifique	39
A. L’UE en Asie-pacifique avant l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne : un acteur lointain au potentiel sous-utilisé	40
1. Les relations UE-ASEAN : d’un partenariat de développement à un « partenariat stratégique » ?	43
2. Les relations de l’UE et des autres Etats d’Asie-pacifique : des alliés « naturels » mais distants	46

B. La centralité des valeurs non-commerciales dans la nouvelle impulsion du partenariat entre l'UE et l'Asie-pacifique	50
1. La promotion des valeurs inscrite dans la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Asie-pacifique	51
2. Les accords « nouvelle génération », instruments de la promotion et de la garantie des valeurs de l'UE en Asie-pacifique	54
PREMIERE PARTIE.....	65
Les accords-cadres « nouvelle génération » et la coopération de l'UE en Asie-pacifique : permettre de véritables partenariats non-associatifs	65
Titre 1 Des accords fondés sur les valeurs communes et la doctrine de l'action extérieure européenne	71
<i>Chapitre 1 La promotion et la protection de la gouvernance démocratique au fondement des relations avec l'Asie-pacifique</i>	<i>75</i>
Section 1 L'insertion de clauses droits de l'homme dans les accords de l'UE avec l'Asie-pacifique : une obligation juridique et une nécessité politique	77
§1 L'inclusion obligatoire des clauses droits de l'homme au sein des accords globaux de l'UE en vertu des traités depuis la révision de Lisbonne.....	78
A. La « clause droits de l'homme », élément essentiel des relations entre l'UE et l'Asie-pacifique.....	79
1. Les accords-cadres « nouvelle génération » : une avancée en matière d'obligations liées aux droits de l'homme par rapport au cadre conventionnel antérieur.....	79
2. La standardisation relative de la « clause droits de l'homme » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique.....	82
B. L'approche européenne des valeurs démocratiques promues dans les accords-cadres : interdépendance des principes, indivisibilité et universalité des droits fondamentaux.....	86

1. La circularité de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'Etat de droit dans la doctrine européenne et internationale dominante	87
2. L'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme défendue au sein des accords-cadres, contre le relativisme et les « valeurs asiatiques »	88
§2 L'inclusion nécessaire de clauses droits de l'homme au regard de la situation des valeurs démocratiques en Asie-pacifique	91
A. Les enjeux de la promotion des valeurs démocratiques au regard de la situation des droits de l'homme et libertés fondamentales en Asie-pacifique	92
1. Les minorités et groupes vulnérables, premières victimes de discrimination et d'abus, en ASEAN comme au-delà	93
2. Les contraintes et restrictions généralisées des libertés civiles et politiques en ASEAN	94
B. L'évaluation de la situation à l'aune de l'adhésion des pays de l'Asie-pacifique aux valeurs universelles et au droit international des droits de l'homme	96
1. Premier critère : l'adhésion aux principaux traités internationaux sur les droits de l'homme des pays d'Asie-pacifique	97
2. Deuxième critère : l'adhésion aux principaux protocoles aux conventions internationales sur les droits fondamentaux des pays d'Asie-pacifique	100
Section 2 Les clauses complémentaires en matière de promotion de la « gouvernance démocratique » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique	104
§1 Les clauses de coopération en matière d'Etat de droit et de bonne gouvernance	104
A. La promotion de l'Etat de droit dans les accords-cadres : établir un dialogue constructif avec les pays de l'ASEAN, coordonner une action internationale avec les autres	105
B. La promotion d'une bonne gouvernance aux contours incertains au sein des accords-cadres en Asie-pacifique	107
1. La difficulté de définir la notion de « bonne gouvernance »	108

2. Le champ d'application relativement restreint des clauses « bonne gouvernance » dans les accords en Asie-pacifique.....	109
§2 Le traitement limité des droits des minorités et des droits économiques et sociaux au sein des accords-cadres en Asie-pacifique	112
A. La faiblesse relative de la protection spécifique des droits des minorités et groupes vulnérables dans les accords avec l'Asie-pacifique	112
B. L'absence d'une clause « sociale » : indivisibilité ou invisibilité des droits économiques et sociaux ?	116
Section 3 Le dialogue politique	119
§1 Les objectifs différenciés de la coopération dédiée aux droits de l'homme au sein des accords en Asie-pacifique	120
A. La coopération avec les membres de l'ASEAN centrée sur les réformes internes	121
1. L'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux en matière de droits fondamentaux en vertu du principe d'appropriation	122
2. Le soutien à la mise en place d'institutions nationales en charges des droits de l'homme et d'un mécanisme régional	123
B. La promotion à l'externe des trois principes fondamentaux de la gouvernance démocratique consacrée avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande	125
§2 Le dialogue politique général comme palliatif incertain à l'absence de dialogue spécifique sur les droits fondamentaux	127
A. L'absence de dialogue institutionnalisé au sein des accords conclus avec les pays de l'ASEAN et le Japon	127
B. L'institutionnalisation du dialogue au sein des accords avec les autres pays développés : les accords-cadres au service du renforcement des partenariats .	130
<i>Chapitre 2 La promotion asymétrique des valeurs de sécurité, de liberté et de justice avec l'Asie-pacifique</i>	<i>136</i>

Section 1 L'intégration dominante de l'objectif de sécurité internationale dans les accords avec l'Asie-pacifique	139
§1 La lutte contre les menaces « globales » : la relativisation de l'engagement fort de principe par une coopération peu opérationnelle	141
A. La menace nucléaire en Asie-pacifique et la clause de non-prolifération des armes de destruction massive	141
1. La clause ADM « standard », élément essentiel de la promotion de la sécurité internationale	142
2. Les variations de la clause de non-prolifération des armes de destruction massive	144
B. La lutte contre le terrorisme : une priorité relativisée par les contraintes pesant sur la capacité d'agir de l'UE en matière d'antiterrorisme.....	147
1. La clé de voûte de la coopération en matière d'anti-terrorisme : l'échange d'informations et le renforcement des capacités des PED	149
2. L'approche globale des questions sécuritaires traduite par la prise en compte des liens entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	153
§2 La lutte contre les menaces « locales » au sein des accords-cadres en Asie-pacifique	155
A. Le multilatéralisme comme socle de la coopération anti-criminelle entre l'UE et ses partenaires d'Asie-pacifique.....	157
B. La coopération sur les menaces locales, globalement modeste et standardisée	161
Section 2 La faiblesse relative des dimensions « justice » et « liberté » de la coopération sécuritaire dans les accords avec l'Asie-pacifique	166
§1 La coopération judiciaire, parent pauvre de la coopération sécuritaire dans les accords entre l'UE et l'Asie-pacifique.....	166

A. La coopération juridique, judiciaire et policière promue sur la base des conventions internationales majeures	167
B. La promotion restreinte de la lutte contre l'impunité et du rôle de la Cour pénale internationale.....	170
§2 L'affaiblissement d'une approche positive des migrations en faveur d'une approche sécuritaire en Asie-pacifique.....	173
<i>Chapitre 3 La promotion du développement durable par la régulation du libre-échange et la participation du public avec l'Asie-pacifique.....</i>	<i>179</i>
Section 1 La standardisation progressive des clauses relative au développement durable	181
§1 La dimension économique du développement durable et la coopération en matière de développement économique et de lutte contre la pauvreté	183
A. La transition d'une coopération au développement économique en faveur d'un partenariat pour un développement durable	184
B. L'adaptation des orientations de la coopération au développement selon le niveau de développement des partenaires	186
§2 La dimension sociale du développement durable dans les accords : une défense partielle et à demi-mot des droits économiques et sociaux.....	189
A. La promotion à demi-mot de l'adhésion aux « normes internationales du travail » de l'OIT.....	190
B. Le soutien en demi-teinte des autres droits sociaux au travers d'une coopération différenciée	194
§3 La dimension environnementale du développement durable et la protection de l'environnement ainsi que la gestion durable des ressources naturelles.....	197
Section 2 Les nouveaux enjeux de la coopération en matière de développement durable	202
§1 La prise en compte croissante mais variable du changement climatique	203

A.	L'essor de la coopération dans la lutte contre les changements climatiques et la quête d'un découplage « commerce-énergie »	204
1.	La promotion d'une action multilatérale dépassant le clivage Nord-Sud	205
2.	Le changement climatique, un sujet de coopération récent aux formulations variables	207
3.	L'émergence d'une volonté de réforme du modèle économique de production et de consommation face au découplage « croissance – consommation énergétique »	209
B.	L'intégration timide des considérations environnementales et climatiques au sein de la coopération énergétique	213
§2	La promotion de la participation des acteurs privés à l'avènement d'un développement durable	216
A.	L'apparition timide de la responsabilité sociale des entreprises au sein des accords en Asie-pacifique	217
B.	La participation minimale du public à la mise en œuvre des accords au travers de la clause consacrée au dialogue et à la participation de la société civile	223
Titre 2	La coopération entre l'Union européenne et l'Asie-pacifique, prolongement et complément des accords-cadres	229
<i>Chapitre 1 L'instrument de coopération au développement : instrument presque autonome de promotion des valeurs de l'UE auprès des PED de l'ASEAN</i>		238
Section 1	La coopération de région à région dans le cadre de l'ICD dans le prolongement des prescriptions des accords-cadres	239
§1	L'importance accrue de l'Asie du Sud-Est dans la programmation de l'ICD depuis 2007	240
§2	La coopération interrégionale entre l'UE et l'Asie au travers de l'ICD : la cohérence et l'adéquation des objectifs assurée à l'égard des accords-cadres	245
A.	Les priorités de la coopération au développement européenne en Asie, pertinentes pour les PED de l'ASEAN	246

1. Le « verdissement » de la coopération politique menée par l'UE avec l'Asie	248
2. Le soutien aux populations déracinées	251
B. La centralité de l'ASEAN confortée par le soutien à l'intégration régionale opéré au travers de l'ICD	252
1. L'ASEAN, partenaire privilégié de l'UE en Asie	253
2. Le rapprochement UE-ASEAN illustré par le dépassement du paradigme commercial dans la coopération	254
a. La coopération UE-ASEAN en 2007-2013 : un axiome commercial prédominant et une ambition limitée	254
b. La coopération UE-ASEAN en 2014-2020	257
Section 2 Le dynamisme de l'adéquation et de la mise en cohérence avec la doctrine européenne de la coopération avec les membres de l'ASEAN	261
§1 L'adéquation de la programmation de l'instrument de coopération au développement aux besoins évolutifs des PED de l'ASEAN	264
A. L'adéquation aux nouveaux rapports de force économiques : le basculement de la coopération vers les PED non-émergents	265
1. L'application incertaine du principe de différenciation au bénéfice des PED les moins avancés de l'ICD pour la période 2007-2013	266
2. La mise en adéquation de l'allocation des fonds de l'ICD au principe de différenciation pour 2014-2020	269
B. L'adéquation aux besoins évolutifs des PED de l'ASEAN et la valorisation accrue du principe de l'appropriation	272
1. Le soutien prioritaire à la coopération en matière de services sociaux de base	273

2. La montée en puissance du facteur environnemental du développement durable au sein des stratégies nationales des PED de l'ASEAN et dans la programmation de l'ICD	278
3. La promotion des valeurs démocratiques en dépit d'une appropriation réduite	283
§2 La doctrine de l'action extérieure européenne au sein de la programmation de l'ICD, renfort de la promotion des valeurs assurée par les accords-cadres en Asie-pacifique	289
A. Au sein des programmes bilatéraux de l'ICD, la transposition des valeurs cohérente avec la doctrine et les accords-cadres	290
B. L'interdépendance et la transversalité des valeurs intégrée aux programmes bilatéraux de l'ICD	295
C. La disparition de tout mécanisme de conditionnalité « ferme » au sein de l'ICD et des autres instruments de coopération après la révision de 2014	299
<i>Chapitre 2 Les instruments thématiques en Asie-pacifique : instruments complémentaires de promotion des valeurs à la puissance variable.....</i>	<i>306</i>
Section 1 L'Instrument de Partenariat et son application en Asie-pacifique : le renouveau stratégique et offensif de la coopération européenne	307
§1 De l'ICI à l'IP : le changement de paradigme des relations entre l'UE et les pays développés et émergents de l'Asie-pacifique	308
§2 L'IP et sa programmation pour 2014-2020 : l'importance accrue de l'Asie-pacifique et de la coopération commerciale et environnementale	312
A. L'Instrument de Partenariat : la coopération avec les acteurs stratégiques du jeu international, au service des intérêts de l'Union.....	312
B. La mise en œuvre de l'IP depuis 2014 : la consécration de l'importance stratégique de l'Asie-pacifique	314
Section 2 Les particularités de fonctionnement des autres instruments thématiques au service d'une promotion renforcée des valeurs européennes.....	319

§1 L'appui à la gouvernance démocratique et au développement durable au travers de l'IEDDH et des programmes thématiques de l'ICD.....	320
A. Le programme « Biens publics mondiaux et défis » : prolongement extensif de la promotion du développement durable auprès des PED et émergents de l'ASEAN	323
B. IEDDH et OSC-AL : appuyer l'émergence d'une société démocratique par le changement de l'intérieur	328
§2 La promotion de la coopération sécuritaire en Asie-pacifique centrée sur les compétences et la valeur ajoutée de l'Union.....	335
A. L'IcSP, instrument de promotion de la sécurité, complémentaire des vœux des accords-cadres en Asie-pacifique	336
B. L'ICSN, prolongement de la « clause armes de destruction massive » au service d'une coopération positive avec l'Asie-pacifique.....	343
SECONDE PARTIE	350
La promotion et la garantie perfectibles du respect des valeurs par les accords commerciaux au sein du système du double-accord en Asie-pacifique.....	350
Titre 1 L'ALE « nouvelle génération », promoteur et garant du respect des principes du développement durable	356
<i>Chapitre 1 La référence aux normes internationales et nationales et la coopération en matière d'environnement et de travail</i>	<i>363</i>
Section 1 La référence aux normes internationales et l'articulation entre dispositions des accords et traités multilatéraux.....	365
§1 La référence aux principes fondamentaux du travail et l'encouragement à ratifier les conventions de l'OIT.....	368
§2 La référence aux Accords Multilatéraux sur l'Environnement et la primauté de leurs obligations	372
Section 2 La référence aux normes nationales : l'exigence de hauts niveaux de protection assortie d'une clause « cliquet »	378

Section 3 La coopération, complément nécessaire mais sous-utilisé de la promotion des normes de protection de l'environnement et du travail	382
§1 La double-fonction des clauses « travail » et « environnement » : exiger le respect de normes et susciter une coopération à cet effet	383
§2 La contribution réduite des IFAE à la promotion des normes du travail en Asie-pacifique	386
<i>Chapitre 2 La spécificité des clauses des chapitres « commerce et développement durable » des accords européens du point de vue matériel</i>	<i>391</i>
Section 1 La contribution affirmée des ALE européens à la promotion d'une économie et d'un commerce plus « durables »	393
§1 « Verdir » le commerce et l'investissement au travers des accords commerciaux européens	394
A. La promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité	395
1. La référence aux obligations, processus et organisations régionales ou internationales pertinentes	396
2. La réaffirmation de l'importance des normes nationales mettant en œuvre les obligations internationales	398
3. La discrète dose de « sur-mesure » des clauses « sujets spécifiques »	399
B. La promotion du commerce « vert » face à la délicate question de la définition des biens, services et technologies environnementales	401
1. La promotion du commerce et de l'investissement « vert » au sein des ALE européens, palliatif à la paralysie des négociations multilatérales	402
2. Le choix préjudiciable de la définition des biens, services et technologies « environnementales » par leurs finalités	405
§2 Améliorer la contribution des entreprises au développement durable : la promotion de la RSE	407

A. La timide tentative d'accroître la contribution positive des entreprises au développement durable par la promotion de la RSE au sein des ALE européens	407
B. La promotion du recours à l'information scientifique adéquate et du principe de précaution dans les décisions des Etats.....	413
Section 2 La contribution croissante des ALE européens à la lutte contre le changement climatique et à la promotion de la transition énergétique.....	415
§1 L'intégration contrariée des enjeux climatiques aux accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique	416
A. L'intensité croissante de la prise en compte des objectifs climatiques dans les ALE européens	416
B. Le traitement modeste des interactions entre énergie et changement climatique, à l'exception des accords avec le Vietnam et Singapour.....	419
§2 L'influence normative de l'UE renforcée par la diffusion relative des « clauses climatiques » européennes	425
<i>Chapitre 3 La spécificité des chapitres CDD européens du point de vue institutionnel</i>	428
Section 1 L'institutionnalisation et le suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique.....	429
§1 Le comité « commerce et développement durable », gardien de la bonne application du chapitre éponyme.....	430
§2 Le suivi et l'examen des effets des ALE européens sur le développement durable, mission insuffisamment définie du comité « commerce et développement durable »	432
Section 2 La participation de la société civile à la mise en œuvre des accords commerciaux de l'UE en Asie-pacifique.....	436
§1 Les mécanismes perfectibles de participation des organisations de la société civile au suivi et à la mise en œuvre des chapitres CDD en Asie-pacifique.....	437

A. La mobilisation des acteurs non-étatiques au sein d'instances nationales et internationale.....	438
B. Les critiques portant sur les mécanismes de participation de la société civile au sein des chapitres CDD de l'UE	441
§2 L'efficacité des mécanismes de participation de la société civile à l'épreuve de l'expérience euro-coréenne	444
Section 3 Le règlement des différends spécifique du chapitre « commerce et développement durable » des ALE de l'UE et la question des sanctions	449
§1 Le règlement des différends au sein du chapitre « commerce et développement durable » : le choix d'une approche non-confrontationnelle et participative.....	451
§2 L'efficacité et l'avenir du système de règlement des différends appliqué au chapitre « commerce et développement durable »	456
Titre 2 Mettre les ALE « nouvelle génération » de l'UE au service des valeurs : le système du double-accord et les études d'impact	466
<i>Chapitre 1 Le système du double-accord appliqué à l'Asie-pacifique : rallier les accords commerciaux et sectoriels à la défense des valeurs.....</i>	<i>470</i>
Section 1 L'efficacité du système du double-accord, tributaire de l'existence d'éléments essentiels et de clauses « passerelles »	474
§1 L'avenir incertain du système du double-accord en Asie-pacifique	475
A. L'affaiblissement substantiel du modèle de double-accord avec le Vietnam, les Philippines, le Canada et le Japon.....	479
B. L'essence du système du double-accord préservée avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Malaisie.....	482
C. L'avenir incertain du système du double-accord, en Asie-pacifique et au-delà	485
§2 Les limites à la portée du système du double-accord : le recours prudent à l'essentialisation et l'emprise incertaine de l'accord-cadre sur les accords sectoriels non-commerciaux.....	486

A. L'essentialisation parcimonieuse et le non-recours au mécanisme de violation des éléments essentiels	487
B. L'emprise incertaine de l'accord-cadre sur les accords spécifiques non-commerciaux.....	493
1. Les accords d'investissement généralement intégrés au système du double-accord.....	494
2. L'emprise variable des accords-cadres sur les accords sectoriels non-commerciaux en Asie-pacifique	498
Section 2 La question de la légalité et de la redondance du système du double-accord au regard du droit international	502
§1 La question de la conformité du système du double-accord aux prescriptions du droit international des traités	503
§2 La question de l'intérêt du système du double-accord face au droit international et à l'Avis 2/15 de la CJUE.....	506
A. Le système du double-accord, alternative complémentaire des mesures autorisées par le droit international.....	507
1. L'intérêt du système du double-accord en alternative aux contremesures autorisées par le droit international	507
2. L'intérêt du système de double-accord au regard de la complexité de la qualification du « changement fondamental de circonstances ».....	510
B. L'Avis 2/15 et la consécration d'« éléments essentiels » implicites au sein du chapitre « commerce et développement durable ».....	512
<i>Chapitre 2 L'évaluation de la contribution des EICDD à la défense des valeurs en Asie-pacifique : des instruments prometteurs et sous-utilisés</i>	<i>521</i>
Section 1 Le perfectionnement de la méthodologie et l'extension du champ d'analyse matériel des EICDD au service de la défense des valeurs.....	525
§1 La précision et la transparence croissantes de la méthodologie des EICDD européennes en Asie-pacifique	528

A. La transparence accrue des indicateurs utilisés et la combinaison d'analyse quantitative et qualitative	529
B. L'identification de secteurs-clés	533
C. L'élaboration de recommandations et de mesures d'accompagnement	535
§2 Le caractère global des EICDD européennes renforcé par l'extension du champ matériel de l'analyse.....	536
A. Le caractère global de l'analyse renforcé par l'intégration d'une analyse de l'impact de l'accord commercial sur les droits de l'homme.....	537
B. Le caractère global de l'analyse recherché par la prise en considération de toute question transversale pertinente.....	541
Section 2 La démocratisation relative du processus des EICDD européennes en Asie-pacifique	544
§ 1 L'exigence de représentativité, d'équilibre et de qualité des consultations menées dans le cadre des EICDD en Asie-pacifique	545
§2 Les limites des consultations publiques menées en Asie-pacifique : participation fluctuante et asymétrie des intérêts représentés.....	548
A. La participation effective parfois limitée des acteurs intéressés.....	549
B. La prédominance des intérêts économiques et commerciaux	551
Section 3 L'EICDD, instrument sous-utilisé de la promotion et de la garantie des valeurs dans les accords commerciaux de l'UE	554
§1 La persistance de faiblesses dans l'analyse économique des effets prévisibles des accords commerciaux en Asie-pacifique	554
§2 L'ambiguïté fondamentale de l'EICDD : instrument complet d'accompagnement et non de conditionnalité des négociations	563
A. Le contraste entre l'ampleur de l'EICDD et la portée concrète de l'analyse et des recommandations en matière de développement durable.....	563

B. L'EICDD en tant qu'appui de la négociation, coûte-que-coûte ? Le cas de l'accord de protection des investissements UE-Birmanie	566
Conclusion générale	576
ANNEXES.....	582
Annexe 1 - Article 9 de la Convention de Cotonou (« clause droits de l'homme »).....	583
Annexe 2 - Principaux droits et libertés fondamentales des ordres juridiques étudiés	585
Annexe 3 - Descriptif détaillé des actions visant un ou plusieurs pays de la zone Asie-pacifique, financées par l'IP sur la période 2014-2018	587
Annexe 4 – Contenu des chapitres « commerce et développement durable » des ALE européens en Asie-pacifique	591
INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES	594
INDEX THEMATIQUE.....	597
BIBLIOGRAPHIE.....	600
TABLE DES MATIERES	630

Titre : La recherche d'un équilibre entre promotion des valeurs et du libre-échange dans l'action extérieure de l'Union européenne en Asie-pacifique

Mots clés : Asie-pacifique ; valeurs ; accords ; coopération ; libre-échange

Résumé : Le renouvellement et l'approfondissement des relations entre l'UE et les Etats d'Asie-pacifique, au cœur des dynamiques géoéconomiques et géopolitiques du XXI^{ème} siècle, constitue à la fois une opportunité et un défi pour l'organisation européenne, qui doit placer les valeurs au cœur de ce processus. L'UE entend s'imposer comme acteur global dont la politique étrangère serait fondée sur le respect et la promotion des valeurs fondamentales qui constituent la doctrine de son action extérieure : la gouvernance démocratique ; la sécurité internationale ; le développement économique, social et environnemental durable. Supports de la conditionnalité politique, les accords-cadres constituent le premier instrument de la promotion des valeurs en Asie-pacifique. Les instruments de financement de la coopération appliqués à l'Asie-pacifique font l'objet d'une programmation qui vient renforcer et compléter le contenu des accords-cadres. Ce constat doit être nuancé, au regard de la relative faiblesse de la coopération sécuritaire, et parce que la coopération paraît se focaliser sur les PED de l'ASEAN.

Les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne en Asie-pacifique sont également inclus dans le système de promotion des valeurs. D'une part, leur intégration au sein du schéma du double-accord permet d'armer la défense des valeurs par la menace de suspendre ou dénoncer leur application. Ce schéma est cependant sous-utilisé. D'autre part, les accords commerciaux conclus par l'UE assurent la promotion et la défense des normes environnementales et du travail au sein des chapitres « commerce et développement durable ». La contribution directe des ALE à la défense du développement durable inclusif est néanmoins perfectible. Si l'UE conforte en Asie-pacifique son rôle majeur dans la promotion et la défense des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit, ainsi que du développement durable, elle peine cependant à s'affirmer comme un acteur sécuritaire, aussi bien au sein de ses accords qu'au travers de sa coopération.

Title : The search for balance between promoting values and free trade in the European Union external action in Asia-Pacific

Keywords : Asia-Pacific ; values ; agreements ; cooperation ; free-trade

Abstract : The renewal and deepening of relations between the EU and Asia-Pacific, the latter being at the center of this century's geopolitics and geo-economics, represent challenges and opportunities for the European organization. The EU aims to establish itself as a global actor with a foreign policy grounded on the respect and promotion of fundamental values shaping its external action doctrine: democratic governance, international security, and sustainable development. Because they support political conditionality provisions, cooperation agreements appear as the first kind of instrument used by the EU to promote its values in Asia-Pacific. Through their programming, the instruments funding the Union's cooperation are tailored in order to support and complement the cooperation agreements, albeit in a perfectible way.

The free-trade agreements concluded by the EU in Asia-Pacific also play their part in promoting non-commercial values. First, they are integrated into a "double-agreement system", in which non-respect of values promoted into cooperation agreements can lead to free-trade agreements being suspended or denounced. Second, they contain "trade and sustainable development" chapters, in which the EU aims at defending work and environmental standards. These chapters are however perfectible in their contents and effectiveness. Overall, the EU manages to bolster its role as a human rights, democracy and rule of law proponent in Asia-Pacific, as regarding sustainable development. In contrast, it struggles to assert itself as a significant security actor, in both its agreements and cooperation activities.