

Intégrer l'Accord de Paris dans les accords commerciaux bilatéraux

Le G7 : un sommet à ne pas manquer

Mars 2018

L'objectif de cette note est de faire une proposition concrète d'amendement du CETA et du JEFTA qui pourrait être portée par les gouvernements français, canadien, japonais et par la Commission européenne en marge du sommet du G7 de juin 2018, en réponse à la position de la Maison Blanche sur le climat. L'idée est aussi de mettre en œuvre les discours d'Emmanuel Macron prononcés à Davos et à la tribune de la COP23, faisant de lui le premier chef d'État d'un pays du Nord à faire aussi explicitement le lien entre climat et commerce.

Pour l'instant, les propositions portées par la France dans le cadre du plan d'action sur le CETA ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. L'objectif est ici d'assujettir les accords commerciaux bilatéraux (comme le CETA et le JEFTA) aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris afin de rendre ce dernier davantage contraignant qu'il ne l'est aujourd'hui. Une telle mesure vise à empêcher tout retour en arrière sur les engagements nationaux de baisse des émissions de gaz à effet de serre ou de financements climatiques, puisque leur non-respect par un pays entraînerait une suspension des accords commerciaux concernés. Cela permettrait en outre, de démontrer au secteur privé son intérêt direct à opérer et investir dans des États respectant leurs engagements climatiques. Dans le cas contraire, les entreprises seraient directement pénalisées avec par exemple un rehaussement des droits de douanes.

Si cette disposition permet de rendre l'Accord de Paris plus contraignant, elle ne doit pas dispenser les États de revoir à la hausse à la hausse leur contribution nationale sur le climat dès cette année, en amont de la COP24, dans le contexte du dialogue Talanoa. Il leur incombe aussi d'apporter d'autres modifications aux accords de commerce en préparation, indispensables pour la transition climatique, en supprimant notamment toutes les dispositions climaticides, comme cela est présenté en annexe.

Quand porter cette proposition ?

L'année 2018 est une année importante pour le climat, avec notamment le bilan prévu dans le cadre de la COP24. Le G7, présidé par le Canada, ne peut rester silencieux sur cet enjeu. Et le sommet du 8 et 9 juin de Charlevoix dans la province du Québec qui réunira les quatre plus grands pays européens, le Japon et le Canada, constitue un moment idéal pour annoncer une intégration pleine et entière de l'accord de Paris dans les accords de commerce tels que le CETA mais aussi le JEFTA. Une telle action pourrait constituer un marqueur fort de la présidence canadienne du G7 et permettrait aux pays concernés d'apporter une réponse audacieuse à la Maison Blanche dont le discours est marqué par un repli sur soi en matière de politique commerciale et de lutte contre le changement climatique.

Cette échéance représente également une opportunité pour Emmanuel Macron et Justin Trudeau de renforcer leur leadership international sur le climat, en s'entourant de grands pays souhaitant également se démarquer sur la scène internationale.

Pourquoi ?

La crise climatique impose de revisiter l'ensemble des politiques publiques. Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre que la communauté internationale s'est fixé dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat doivent être intégrés dans toutes les décisions.

La politique commerciale est sans doute l'une de celle qui tarde le plus à évoluer dans ce sens. Les enjeux climatiques et commerciaux ont été traités de façon totalement indépendante. La Convention cadre de l'Onu sur le climat précise ainsi que sa mise en œuvre ne doit pas restreindre le commerce international. L'Union européenne a aussi veillé lors de la COP21 à ce que l'accord de Paris n'engendre aucune restriction additionnelle du commerce et elle peine à prendre des engagements contraignants en matière de lutte contre le changement climatique dans les accords de commerce et d'investissement dits de « nouvelle génération »¹ qu'elle promet.

Le rapport des experts nommés par le Gouvernement français pour évaluer les impacts sanitaires et environnementaux du CETA² ne dit pas autre chose : *« Alors que la sphère financière, à la suite de la COP21 commence à prendre en compte les enjeux et les risques associés au risque climatique, les acteurs du commerce international et de sa régulation restent en retrait dans ce domaine. L'Accord de Paris ne contient pas de disposition en matière commerciale, même si les engagements pris dans le cadre de cet accord ont des implications importantes pour le commerce international. L'OMC n'a pas pour le moment intégré les enjeux climatiques dans le système commercial multilatéral. Les transports aérien et surtout maritime restent très en retard par rapport aux autres modes de transport dans l'action pour réduire les émissions de carbone. De fait, les prix de ces types de transport ne prennent pas en compte le coût climatique qu'ils représentent pour la société et les émissions associées ne sont pas prises en compte dans les inventaires nationaux ».*

Dans le cas du CETA, l'étude d'impact sur le développement durable publiée en 2011³ pointait plusieurs facteurs de hausse des émissions de gaz à effet de serre directement en lien avec les termes de l'accord (émissions de méthane dues à la taille des

¹ Ces accords ne visent pas seulement l'abaissement des droits de douane et la libéralisation des services mais portent également sur les « barrières non tarifaires » au commerce et notamment les réglementations respectives en matière de protection de l'environnement, des consommateurs et des travailleurs.

² Rapport au Premier ministre, « 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 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_ceta_-_08.09.2017.pdf

³ « A trade SIA (Sustainability Impact Assessment) relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement between the EU and Canada », juin 2011 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf

exploitations bovines, investissements accrus dans les industries polluantes, en particulier dans les fossiles non conventionnels, et hausse des émissions liées au transport maritime et aérien) ainsi qu'un risque d'autocensure des gouvernements en matière de régulation environnementale du fait du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats.

Le rapport des experts français, de 2017 souligne également :

- « Rien n'est prévu pour limiter le commerce des énergies fossiles et la hausse des émissions de CO₂ du transport international maritime et aérien induite par l'augmentation des flux de commerce ».

- « La libéralisation des services et de l'investissement pourrait en outre favoriser ceux dans des industries polluantes comme les industries extractives et l'énergie, dont les pétroles issus des sables bitumineux, les activités minières ou la fracturation hydraulique. »

- « Il existe un risque qu'une mesure réglementaire destinée à lutter contre le changement climatique soit considérée comme un simple obstacle aux échanges et que le mécanisme d'arbitrage induise des demandes de réparation. »

Et il formule plus de 25 recommandations pour modifier notamment le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats et les objectifs du mécanisme de coopération réglementaire, améliorer la traçabilité des produits ou garantir le respect du principe de précaution.

Comment ?

Non seulement l'ensemble des dispositions climaticides doit être supprimé des accords en préparation, mais le respect de l'accord de Paris – dont les pays signataires s'engagent à contenir le réchauffement climatique bien en dessous de 2 °C d'ici à la fin du siècle – doit devenir une condition *sine qua non* pour l'octroi et le maintien d'avantages commerciaux dans les accords de commerce.

La Commissaire européenne au commerce, Cécilia Malmström, affirme désormais qu'« une référence à l'accord de Paris est nécessaire dans tous les nouveaux accords »⁴. Cette avancée est cependant loin d'être suffisante. Elle signifie simplement l'ajout d'une clause dans les chapitres développement durable, non contraignants dans laquelle les Etats parties « réaffirment leur engagement de mettre en œuvre la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCCC) et l'accord de paris » et s'engagent à coopérer et travailler conjointement pour ce faire. L'impact d'une telle clause reste entièrement symbolique dans la mesure où rien n'est prévu en cas de non-respect des engagements climatiques d'un Etat. En outre, pour être crédible, cette nouvelle position devrait se traduire *a minima* par un abandon du mandat de négociations du PTCI (ou TTIP) avec les Etats Unis.

⁴ Déclaration de Cécilia Malmström sur twitter, le 1er février 2018 :
https://twitter.com/Mathilde_Dupre_/status/959112642429423616

De son côté, le gouvernement français semble vouloir aller un peu plus loin. Dans son plan d'action CETA, la France s'est engagée à ce que tous les futurs accords *“incluent le respect de l'Accord de Paris parmi les clauses essentielles des accords de coopération et de dialogue politique qui sont conclus en parallèle aux accords commerciaux, qui pourraient être dénoncés ou suspendus en cas de violation avérée de ces clauses essentielles, conformément au droit international coutumier”*⁵.

Si cette proposition semble en apparence bienvenue, il convient d'en mesurer la portée réelle en analysant l'utilisation actuelle des clauses essentielles existantes dans les accords de coopération et de dialogue politique. Dans le domaine de la promotion et du respect des droits humains, les études révèlent que ce type de clauses a été très faiblement utilisé⁶ et les ONG spécialisées recommandent de renforcer significativement ces outils. De plus, le critère de respect reste à préciser car il pourrait signifier uniquement « avoir ratifié » l'Accord de Paris. Dans ce cas, une telle mesure pourrait permettre de cibler uniquement une poignée de pays tels que la Russie, l'Iran ou la Turquie.

L'inclusion de l'accord de Paris parmi les clauses essentielles des accords de coopération et de dialogue politique conclus en parallèle n'est donc pas suffisante, et une simple mention dans les seuls chapitres non contraignants (environnement et/ou développement durable) des accords de commerce ne constitue pas une réponse mieux adaptée. L'accord de Paris sur le climat n'étant lui-même pas juridiquement contraignant, son non-respect ne pourrait être sanctionné d'aucune manière.

L'enjeu est donc d'assujettir le droit commercial au droit environnemental et social. L'UE et le Canada qui affichent tous deux des ambitions fortes en matière de lutte contre le changement climatique doivent donner un signal fort à leurs partenaires commerciaux, mais aussi au monde entier, sur leur volonté de concrétiser les engagements pris lors de la COP21. Ces engagements sont notamment consignés dans les contributions nationales (NDC) volontaires que chaque État a pris en amont de la COP21.

L'articulation entre l'accord de Paris et les accords bilatéraux de commerce pourrait être envisagée de façon graduée :

1. Une clause de suspension pure et simple de l'accord de commerce en cas de retrait de l'Accord de Paris et/ou de la Convention Cadres des Nations Unies sur le changement climatique

Si l'un des deux partenaires décidait par exemple de quitter l'Accord de Paris, comme les États-Unis ont décidé de la faire en juin 2017, et/ou la Convention Cadres des

⁵ Plan d'action CETA du Gouvernement français, 25 octobre 2017 :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/10/plan_action_ceta_du_gouvernement.pdf

⁶ A Model Human Rights Clause for the EU's International Agreements, Lorand Bartels, German Institute for Human Rights, Misereor, February 2014

Nations Unies sur le changement climatique, la mise en œuvre de l'ensemble de l'accord de commerce doit être suspendue jusqu'à la réintégration effective du pays dans les accords sur le climat. Dans le cadre du CETA, une telle précaution pourrait ne pas être inutile, dans la mesure où le Canada est déjà sorti du protocole de Kyoto, en 2011.

2. Une articulation de la mise en place de certains avantages commerciaux avec le respect effectif des engagements climatiques.

- *Pour l'ensemble des accords (y compris le CETA), l'articulation effective des avantages commerciaux avec le respect de l'Accord de Paris n'ayant pas été prévue, il convient de l'ajouter. Le non-respect de l'accord de Paris peut se traduire de différentes manières :*

a. Missions de gaz à effet de serre et trajectoire bas carbone

Dans l'Accord de Paris, chaque pays doit produire une contribution déterminée au niveau national (NDC) qui doit être revue à la hausse au moins tous les cinq ans, selon le processus de révision des NDC prévu dans l'Accord de Paris. Si les partenaires commerciaux dévient de leur trajectoire de baisse des émissions de GES, inscrite dans leur NDC ou refusent de la rehausser en temps voulu, alors l'accord de commerce ou du moins certaines dispositions clés, selon l'ampleur de la défaillance, doivent être suspendu.es le temps que soit corrigée la trajectoire climatique.

Le contrôle de la mise en œuvre de ces NDC fera l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un mécanisme de transparence, incluant la publication de rapports biennaux, d'un examen technique et d'une évaluation par les pairs, avec l'intégration de flexibilité pour les pays en développement.

Dans le cadre du CETA, un comité climatique composé de scientifiques indépendants et de représentants d'ONG (canadiens et de l'UE) pourrait être créé pour examiner les résultats de cette évaluation et déclencher les éventuelles sanctions nécessaires. En cas de hausse globale des émissions ou de refus de rehausser les engagements climatiques, l'ensemble de l'accord de commerce serait automatiquement suspendu. En cas de diminution insuffisante des émissions, des mesures de sanctions commerciales plus ciblées pourraient être définies par le comité.

b. Financements climat

La mise en œuvre de l'accord de commerce doit aussi être conditionnée au respect des engagements en matière de financements climat vis-à-vis des pays du Sud. Pour

l'heure, les États ne sont pas tenus d'enregistrer leurs engagements financiers dans des textes de droit international. Si l'Accord de Paris prévoit que « *les pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties* » et que « *cette mobilisation de moyens de financement de l'action climatique devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs* », chaque État demeure libre des engagements qu'il prend pour atteindre l'objectif internationalement défini (pour le moment, 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 puis jusqu'à 2025). Les États doivent déclarer les financements mis en œuvre tous les deux ans mais il n'y a aucun mécanisme de sanction si les engagements ne sont pas tenus. Afin de rendre ces engagements plus contraignants, ces derniers pourraient être inscrits dans des déclarations conjointes annexées au CETA et au JEFTA avec un suivi tous les deux ans et des éventuelles mesures de sanctions commerciales, en cas d'écarts. Par exemple un rehaussement temporaire des droits de douane pourrait permettre de collecter les montants nécessaires pour combler le déficit de financement climat constaté et les allouer à la lutte contre le changement climatique dans les pays du Sud.

- *Pour les futurs accords (y compris le JEFTA), le calendrier de mise en œuvre des avantages commerciaux offerts aux partenaires, pourrait être progressif et lié à la mise en œuvre d'engagements climatiques. Certaines réductions tarifaires ou l'ouverture de certains quotas pourraient par exemple être réalisés à proportion des progrès concernant des mesures environnementales comme la réévaluation à la hausse des engagements climatiques, la fin des subventions aux énergies fossiles ou l'adoption d'une stratégie de long terme de neutralité carbone.*

Annexe : Mesures additionnelles nécessaires pour rendre compatibles les accords de commerce avec la lutte contre le changement climatique

- Reconnaître en préambule la présence de tous les nouveaux accords internationaux en matière sociale et environnementale⁷ afin de garantir que ces derniers prévaudront en cas de conflit avec les engagements pris par les Parties dans les accords de commerce et d'investissement.

⁷ *Conventions de l'OIT, la DUDH et les accords internationaux de protection de l'environnement : la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, l'Accord de Paris, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, le Protocole de Montréal, la Convention sur la diversité biologique, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, la Convention CITES sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).*

- Modifier les objectifs de la coopération réglementaire pour faire primer la protection de l'environnement et des droits humains et sociaux et garantir un véritable contrôle démocratique sur l'ensemble du dispositif.
- Conduire et publier des études d'impact sur le développement durable (compatible avec les scénarios visant à limiter le changement climatique à 1,5/2°C) et les droits humains de manière régulière sur l'ensemble des accords de commerce et les réviser en conséquence.
- Écarter des accords le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, jugé inutile par la Commission Schubert, pour ne pas s'exposer à des nouveaux risques de poursuites. *A minima*, s'il est conservé, plusieurs modifications devraient encore y être apportées (par exemple, la mise en place d'un veto climatique pour exclure automatiquement toutes les mesures adoptées par une partie à l'accord de Paris, relatives à l'objectif de réduction des émissions de GES ; l'adoption d'une définition plus restrictive des investissements couverts ; et un encadrement accru de la protection des investisseurs qui pourrait se limiter aux cas de discrimination manifeste, de déni de justice ou d'expropriation directe non compensée).
- Revenir à une liste positive pour la libéralisation des services afin de mieux maîtriser la portée des engagements contractés dans ce domaine et d'autoriser à l'avenir des mesures de régulation spécifiques sur des services qui n'existent pas encore. Et mieux protéger les services publics en adoptant une clause d'exclusion plus efficace⁸.
- Exclure des accords de tous les biens et services nocifs pour le climat ou prévoir des dispositions pour décourager les investissements et les échanges dans ces secteurs.
- Refuser le principe de neutralité des différentes sources d'énergie et interdire (ou a minima décourager) les importations d'énergies fossiles non conventionnelles. Plusieurs solutions peuvent être envisagées à plusieurs échelles. La révision de la directive européenne sur la qualité des carburants est nécessaire mais sa réforme peut prendre du temps et ne couvrira que le pétrole. La France pourrait s'engager à mettre en place une taxation spécifique en fonction de l'intensité carbone des ressources énergétiques et cela dès janvier 2019 après la publication du rapport, prévu dans la loi Hulot, portant sur les importations.
- Renforcer le contenu et la portée des chapitres développement durable des accords de commerce et garantir le respect effectif du principe de précaution
- Autoriser les clauses de contenu local pour favoriser le développement de l'industrie des énergies renouvelables et le transfert de technologie.
- Réfléchir à une forme de modulation concertée à l'échelle internationale des droits de douane et des avantages commerciaux pour permettre de compenser, entre pays, les

⁸ Markus Krajewski, « *Model clause for the exclusion of public services from trade and investment agreements – Chamber of Labor Vienna & European Federation of Public Service Unions (EPSU)* », 02/2016, p.9

http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Study%20M%20Krajewski_Model%20clauses%20for%20the%20exclusion%20of%20public%20services_2016.pdf

différences majeures qui les séparent du point de vue de la fiscalité, de la protection sociale et de l'environnement⁹.

- Autoriser les subventions aux énergies renouvelables et supprimer des subventions aux fossiles. Prévoir que les subventions aux énergies fossiles ou celles qui entretiennent une surexploitation des ressources naturelles (par exemple la surpêche) puissent être contestées au seul motif qu'elles constituent un frein à la transition énergétique ou à la mise en place de politiques efficaces de gestion des ressources naturelles.
- Annoncer un objectif de réduction des émissions liées au transport international avec une coalition de pays volontaires, incluant les pays avec lesquels l'UE mène des négociations bilatérales et développer des règles spécifiques sur le transport des marchandises avec des clauses strictes en matière de normes environnementales.
- Renforcer sensiblement le prix du carbone dans l'UE et mettre en place un mécanisme d'ajustement aux frontières (à commencer par les produits intensifs en carbone comme l'acier ou le ciment).
- Réguler les activités extraterritoriales des acteurs privés pour éviter que les activités internationales de nos entreprises nationales nuisent à la mise en œuvre des conventions multilatérales sur l'environnement dans les pays tiers. Cela pourrait se traduire par exemple par une taxe carbone sur les bénéfices générés par les investissements directs à l'étranger, visant à limiter les activités intensives en carbone qui pourraient affecter la capacité des pays tiers à remplir les objectifs de leur NDC définis dans le cadre de l'Accord de Paris¹⁰.

Contacts :

Mathilde Dupré, Institut Veblen, dupre@veblen-institute.org ; +33 6 77 70 49 55

Samuel Leré, FNH, s.lere@fnh.org ; + 33 6 87 41 16 03

Lucile Dufour, Réseau Action Climat, lucile.dufour@reseauactionclimat.org ; +33 6 77 27 40 03

⁹ « L'épouvantail du protectionnisme », Gaël Giraud, *Revue Projet*, n°320, 2011/1

¹⁰ *Can trade and investment policy support ambitious climate action?*, November 2017, Transport and Environment and Trade Justice Movement

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2017_11_trade_and_climate_report_final.pdf