

9 juillet 2019

Analyse de l'étude d'impact CETA : Lacunes, hypothèses irréalistes et impacts négatifs

Mercredi 3 juillet, à l'occasion de la présentation de la loi de ratification du CETA en Conseil des ministres, le gouvernement a rendu publique l'étude d'impact de l'accord entre l'UE et le Canada. Réalisée par le CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), elle vise à quantifier les effets macroéconomiques, sectoriels et environnementaux du CETA à moyen terme par rapport à un scénario de référence sans accord. L'Institut Veblen et la Fondation Nicolas Hulot l'ont examinée en détail. Cette étude qui servira de référence aux parlementaires chargés de ratifier le CETA le 17 juillet prochain, présente de graves lacunes. Les résultats auxquels elle parvient devraient néanmoins nous inviter à ne pas ratifier le CETA.

- 1) Le gouvernement s'était engagé à fournir aux parlementaires une étude basée sur des modèles pluralistes et prenant en compte les questions environnementales dans leur ensemble. Cela n'est pas le cas. Elle se fonde sur un modèle unique et la biodiversité n'est par exemple pas intégrée.
- 2) Le modèle utilisé considère par construction que tous les pays (à l'exception des États-Unis) respectent l'Accord de Paris sur le climat, avec ou sans CETA. En l'état, cette hypothèse sur les enjeux climatiques apparaît presque aussi réaliste que de prétendre qu'il n'y aurait pas de dérèglement climatique.
- 3) En dépit de ces limites, l'étude du CEPII confirme néanmoins que le CETA engendrera une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, incompatible avec les engagements de l'UE et du Canada en matière de lutte contre le dérèglement climatique.

Contacts :

Mathilde Dupré – Co-Directrice de l'Institut Veblen - dupre@veblen-institute.org

Samuel Leré – Responsable du Plaidoyer à la FNH - s.lere@fnh.org

1. Le contenu de l'étude d'impact ne correspond pas aux engagements pris par le Gouvernement

- Jean-Baptiste Lemoyne, avait déclaré devant la Commission des affaires étrangères, le 22 novembre 2017, à propos de l'étude d'impact : « *l'idée est de fournir au Parlement un document solide, étayé et bien construit, et de pouvoir recourir à des experts et à des modèles économétriques pour disposer de toutes les conclusions nécessaires sur la mise en œuvre de l'accord.* »¹
- Le tableau de suivi du plan d'action CETA du gouvernement annonçait une « *étude d'impact macroéconomique nationale initiée sur le CETA en coopération avec le CEPII* », comportant « *un volet environnemental et climatique* ». Et un « *travail sur la définition de la méthodologie avec l'engagement d'y associer les parlementaires* »².

→ *L'étude réalisée par le CEPII utilise un modèle unique d'évaluation des impacts économiques³. Et elle ne traite pas des questions environnementales dans leur ensemble mais seulement des questions climatiques (les enjeux de biodiversité, de gestion des déchets ou d'empreinte sur d'autres ressources naturelles ne sont par exemple pas abordés).*

2. L'étude repose sur un modèle économique discutable et des hypothèses climatiques irréalistes

Le modèle économique utilisé présente de nombreuses limites fréquemment citées :

- **Il ne prend par exemple pas en compte les coûts de transition que doit supporter l'économie**, c'est-à-dire le déplacement des travailleurs des secteurs les moins productifs aux plus productifs. Cette négligence est considérée comme une grave erreur par de nombreux économistes comme Dani Rodrik ou Joseph Stiglitz car elle occulte des problèmes tels que le chômage de long-terme, la destruction des tissus industriels et le creusement des inégalités.
- **Ce modèle se fonde sur une estimation approximative des baisses des barrières non-tarifaires** alors même que ces dernières sont au cœur des accords de commerce de nouvelle génération. Le rapport indique en effet : « *le contenu de l'AECG [CETA] en termes de mesures non-tarifaires (MNT) n'est pas détaillé de manière exhaustive dans l'accord* ». L'hypothèse retenue est que le CETA offrira l'équivalent de la moitié des avantages obtenus par les États membres de l'UE dans le cadre de la mise en place du marché unique. Et le modèle ne prend pas en compte les éventuels impacts sociaux ou environnementaux de ces mesures non tarifaires.

¹ [Compte rendu](#) n°22, Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et de Mme Brune Poirson, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire sur le plan d'action gouvernemental sur le CETA, Commission des affaires étrangères, 22/11/2017

² [Tableau de suivi](#) du plan d'action CETA du Gouvernement, rédigé par DG Trésor, publié le 26 avril 2019

³ *Comparaison des modèles météorologiques, climatiques et économiques*, Alain Grandjean et Gaël Giraud, working paper, 15 mai 2017, <http://www.chair-energy-prosperity.org/publications/comparaison-modeles-meteorologiques-climatiques-economiques/>

L'étude repose sur des hypothèses peu réalistes qui ne reflètent pas la réalité des enjeux climatiques.

- **Elle prend comme hypothèse initiale que l'ensemble des pays, à l'exception des États-Unis, respecte l'Accord de Paris sur le climat.** Cela signifie que l'étude considère qu'avec ou sans CETA, les pays atteignent les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre inclus dans leurs contributions nationales, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui⁴.
- **Outre son caractère optimiste, cette hypothèse passe sous silence le fait que la somme de ces objectifs nationaux ne permet pas de tenir l'objectif global que s'est fixé la communauté internationale de limiter la hausse des températures à 2° voire 1,5°, sans compter les émissions de GES non prises en comptes dans l'accord de Paris, à savoir le transport international.** Toutes les études convergent pour montrer que les engagements pris par les États dans leur contributions nationales en application de l'Accord de Paris, même s'ils étaient respectés par tous les États, mèneraient à une hausse des températures moyennes de plus de 3°C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à la fin du siècle⁵.
- Cette hypothèse ne prend pas davantage en compte l'engagement des États de rehausser périodiquement leurs contributions nationales et la nécessité de créer des incitations vertueuses pour les États afin de les tenir.

En d'autres termes, l'étude affirme que dans un monde où les mesures pour respecter l'Accord de Paris seraient en place, les impacts climatiques du CETA en matière de hausse des émissions de GES seraient tout à fait gérables et à un coût négligeable (inférieur aux faibles gains économiques escomptés avec le CETA, même si, pour l'UE, cela diviserait par deux les retombées).

L'étude sous-entend ainsi que la gestion des effets climatiques du CETA au sein de l'UE et de ses pays membres passera par un rehaussement du prix du carbone, à la fois via le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) et une fiscalité carbone, qui s'applique aux entreprises non couvertes et aux ménages. Étant données les faiblesses du SCEQE, les lacunes existantes en matière de fiscalité carbone pour les autres secteurs d'activité et les résistances fortes rencontrées en matière de hausse de la fiscalité carbone des ménages, un tel ajustement apparaît aujourd'hui fortement déconnecté de la réalité.

→ Était-il nécessaire de mener une étude d'impact aussi détaillée pour montrer que, dans un univers où la question de la lutte contre les dérèglements climatiques serait réglée, le CETA conclu avec un pays qui pèse somme toute seulement 2 % de nos exportations, aurait des effets gérables en matière d'émissions de GES ?

⁴ [Aligning national and international climate targets](#), Policy publication, 29 October, 2018, LSE, University of Leeds and World Resources Institutes.

⁵ Rapport de 2018 des Nations Unis sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « [Emission Gap Report 2018](#) »). Or, d'après le rapport du GIEC d'octobre 2018, un réchauffement planétaire au-delà de 1,5°C augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes (« [Résumé à l'attention des décideurs politiques](#) »). Le [communiqué de presse](#) accompagnant le rapport souligne que « *Toute augmentation supplémentaire de la température, aussi minime soit-elle, a son importance, d'autant plus qu'un réchauffement de 1,5° C ou plus augmentera le risque associé à des changements pérennes ou irréversibles, tels que la disparition de certains écosystèmes* ».

Ce n'est de toute évidence pas la question à laquelle nous devons répondre à l'heure de l'examen du texte.

- **Nous vivons en effet dans un monde où les mesures pour respecter l'Accord de Paris restent encore largement à mettre en œuvre.** Et c'est bien parce que les modalités d'une trajectoire 1,5° (ou 2°C) peinent à se matérialiser que l'effet d'un accord de commerce comme le CETA est à questionner. En l'absence de résultats tangibles en matière de découplage du PIB et des émissions de GES, tout nouvel accord de commerce qui vise à augmenter les échanges et par conséquent la production engendrera une hausse problématique des émissions.
- En éludant complètement les enjeux centraux liés à la mise en œuvre effective des engagements de l'Accord de Paris sur le climat, **l'étude évacue toutes les discussions en cours sur l'utilisation de la politique commerciale comme un levier pour encourager l'UE et les pays partenaires à tenir et à rehausser leurs engagements climatiques⁶.** Dans le cadre d'une étude sur le CETA, il ne semble pas inutile de rappeler par exemple que le Canada avait fait le choix de sortir du protocole de Kyoto en 2011.
- **L'étude traite ainsi la politique commerciale comme si elle était complètement indépendante de la politique climatique et sans impacts environnementaux.** Or comme le suggère à nouveau le premier rapport du Haut Conseil pour le climat⁷ la forte progression des émissions importées tend à annuler les efforts accomplis en matière de réductions des émissions sur le territoire français. Cette question doit aujourd'hui absolument être intégrée dans l'évaluation des accords de commerce.

Par ailleurs, les seules mesures envisagées pour réduire le surcroît d'émissions engendré par le CETA sont les taxes carbone ou des systèmes d'échange de quotas, qui peuvent être complétés par un ajustement carbone aux frontières lorsque les biens sont échangés à l'international. Outre les difficultés techniques et politiques de mise en œuvre efficace de tels dispositifs⁸, l'étude méconnaît aussi d'autres formes de mesures pour lutter contre le changement climatique de type budgétaire (telles que la fin des subventions aux énergies fossiles) ou réglementaire (réglementation sur les normes d'émissions de certains produits ou sur la consommation énergétique, interdiction programmée de mise sur le marché de véhicules thermiques, etc.).

Quelle que soit la palette des mesures utilisées, le CETA pourrait rendre plus difficile leur adoption ou leur renforcement par les États, comme l'a souligné le rapport Schubert, notamment du fait de :

⁶ Ceci est d'autant plus étonnant que dans une autre note, les auteurs Lionel Fontagné et Jean Fouré concluaient : « Au final, bien que le commerce ait un impact non négligeable sur les émissions de GES, la politique commerciale ne peut pas se substituer à l'internalisation du coût du carbone. Elle peut néanmoins être un bon instrument d'incitation pour amener d'autres pays à accroître leur niveau d'ambition dans la lutte contre le changement climatique ». cf. *La politique commerciale au service de la politique climatique*, Janvier 2017, La lettre du CEPII, n°373, p 4, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2017/let373.pdf

⁷ *Agir en cohérence avec les ambition*, Rapport annuel Neutralité Carbone, Juin 2019, Haut Conseil pour le Climat, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/06/hcc_rapport_annuel_2019.pdf

⁸ Dans la note pré citée, Lionel Fontagné et Jean Fouré soulignaient : « La solution de premier rang, consistant à tarifier le carbone pour corriger cette externalité, pose des problèmes complexes d'organisation du marché, de redistribution des recettes à des pays de niveau de développement différent, de distorsions de compétitivité entre pays ayant des ambitions différentes, et enfin de passer clandestin. », p 3.

- **la coopération réglementaire** : « C'est probablement ce type d'activités qui est le plus préjudiciable à l'autonomie des parties contractantes dans l'élaboration de leur réglementation. (...) en participant à ce type d'activité, l'UE ou un État s'expose à des pressions diverses et risque de voir se mettre en place une stratégie d'usure qui vise à faire renoncer à la réglementation en question ou à en lénifier très largement la portée. Par ailleurs, l'obligation de communiquer sur un projet de réglementation à un stade précoce rend d'autant plus facile de s'y opposer efficacement et peut court-circuiter les processus démocratiques internes tels que les procédures de consultation du public. »

- **le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États** : « Rien ne permet de garantir dans le traité que les futures dispositions environnementales nécessaires à la poursuite des objectifs de la France en matière de transition énergétique et de développement durable ne seront pas attaquées devant cette juridiction. »

→ L'étude méconnaît complètement ces risques pourtant largement documentés.

3. Des impacts économiques limités et des impacts climatiques négatifs

→ En dépit des limites du modèle utilisé et de la fragilité des hypothèses retenues, les résultats de l'étude font état d'impacts économiques limités mais d'impacts climatiques négatifs.

Effets économiques modestes et asymétriques au profit du Canada

- A l'échelle de l'UE : hausse de 19 milliards de dollars des exportations canadiennes vers l'Union européenne (+ 1,8% des exportations du Canada) contre une progression de 14 milliards d'exportations européennes vers le Canada (+0,4% des exportations de l'UE).
- A l'échelle de la France : plus forte augmentation des importations en provenance du Canada (+40,4%) que des exportations françaises vers le Canada (+13,74%).

Détail par secteurs pour la France

- *Secteurs bénéficiaires*

- Les principaux secteurs bénéficiaires : textile, chimie et autres produits manufacturés.

- *Secteurs affectés*

- Le matériel de transport et les autres produits alimentaires enregistrent des pertes limitées de valeur ajoutée (d'environ 0,15%, soit des pertes respectives de 131 millions et de 50 millions de dollars).

- L'industrie de transformation de la filière viande enregistre une perte relative de valeur ajoutée de 4, 8%, soit un montant absolu de 68 millions. Et l'élevage subit un recul relatif de la valeur ajoutée de -1, 7%, soit 11 millions. L'étude précise que ce « recul de la valeur ajoutée se traduit par une baisse de la rémunération du foncier agricole, ainsi que du travail »⁹.

⁹ L'étude se fonde sur une hypothèse de contingent non rempli : « L'observation directe comme notre modélisation suggèrent que ce contingent ne sera pas rempli, si bien qu'aucun droit de douane ne sera payé non plus sur ces produits ».

Résultats de l'étude en matière d'impacts climatiques

- **Hausses des émissions liées au fret international** : + 0,04 Millions de tonnes CO₂-éq.
- **Hausses des autres émissions** : augmentation des émissions, principalement au Canada et dans le SCEQE de l'UE, respectivement de 1,65 et 1,31 MTCO₂-éq. Faute de dispositifs efficaces de mise en œuvre de l'accord de Paris, ces hausses d'émissions considérées comme « évitées » dans l'étude car compensées « par ailleurs » ne peuvent pas être ignorées.
- **Autres hausses d'émissions à l'échelle internationale** : au total, les émissions de GES mondiales augmentent du fait du CETA pour un total de 2,38 MtCO₂-éq. Cette hausse est essentiellement imputable à la hausse des émissions de GES engendrée par le CETA aux États-Unis, réfractaires à la lutte contre le changement climatique. Sources de nombreuses consommations intermédiaires du Canada et de l'UE, l'étude considère que les États-Unis tirent ainsi un bénéfice économique indirect du CETA.

→ *L'étude conclut que le CETA engendrera une hausse des émissions de gaz à effet de serre dans plusieurs domaines. Une telle hausse est aujourd'hui contradictoire avec les engagements pris par le Canada et l'UE dans le cadre de l'accord de Paris, alors que nos émissions doivent être presque divisées par 2 d'ici 2030, selon le dernier rapport du GIEC. Et ce d'autant plus que les mécanismes mentionnés (à savoir les dispositifs visant à fixer un prix du carbone) pour les compenser éventuellement par une réduction des émissions "ailleurs" ne fonctionnent pas de manière efficace aujourd'hui.*