



Assujettir les accords de commerce aux engagements climatiques et environnementaux

Mathilde Dupré*, Stéphanie Kpenou**

JUIN 2023

RESUME

Si l'UE prétend depuis longtemps avoir mis sa politique commerciale au service du développement durable avec l'intégration de chapitres « commerce et développement durable » dans ses accords bilatéraux, les engagements qu'ils contiennent et leur mise en œuvre sont restés insuffisants. C'est pourquoi de nouvelles évolutions ont été amorcées à travers le réexamen de la politique commerciale de 2021 et la nouvelle stratégie en matière d'accords commerciaux de 2022.

La présente note dresse un état des lieux de la mise en œuvre de ces engagements européens et comporte plusieurs propositions visant à engager un véritable changement de paradigme dans la politique commerciale.

Dans les accords commerciaux bilatéraux de l'UE, il est proposé notamment :

- d'élever de manière effective la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement au rang d'éléments essentiels.
- de conditionner le bénéfice des préférences tarifaires au respect de critères de durabilité pour les produits sensibles d'un point de vue environnemental et climatique.

Les principes clés du système commercial multilatéral de l'OMC devraient être également interprétés, voire révisés, de manière à autoriser les Etats à discriminer légitimement des produits sur la base de la durabilité de leurs procédés de production.

En parallèle, le volet protection des investissements reste un chantier à part entière. Les accords renégociés avec le Chili ou le Mexique prévoient par exemple de protéger les investissements fossiles et ne sont pas en ligne avec l'approche de la Commission européenne à l'occasion de la modernisation du Traité sur la Charte de l'Énergie et la résolution du parlement européen de Juin 2022 sur le sujet.

* Mathilde Dupré, Co-directrice, Institut Veblen, dupre@veblen-institute.org

** Stéphanie Kpenou, Chargée de mission, Institut Veblen, kpenou@veblen-institute.org

NOS DERNIÈRES PUBLICATIONS

NOTES ET ÉTUDES

- Institut Veblen, FNH, Interbev, [UE-Mercosur : les dangers d'une ratification de l'accord de commerce en l'état](#), mars 2013
- Institut Veblen, [Un euro numérique pour un meilleur système monétaire : pour une option publique](#), janvier 2023
- Institut Veblen, Communication & démocratie, [La communication commerciale à l'ère de la sobriété](#), octobre 2022
- Institut Veblen, RAC France, [Emplois et climat : relever le défi des reconversions professionnelles - Le cas du charbon français](#), septembre 2022
- Institut Veblen, [Verdir le Semestre européen pour réussir le Green Deal](#), Juillet 2022
- Institut Veblen, [Mettre la réglementation bancaire au service de la transition écologique](#), juin 2022
- Institut Veblen, Greenpeace, [Les analyses d'impacts sur le développement durable des accords de commerce](#), mai 2022

LIVRES

- Sicco Mansholt, [La Lettre Mansholt \(1972\)](#), Les petits matins / Institut Veblen, mai 2023
- Cédric Philibert, [Éoliennes : pourquoi tant de haine ?](#), Les petits matins / Institut Veblen, février 2023
- Harold Levrel, Antoine Missemer, [L'économie face à la nature : de la prédation à la co-évolution](#), Les petits matins / Institut Veblen, février 2023
- Jézabel Couppey-Soubeyran, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Laurence Scialom, Mathilde Dupré, [Chroniques critiques de l'économie](#), éditions Bréal, janvier 2023

ASSUJETTIR LES ACCORDS DE COMMERCE AUX ENGAGEMENTS CLIMATIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou

JUIN 2023

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est un think tank à but non lucratif qui promeut les politiques et les initiatives de la société civile en faveur de la transition écologique. Nous pensons que le modèle économique actuel est profondément insoutenable et doit être transformé dans un esprit de justice sociale et de respect des limites planétaires.

www.veblen-institute.org

Ce programme de l'Institut Veblen est soutenu par Funders for Fair Trade, European Climate Foundation et la Fondation Charles Léopold Mayer.

INTRODUCTION

Le commerce ne peut plus être considéré comme une fin en soi sans égard pour ses impacts négatifs sur le climat et la biodiversité.

- Les émissions de CO2 liées à la production et à la commercialisation des biens et services échangés représentaient 25% des émissions mondiales en 2015¹.
- Entre 1990 et 2013, les émissions liées au transport de marchandises ont augmenté de 75%. Elles devraient presque tripler (+ 290 %) d'ici à 2050. Plus de 40 % de cette augmentation serait due aux transports maritimes et aériens².
- La libéralisation du commerce de produits agricoles a largement contribué à « *une intensification et une spécialisation des systèmes de culture et des systèmes de production* »³. Cette spécialisation a en outre « *accru le risque écologique en favorisant la monoculture et l'intensification (baisse de fertilité et érosion des sols, pollutions des eaux par les pesticides et les nitrates, diminution de la biodiversité)* »⁴. En Amérique du sud, Indonésie, Malaisie et de plus en plus en Afrique subsaharienne, les monocultures destinées à l'exportation remplacent les savanes, les pâturages naturels et les forêts tropicales⁵.

Les principes actuels du commerce international, en facilitant la production et les échanges de produits polluants, contribuent au développement d'un modèle économique non soutenable.

A cet égard, le CETA⁶ et l'accord UE-Mercosur⁷ illustrent le décalage existant entre les engagements de l'UE en matière environnementale et climatique et la teneur des négociations commerciales. A l'échelle internationale, une étude suggère que dans la plupart des pays, les droits de douane et les barrières non tarifaires sont nettement moins élevés pour les industries les plus polluantes que pour les industries propres. De ce fait, les règles commerciales généreraient une forme de subvention mondiale implicite aux émissions de CO2 des biens

¹ R. Cezar, T. Polge, [CO2 emissions embodied in international trade](#), Bulletin de la Banque de France, n°228/1, mars-avril 2020; OMC, [Trade and Climate Change, The carbon content of international trade](#), Information brief n°4, 2022

² OCDE, [Aligning Policies for a Low-carbon Economy](#), 2015.

³ É. Malézieux, [La diversification dans les agricultures du Sud à la croisée de logiques d'environnement et de marché](#), CIRAD, 2005.

⁴ *Ibid.*

⁵ Parlement Européen, [Trade and Biodiversity](#), juin 2020.

⁶ [L'étude d'impact sur le développement durable du CETA](#) de 2011 pointe plusieurs facteurs de hausse des émissions de GES qui résulteraient de la mise en œuvre de l'accord : émissions de méthane dues à la taille des 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.

⁷ La Commission d'évaluation de l'accord UE Mercosur mise sur pied par le gouvernement français a souligné ses conséquences climatiques néfastes, largement sous-estimées : les conclusions de l'étude d'impact mandatée par la CE ne prennent en compte ni les émissions du transport international, ni les émissions dues à la déforestation et au changement d'utilisation des sols. [Rapport au Premier ministre](#), Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable, septembre 2020.

échangés au niveau international à hauteur de plusieurs centaines de millions de dollars par an⁸, supérieure aux subventions annuelles allouées aux énergies fossiles.

Les concessions auxquelles les États consentent dans les accords commerciaux limitent leur capacité d’agir face à l’urgence climatique et environnementale⁹.

Le commerce continue à être appréhendé comme une fin en soi et la politique commerciale à être conduite en autonomie - et souvent en contradiction - avec les autres politiques publiques. A la différence du droit international de l’environnement ou des droits humains, le droit international applicable aux questions commerciales comprend notamment des mécanismes de mise en œuvre et de sanctions particulièrement efficaces. Il y a ainsi une hiérarchie *de facto*, faisant primer les enjeux commerciaux sur les questions écologiques et sociales. Cette situation est à mettre en parallèle avec la réticence des Etats à adopter des règles ambitieuses et contraignantes en matière environnementale et sociale au niveau international. L’UE avait par exemple refusé de prendre toute forme d’engagement dans le cadre de l’Accord de Paris susceptible d’avoir des effets négatifs sur le commerce¹⁰.

Alors qu’une révision en profondeur de la politique commerciale de l’UE est nécessaire, les quelques avancées sont loin d’être suffisantes face à l’urgence des enjeux¹¹.

L’UE prétend depuis longtemps avoir mis sa politique commerciale au service du développement durable¹². L’accord de libre-échange entre l’UE et la Corée de 2011 est le premier à intégrer un chapitre « commerce et développement durable » (CDD)¹³. Et depuis lors, de tels chapitres sont systématiquement insérés dans les accords commerciaux de l’UE. Mais, ces engagements et leur mise en œuvre sont restés insuffisants (voir annexe II):

- en raison de leur **portée limitée** : les dispositions des chapitres CDD s’apparentent à des clauses de « *best effort* », les parties s’engageant par exemple uniquement à « *promouvoir le développement du commerce international de façon à contribuer à la réalisation de l’objectif de développement durable* »¹⁴. La décision du groupe d’experts constitué dans le cadre de l’Accord UE/Corée le montre bien¹⁵. L’UE avait formulé deux séries de recours. Dans le premier, elle soutenait que la Corée n’avait pas « *réalisé d’efforts continus et soutenus pour ratifier les conventions fondamentales de l’OIT* », conformément à l’article 13.4.3 de l’ALE. Le groupe d’experts a considéré que bien que

⁸ J. Shapiro, [The environmental bias of trade policy](#), Energy Institute WP 305, May 2020

⁹ Comme souligné par le GIEC, elles peuvent « *limiter la capacité des pays à adopter des politiques climatiques liées au commerce* ». Rapport du GIEC 2022, [Mitigation of climate change](#), § E.6.4, p. 48.

¹⁰ Voir le [document présenté](#) par la DG Climat au comité politique commerciale du Conseil le 20 novembre 2015

¹¹ « *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* ». [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

¹² Depuis 2006, l’UE affirme sa volonté d’utiliser le commerce et l’investissement au service d’un véritable développement durable mondial. Voir Council of the EU, [Renewed EU sustainable development strategy](#), Brussels, 26 juin 2006.

¹³ [Accord de libre-échange entre l’UE et la République de Corée](#), Chapitre 13.

¹⁴ *Ibid.*, art. 13.1.

¹⁵ [Rapport](#) du groupe d’experts constitué conformément à l’art. 13.15 de l’ALE UE / Corée, 20 janvier 2021.

L'Accord impose aux parties une obligation continue de faire des efforts en la matière, la Corée ne s'était nullement engagée à respecter un délai spécifique pour ratifier les conventions de l'OIT¹⁶. Cette décision montre la portée très limitée des obligations formulées en termes de « *best efforts* » dans les chapitres CDD.

- En raison de leur **champ d'application** : les enjeux liés à l'environnement et au travail ne sont pas encore envisagés de manière autonome dans les chapitres CDD. L'accord UE-Corée prévoit ainsi que les dispositions du chapitre CDD s'appliquent aux mesures adoptées par les parties qui affectent les aspects des domaines du travail et de l'environnement et « *qui touchent au commerce* »¹⁷. Sur ce point, le groupe d'experts UE/Corée a livré une interprétation plus ouverte, dans le cadre de la deuxième série de recours intentés par l'UE. L'UE soutenait que la législation coréenne sur les syndicats et les relations de travail était contraire à certaines dispositions du chapitre CDD. Le groupe d'experts a jugé que cette législation violait l'article 13.4.3 du chapitre CDD par lequel les parties « *s'engagent à respecter, promouvoir et consacrer les droits fondamentaux au travail en application des obligations découlant de leur adhésion à l'OIT* ». Il a considéré que le recours de l'UE mettant en cause cette législation était bien fondé même si la législation coréenne en cause n'avait pas de lien avec le commerce au titre de l'Accord. Autrement dit, le groupe d'experts a interprété l'objet et le but de l'ALE comme étant de faciliter les flux commerciaux, mais aussi de veiller à ce que les législations sur le travail des parties respectent leurs obligations internationales en tant que membres de l'OIT¹⁸. Pour renforcer les CDD, une telle approche ouverte devrait être inscrite expressément dans le cadre de l'ensemble de ses accords.
- En raison de leur **effectivité limitée** : les dispositions des chapitres CDD ne sont pas soumises au mécanisme général de règlement des différends des accords¹⁹. Des groupes d'experts formulent des recommandations non contraignantes et aucune sanction ou mesure n'est prévue de manière à ce que les recommandations du panel puissent être mises en œuvre²⁰.

¹⁶ *Ibid.*, §§278 et 291.

¹⁷ Article 13.2 de l'[accord UE-Corée](#)

¹⁸ Voir §66, §95. La Corée a donné suite à ce différend en ratifiant en avril 2021 trois des quatre conventions fondamentales de l'OIT (convention n° 29 sur le travail forcé, la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective) Voir [CESE](#), Le GCI UE-République de Corée suit l'évolution de la situation en Corée du Sud à la suite du rapport du groupe d'experts et de la ratification des conventions de l'OIT par la Corée du Sud, 24/11/2021. La Corée a en outre indiqué qu'elle entreprendrait un projet de recherche pour déterminer les modifications à apporter dans sa législation interne afin d'éviter une incompatibilité avec la convention OIT n°105 sur l'abolition du travail forcé. [IISD](#), Le casse-tête « touchant au commerce » du groupe d'experts de l'ALE Corée-UE : les ALE sont-ils un forum novateur pour l'application des objectifs de développement durable ?, octobre 2021.

¹⁹ Voir par exemple, article 16.17 de l'[Accord de partenariat économique UE-Japon](#).

²⁰ Cela n'a pas empêché la CE de qualifier les dispositions relatives au CDD de contraignantes (EU Commission services (2017) Non paper of the Commission services: Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs). European Commission. Sur ce point, [l'avis](#) du Comité économique et social européen (CESE) de février 2018 invite à renforcer l'applicabilité effective des engagements pris dans les chapitres CDD. Le CESE estime « *qu'il y a lieu d'accorder le même poids aux chapitres CDD qu'à ceux portant sur les questions commerciales, techniques et tarifaires* ». Le CESE encourage en outre la CE à évaluer « *l'efficacité d'un mécanisme exécutoire de contrôle du respect des dispositions, qui pourrait être mis en place dans le cadre des chapitres CDD* ».

L'avis 2/15 du 16 mai 2017 de la CJUE sur le projet d'accord UE/Singapour : le développement durable comme partie intégrante de la politique commerciale commune

Dans un avis rendu le 16 mai 2017²¹, la CJUE devait se prononcer sur la nature des compétences nécessaires à la conclusion de l'ALE entre l'UE et Singapour. Il s'agissait notamment de savoir si les dispositions du chapitre sur le commerce et le développement durable relevaient de la politique commerciale commune et donc de la compétence exclusive de l'UE. Dans cet avis, la Cour considère l'objectif du développement durable comme faisant « *partie intégrante de la politique commerciale commune* » (§ 147). En s'appuyant sur l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités (CVDT) elle souligne qu'une « *violation des dispositions en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement, figurant [au chapitre CDD], autorise, conformément à (...) l'article 60§1, de la [CVDT], (...) l'autre partie à mettre fin à la libéralisation de ces échanges prévue aux autres dispositions de cet accord ou à suspendre celle-ci* » (§161). Ce chapitre « *joue un rôle essentiel dans l'accord* » (§ 162), qu'elle interprète comme « *soumettant la libéralisation [du] commerce à la condition que les parties respectent leurs obligations internationales en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement* » (§ 166). Ainsi, bien que cette possibilité ne soit pas expressément inscrite dans l'Accord UE/Singapour, la Cour interprète l'accord comme autorisant les parties à prendre des sanctions commerciales en cas de violation des dispositions du chapitre sur le développement durable. **En pratique, cette option qui existait déjà avec les clauses essentielles en matière de droits humains n'a jamais été envisagée sérieusement, notamment parce que la suspension de tout un accord de commerce apparaît aux yeux des responsables de la politique commerciale comme une sanction beaucoup trop radicale.**

Le réexamen de la politique commerciale 2021²² et la nouvelle stratégie en matière d'accords commerciaux de 2022²³ marquent indéniablement une évolution, mais ne vont pas encore suffisamment loin.

- Dans le réexamen de 2021, la CE reprend l'objectif du *Pacte vert pour l'Europe*²⁴ de faire du respect de l'accord de Paris « *une composante essentielle des accords de commerce et d'investissement futurs* »²⁵.

²¹ [Avis 2/15](#), rendu le 16 mai 2017, §161.

²² [Réexamen de la politique commerciale - une politique ouverte, durable et ferme](#), COM (2021) 66 final, 18 février 2021

²³ [La force des partenariats commerciaux : ensemble pour une croissance économique verte et juste](#), COM (2022) 409 final, 22 juin 2022.

²⁴ « *La Commission proposera de faire du respect de l'accord de Paris un élément essentiel de tous les accords commerciaux globaux futurs* », Communication de la CE, [Le pacte vert pour l'Europe](#), COM(2019)640 final, 11 décembre 2019. Cette idée émane à l'origine du plan d'action CETA du gouvernement français établi en 2017 après que la commission d'évaluation sur le CETA a rendu son rapport sur l'accord de commerce entre l'UE et le Canada. Le [rapport](#) des experts français évoquait d'ailleurs déjà cette mesure (voir p. 15)

²⁵ [Réexamen de la politique commerciale 2021](#), *op. cit.*

- La nouvelle stratégie de 2022 propose quant à elle de « *mieux aligner le contrôle de l'application des chapitres CDD sur le système général de règlement des différends entre États* »²⁶ et « *d'étendre la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales aux cas de manquements aux obligations portant substantiellement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris sur le changement climatique ou aux cas graves de non-respect des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT* »²⁷. Mais, les sanctions ne sont envisagées qu'en dernier recours, c'est-à-dire uniquement lorsqu'un « *groupe d'experts constate qu'une partie viole ses engagements en matière de commerce et de développement durable, et ne se met pas en conformité dans les délais prescrits* »²⁸. Par ailleurs, la CE ne prévoit pas d'inclure un mécanisme de plainte et de sanction dans tous ses accords commerciaux. Elle préconise au contraire une approche « sur mesure » pour chaque accord en fonction du partenaire commercial concerné.

L'approche « élément essentiel » existe déjà, en matière de droits humains dans les accords de partenariat économique²⁹, mais les clauses sont rarement activées, comme l'ont critiqué plusieurs ONG³⁰. Au lieu de cela, l'adoption de « mesures restrictives » alternatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)³¹ est devenue une pratique courante. Le rapport des experts français sur l'accord UE/Mercosur souligne que l'effectivité des clauses essentielles en matière de droits humains « *a été limitée par la préférence pour les incitations en lieu et place de la menace de sanctions* »³². On peut aussi mentionner le système de préférences généralisées (SPG), en cours de révision, mis en place par des règlements

²⁶ [La force des partenariats commerciaux](#), *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Il est possible de prendre des "mesures appropriées" en cas de violation des droits de l'homme notamment dans le cadre de l'accord de Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ces mesures comprennent la suspension de l'aide au développement et/ou de la coopération technique en réponse à des violations très graves de la démocratie et des droits de l'homme (article 96). Voir aussi [l'accord de partenariat économique entre l'UE et les États du Cariforum de 2008](#) qui renvoie aux éléments "essentiels et fondamentaux" de l'accord de Cotonou, à savoir les droits de l'Homme, les principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gouvernance.

³⁰ FIDH, Vietnam Committee on Human Rights, "[Vietnam : crackdown on civil society intensifies](#)", Briefing paper for the 10th EU-Vietnam human rights dialogue, 6 April 2022; Human Rights and Democracy Network, "[Recommendations for the revision of the European Union \(EU\) Guidelines on human rights dialogues with third countries](#)", décembre 2020; EU "ignoring" its Human Rights Clause', Politico, 17 March 2004. Les ONG reprochent à l'UE de ne pas avoir fait respecter la clause du respect des droits humains en tant qu'éléments essentiels avec suffisamment de fermeté. Ainsi, aucun critère de référence n'a été établi pour juger si les pays respectent les droits humains. Les ONG soulignent également le manque d'efficacité des dialogues sur les droits humains, ces dialogues n'ayant pas permis d'obtenir des changements significatifs alors qu'ils devraient être axés sur les résultats, une coopération concrète et une participation plus active de la société civile.

³¹ "Il pourra s'agir notamment du gel de fonds et de ressources économiques, de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions à l'importation et d'interdictions de vols." [Comment et quand l'UE adopte-t-elle des sanctions?](#) <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/>

³² [Rapport au Premier ministre](#), *op. cit.*, p 14 et 15 : "l'efficacité de la clause « droits de l'homme et démocratie » a été limitée par la préférence pour les incitations en lieu et place de la menace de sanctions. Le dialogue politique, comme « forme privilégiée d'action préventive », et les éventuelles « démarches déclaratives » visant à rendre public un écart de conduite d'un partenaire, se sont révélés d'une portée limitée, notamment en Afrique." ; "car les clauses « droits de l'homme » n'ont guère contribué aux progrès de ces valeurs et pratiques dans la centaine de pays dans le monde concernés par des accords avec l'UE."

européens³³ et reposant par conséquent sur une approche unilatérale. Avec ce mécanisme, l'UE octroie sous condition à plusieurs pays en développement une réduction de droits de douane sur certains produits³⁴. En vertu du SPG, la CE peut suspendre temporairement les préférences tarifaires d'un pays bénéficiaire, notamment en cas de violation grave et systémique de certaines conventions fondamentales en matière de droits humains et de droits des travailleurs, ce qu'elle a fait pour le Cambodge qui s'est vu retirer son accès en franchise de droits sur certains produits textiles notamment, en réponse à des violations graves des droits humains³⁵. La révision en cours inclut l'Accord de Paris parmi les conventions internationales couvertes par le système de conditionnalité SPG.

On trouve une mise en œuvre de cette approche faisant de l'Accord de Paris un élément essentiel dans l'**Accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni**, en vigueur depuis le 1er janvier 2021³⁶ - et donc négocié avant la nouvelle stratégie de l'UE -, et dans l'**Accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande** dont les négociations sont conclues depuis le 30 juin 2022³⁷. Il reste que dans ces accords, la possibilité pour une partie de suspendre ou dénoncer l'accord en raison d'une violation de l'Accord de Paris en tant qu'élément essentiel n'est envisagée qu'en dernier ressort (cf. tableau n°1, infra p. 10). Le chapitre 26 de l'Accord UE / Nouvelle-Zélande prévoit en outre pour la première fois un mécanisme uniforme de règlement des différends qui s'applique également à la violation des obligations du CDD. En cas de violation grave des normes et accords multilatéraux sur le travail ou de l'Accord de Paris, il sera possible de prendre, en dernier recours, des sanctions commerciales en cas de non mise en conformité avec les recommandations finales du groupe d'experts dans les délais prescrits par ce dernier (cf. tableau, annexe II).

Cette note présente des propositions, basées sur une logique de conditionnalité, en vue d'engager un véritable changement de paradigme dans la politique commerciale.

Dans le cadre des accords commerciaux de l'UE :

- Élever de manière effective la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement au rang d'éléments essentiels des accords commerciaux de l'UE.

³³ Les règles d'origine du SPG figurent aux articles 37 et 41 à 58 du [règlement délégué UE 2015/2446](#) du 28 juillet 2015 ainsi qu'aux articles 60 et 70 à 112 du [règlement d'exécution UE 2015/2447](#) du 24 novembre 2015). Le cadre actuel du SPG expire à la fin de 2023.

³⁴ Voir la liste des produits couverts <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978&from=EN#page=50>

³⁵ Commission européenne, communiqué de presse, [Cambodia loses duty-free access to the EU market](#), août 2020.

³⁶ En plus de l'Accord de Paris, l'accord qualifie également d'éléments essentiels les principes de démocratie et d'état de droit, du respect des droits humains et de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Voir les articles 771, 763(1), 764(1) et 765(1) de l'[Accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni](#).

³⁷ L'Accord de Paris ainsi que les principes de démocratie et d'état de droit, le respect des droits humains et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive sont des éléments essentiels de l'Accord de commerce UE / Nouvelle Zélande. Voir l'article 27.4(3) de l'[Accord de commerce](#), et les articles 2(1) et 8(1) de l'[Accord de partenariat](#).

- Conditionner le bénéfice des préférences tarifaires au respect de critères de durabilité pour les produits sensibles d'un point de vue environnemental et climatique.

Réviser les principes clés du système commercial multilatéral :

- Interpréter les principes clés du droit de l'OMC de manière à autoriser les Etats à discriminer légitimement des produits sur la base de la durabilité de leurs procédés de production.

I. FAIRE DU RESPECT DES ENGAGEMENTS ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DES ACCORDS DE COMMERCE DE L'UE

Il s'agit d'inclure dans les accords commerciaux de l'UE des dispositions définissant le respect des engagements climatiques et environnementaux comme un élément essentiel de sorte qu'une violation de ces engagements pourrait justifier la dénonciation ou la suspension de l'accord, en tout ou partie, en vertu du droit international³⁸.

Élever les engagements climatiques et certaines obligations environnementales au rang d'élément essentiel des accords commerciaux peut contribuer à traiter les questions commerciales et non commerciales sur un pied d'égalité. Pour que cette proposition soit pleinement efficace, plusieurs points doivent être précisés, notamment :

- Définir ce que constituent les « éléments essentiels »
- Définir une échelle de sanctions en cas de violation des éléments essentiels

1.1 Préciser les contours des « atteintes substantielles à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris »

Au-delà de l'obligation de ratification de l'Accord de Paris, ces atteintes substantielles doivent être interprétées comme limitant la possibilité de sortir de l'Accord. À l'heure actuelle, le retrait unilatéral d'un État de l'Accord de Paris n'a aucune conséquence sur les avantages commerciaux liés aux accords de commerce auxquels il est partie³⁹.

³⁸ Voir la [Convention de Vienne sur le droit des traités](#), 1969. Articles 44 et 60. Voir notamment, l'article 60§1 : *“Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie”*

³⁹ Le retrait du des États-Unis de l'Accord de Paris annoncé en 2017 ont illustré que les États pouvaient se défaire de leurs obligations climatiques en dénonçant unilatéralement un traité. L'article 28 de l'Accord de Paris prévoit un délai de trois ans, après l'entrée en vigueur de l'Accord (qui a eu lieu le 4 novembre 2016) pour pouvoir le dénoncer. La dénonciation prend ensuite effet un an après avoir été déposée. Si bien que les États-Unis sont officiellement sortis de l'Accord de Paris en novembre 2020, pour le réintégrer le 19 février 2021 sur décision du président Biden. Le Monde, 19 février 2021, [Les États-Unis ont réintégré l'Accord de Paris, et cela peut accélérer la lutte contre le dérèglement climatique.](#)

Mais ces atteintes devraient aussi couvrir les cas de non-respect par les États de leurs engagements climatiques.

- **L'absence de révision à la hausse de la contribution déterminée au niveau national (CDN) devrait être considérée comme l'un des motifs entraînant la suspension de tout ou partie de l'accord commercial**⁴⁰. Par exemple, les engagements pris par le Brésil au titre de l'accord de Paris ont été révisés à la baisse⁴¹. Le Brésil s'était engagé dans sa CDN de 2020 à réduire ses émissions de 1,2 milliard de tonnes équivalent CO2 d'ici 2030 (i.e. réduction de 43% sur la base des émissions de 2005). Mais, le pays a fait marche arrière dans sa dernière CDN d'avril 2022, contrevenant au principe de progression et de révision à la hausse des CDN. Un tel revirement devrait susciter la suspension des avantages commerciaux des accords de commerce tant que cette situation perdure.
- Le **non-respect** des objectifs inscrits dans la **CDN pourrait** aussi **entraîner une suspension de tout ou partie de l'accord** en fonction du degré de déviation de trajectoire enregistré.

Pour éviter qu'une telle synchronisation des engagements climatiques et commerciaux ne crée une incitation à limiter la portée des engagements pris dans le cadre des CDN, la clause essentielle pourrait être complétée par une feuille de route conjointe contenant d'autres indicateurs pertinents et reflétant la contribution attendue d'un pays.⁴²

Par ailleurs, tel qu'il fonctionne actuellement, l'Accord de Paris prend en compte uniquement les émissions produites sur le territoire national et exclut les émissions produites en dehors des frontières mais pour lequel le pays est responsable (les « émissions importées »)⁴³. Des engagements portant sur la réduction des émissions de GES relatives à la consommation devraient aussi figurer dans la feuille de route⁴⁴.

On peut aussi citer l'exemple plus ancien de sortie du protocole de Kyoto du Canada, Le Monde, [Le Canada quitte le protocole de Kyoto](#), 13 décembre 2011.

⁴⁰ Le rapport de 2022 du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions pointe l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre la crise climatique. Sans nouvelles politiques ambitieuses, les États se dirigent vers un réchauffement planétaire de 2,8° C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à la fin du siècle *« Collectivement, les membres du G20 ne sont pas en passe d'atteindre leurs CDN, tant nouvelles que mises à jour. D'après les profils d'évolution actuels définis dans les études indépendantes, il existe un écart de mise en œuvre, défini comme la différence entre les émissions prévues dans le cadre des politiques actuelles et les émissions prévues dans le cadre d'une mise en œuvre intégrale des CDN »*. PNUE, [Rapport 2022 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions](#), résumé exécutif.

⁴¹ Parlement Européen, Briefing, [International progress on Climate Action. Brazil's climate change policies. State of play ahead of COP 27](#), octobre 2022.

⁴² [CAN Europe's Position on Trade and Trade Policy](#), September 2020

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ce qui fait dire au Haut Conseil pour le Climat français que *« pour que la France ne puisse pas être suspectée de réduire ses émissions territoriales par un recours accru aux importations – faisant ainsi peser le poids de l'atténuation sur ses partenaires commerciaux – les émissions importées doivent diminuer »*, Haut Conseil pour le Climat, [Maîtriser l'empreinte carbone de la France](#), Résumé exécutif, 6 octobre 2020.

1.2 Intégrer d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (AME) en tant qu'élément essentiel des accords commerciaux

Dans sa nouvelle stratégie en matière d'accords commerciaux de 2022, la Commission européenne envisage déjà d'élargir cette clause à la Convention sur la diversité biologique :

« En se fondant sur la mise au point du futur et solide cadre mondial de la biodiversité, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'objectifs de biodiversité et la mise en place d'un mécanisme approprié pour l'établissement de rapport et le suivi internationaux, la Commission évaluera la possibilité d'inclure la convention sur la diversité biologique dans cette nouvelle approche »⁴⁵.

Autrement dit, la CE semble vouloir limiter l'approche aux seuls AME ayant des mécanismes de suivi robustes⁴⁶. C'est désormais chose faite avec le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal adopté en décembre 2022 lors de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique.

Le renforcement du suivi des obligations des Etats en matière de protection de la biodiversité : le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal

Le cadre de Kunming-Montréal définit une stratégie visant à atteindre 4 objectifs clés d'ici 2050⁴⁷ et 23 cibles d'ici 2030⁴⁸. Le cadre prévoit plusieurs mécanismes de mise en œuvre des objectifs : un mécanisme renforcé pour la planification, le suivi, l'établissement de rapports et l'examen de la mise en œuvre; des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre; ou encore des cadres stratégiques pour le développement des capacités et la coopération technique et scientifique. Les mécanismes de planification et de suivi comprennent notamment les éléments suivants :

- des stratégies et des plans d'action nationaux pour la biodiversité, révisés ou mis à jour;
- des rapports nationaux des indicateurs dans le cadre de suivi du Cadre mondial Kunming-Montréal ;

⁴⁵ Voir dans la Communication [La force des partenariats commerciaux](#) la note de bas de page n°30.

⁴⁶ Voir PNUÉ, [Compliance mechanisms under selected MEAs](#), 2007. Dans cette étude, l'UNEP fait une analyse comparative des mécanismes de contrôles de 19 AME (sélectionnés en raison de leur portée mondiale, leur large ratification et leur objet représentant différents secteurs de la gestion de l'environnement).

⁴⁷ Notamment maintien, renforcement et restauration de l'intégrité, la connectivité et la résilience de tous les écosystèmes de manière à augmenter significativement la superficie des écosystèmes naturels ; stopper l'extinction anthropique des espèces menacées connues est stoppée et diviser par 10 le taux et le risque d'extinction de toutes les espèces et l'abondance des espèces sauvages indigènes est augmentée pour atteindre des niveaux sains et résilients ; une utilisation et une gestion durable de la biodiversité ; le partage juste et équitable des avantages monétaires et non monétaires découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des informations sur les séquences numériques des ressources génétiques, ainsi que des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques

⁴⁸ Notamment la restauration de 30% des écosystèmes dégradés ; une aide financière de 20 milliards de dollars par an à partir de 2025 et 30 milliards à partir de 2030 vers les pays en développement ; ou encore la réduction de moitié des risques liés aux pesticides.

- une analyse globale des informations contenues dans les Stratégies et le Plan d'Action National de la Biodiversité (SPANB) ;
- un examen global des progrès collectifs et des examens volontaires par les pairs
- des informations sur les engagements des acteurs non étatiques envers le Cadre mondial de Kunming-Montréal.

Au-delà de l'Accord de Paris et de la Convention sur la diversité biologique, d'autres accords multilatéraux sur l'environnement pourraient être intégrés en tant qu'éléments essentiels des accords commerciaux. S'il n'est pas possible de suivre cette logique pour les plus de 250 AME en vigueur⁴⁹, quels critères de sélection retenir?

L'Institut Jacques Delors suggère de s'appuyer sur les critères de sélection suivants⁵⁰ :

- L'AME doit répondre à une crise environnementale urgente de portée globale
- L'AME doit avoir été ratifié par une large majorité d'États majorité des États (3/4 des États)
- L'AME doit être pertinent pour tous les partenaires commerciaux.
- Il faut établir un lien entre l'AME et le commerce et le commerce.

Sur la base de ces critères, 5 accords supplémentaires pourraient être inclus dans les futurs accords commerciaux de l'UE en tant qu'éléments essentiels : la Convention sur la diversité biologique (1992), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001), et la 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 (1998)⁵¹.

1.3 Insérer des clauses dans les accords commerciaux définissant des sanctions graduelles en fonction de la gravité des atteintes constatées aux éléments essentiels.

Les clauses de non-exécution doivent définir une échelle de mesures appropriées pouvant être prises pour sanctionner les cas de violation des éléments essentiels. La menace de sanctions significatives est un facteur qui incite au respect du droit international de l'environnement. Ces sanctions pourraient prendre les formes suivantes :

- **le retrait temporaire des préférences tarifaires sur les produits en lien avec la violation.**
- **la suspension (partielle ou intégrale) de l'accord commercial.**

⁴⁹ https://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_matrix_f.htm

⁵⁰ Europe Jacques Delors, [Make-or-break: Including Multilateral Environmental Agreements as "essential elements" in EU Free Trade Agreements](#), décembre 2022

⁵¹ *Ibid.*

- **La dénonciation de l'accord commercial.** Cette possibilité existe dans le champ des droits humains. Ainsi, l'article 28§7 de l'Accord de partenariat stratégique entre l'UE et le Canada reconnaît qu' « *une violation particulièrement grave et substantielle en matière de droits de l'homme ou de non-prolifération au sens du paragraphe 3 [peut] servir de fondement à la dénonciation de l'Accord économique et commercial global UE-Canada (AECG), conformément à l'article 30.9 dudit accord* ».

Concernant l'Accord de Paris, si un partenaire commercial décidait d'en sortir, l'UE devrait avoir la capacité de suspendre l'entière de l'accord commercial avec ce dernier. Si un partenaire dévie de sa trajectoire en matière d'émission de GES, la suspension devrait pouvoir être partielle ou complète, en fonction de l'écart observé, jusqu'à ce qu'il revienne sur la bonne trajectoire. En cas de violation grave, le déclenchement de la suspension devrait intervenir de manière automatique, sur la base d'un rapport d'un panel d'experts climatiques - c'est-à-dire sans avoir à attendre une décision conjointe des deux parties à l'accord.

Ces sanctions devraient être graduées selon un « barème » prédéfini. En cas de hausse globale des émissions ou de refus de rehausser les engagements climatiques, l'ensemble de l'accord de commerce pourrait être automatiquement suspendu. En cas de diminution insuffisante des émissions, des mesures de sanctions commerciales plus ciblées pourraient être définies, notamment sur les biens et les services les plus émetteurs des GES. Dans tous les cas, il est important que ces sanctions soient automatiques une fois l'infraction matérialisée. Dans le cas contraire, les considérations politiques et diplomatiques risqueraient de prendre le dessus et de retarder voire empêcher l'application de la sanction. Une telle disposition contribuerait non seulement à rendre l'accord de Paris véritablement contraignant, mais aussi à impliquer davantage les grandes entreprises, qui sont les principales bénéficiaires des accords de commerce, dans la lutte contre le changement climatique.

Dans le cas où le partenaire commercial visé ne prendrait aucune mesure permettant de remédier à la situation, la dénonciation de l'accord devrait être possible.

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. Et à ce stade, l'engagement des pays développés de mobiliser, à l'échéance 2020, 100 milliards de dollars US par an n'a pas encore été atteint⁵². 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 aux accords de commerce 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.

⁵² Il s'agit d'un engagement pris par les pays développés lors de la COP 15 de 2009 qui s'est tenue à Copenhague.

Tableau 1. L'Accord de Paris en tant qu'élément essentiel dans les Accords UE/Royaume-Uni et UE/Nouvelle-Zélande

| | Accord de commerce et de coopération UE / Royaume-Uni | Accord de commerce UE / Nouvelle-Zélande |
|---|--|--|
| Accord de Paris en tant qu'élément essentiel | - actes ou d'omissions portant fondamentalement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris (art. 764(1) et 771 ⁵³). | - actes ou d'omissions portant fondamentalement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris (art. 19.6 et 27.4(3) ⁵⁴). |
| Exécution des obligations décrites comme des éléments essentiels | (Art. 772) En cas de manquement grave et substantiel aux obligations définies comme essentielles: -Recherche d'une "solution mutuellement acceptable en temps utile" au sein du conseil de partenariat. - En l'absence de solution mutuellement acceptable dans un délai de 30 jours, possibilité pour une partie de mettre fin ou de suspendre, l'application de toute ou partie de l'Accord ou de tout accord complémentaire. Priorité accordée aux mesures qui perturbent le moins le fonctionnement de l'ALE et de tout accord complémentaire. | (Art. 27.4(3) de l'accord de commerce + Art. 54 de l'accord de partenariat UE / NZ ⁵⁵). En cas de violation particulièrement grave et substantielle des éléments essentiels : - Recherche d'une « solution amiable » au sein du comité mixte, dans un délai de 30 jours. - En cas d'échec, consultations au niveau ministériels (délai de 15 jours) - En l'absence de solution, possibilité de prendre des mesures appropriées (i.e., suspension partielle ou totale ou résiliation) proportionnelles et conformes au droit international. Priorité accordée à celles qui perturbent le moins les relations entre les parties. |
| Limites | Les actes et omissions portant fondamentalement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris" - non définis par ailleurs - peuvent justifier la suspension, en tout ou partie, ainsi que la dénonciation (dans le cas UE / NZ). Mais ces possibilités ne sont envisagées qu'en dernier recours. C'est au terme de l'épuisement des procédures prévues qu'une partie peut envisager de prendre des mesures proportionnées, la priorité étant accordée aux mesures perturbant le moins le fonctionnement des accords. Ces accords ne définissent pas quel type de mesure serait approprié pour tel ou tel manquement aux engagements de l'Accord de Paris. C'est pourquoi, afin que la possibilité de sanctions soit réelle (et donc contraignante), l'automaticité des sanctions selon un barème prédéfini en fonction de la nature et du degré du défaut vis-à-vis des engagements est nécessaire. | |

⁵³ Dans l'[accord de commerce et de coopération UE/Royaume Uni](#), l'Accord de Paris est consacré en tant qu'élément essentiel dans un titre intitulé "Fondement de la coopération".

⁵⁴ Dans l'[accord de commerce UE / Nouvelle Zélande](#), l'Accord de Paris est élevé en tant qu'élément essentiel dans le chapitre 19 relatif au CDD ainsi que dans les dispositions finales (chapitre 27) dans une disposition relative à "l'exécution des obligations".

⁵⁵ Avant de conclure leur accord commercial, l'UE et la Nouvelle-Zélande ont conclu en 2017 un [accord de partenariat](#) qui contient un certain nombre de règles économiques et de coopération. L'accord de partenariat est entré en vigueur en juillet 2022.

1.4 Mettre en place des mécanismes de plainte dans les accords commerciaux

La création d'un *Chief Trade Enforcement Officer* et la mise en place d'un point d'entrée unique permettant aux citoyens de l'UE, aux ONG basées en UE et aux Etats membres de déposer une plainte alléguant une violation des engagements en matière de CDD est une avancée. Le fait que seuls les citoyens de l'UE et les organisations basées en UE puissent déposer une plainte reste une sérieuse limite, pointée par le Médiateur européen⁵⁶.

Un mécanisme de plainte visant les entreprises et les Etats pourrait être généralisé dans les accords commerciaux pour les cas de violation des engagements climatiques et environnementaux⁵⁷. Ces mécanismes devraient permettre une participation active des parties prenantes. Les ALE de l'UE devraient exiger que chaque partie établisse ou désigne une autorité/un organisme compétent(e) et indépendant(e) chargé(e) de traiter les plaintes déposées par les particuliers et les entreprises. Ces mécanismes devraient reposer sur des exigences procédurales rigoureuses : examen complet de la plainte, respect de certains délais. Dans le cas où une plainte ne serait pas jugée suffisamment fondée, l'organisme devrait justifier les raisons pour lesquelles elle n'a pas donné suite. Enfin, ce mécanisme de plainte devrait permettre à l'organisme compétent d'adopter un plan d'action de mise en conformité dont le non-respect pourrait déclencher la suspension de certaines préférences commerciales.

Le mécanisme d'intervention rapide de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (USMCA)

Ce mécanisme vise à s'assurer du respect de la liberté d'association et du droit de négociation collective. La première étape consiste pour un pays à soumettre une demande d'examen à l'autre pays afin de déterminer s'il y a déni de droits et de tenter de remédier aux problèmes constatés. Ce dernier a un délai de 45 jours pour remédier à la situation. Un groupe d'experts chargé d'évaluer les plaintes peut ensuite être constitué si aucune solution négociée n'émerge. Il doit rendre une décision dans un délai de 30 jours.

Si les droits des travailleurs sont bafoués dans une entreprise, cette dernière peut faire l'objet de sanctions : suspensions des avantages tarifaires ciblant les produits fabriqués dans l'entreprise visée, pénalités, ou encore refus d'entrée de marchandises provenant d'entreprises récidivistes. Le mécanisme repose sur une procédure accélérée, l'ensemble de la procédure ne devant pas dépasser 148 jours.

Le mécanisme semble assez efficace, puisque l'on compte déjà 8 cas à ce jour.

L'Accord USMCA ne traite pas les questions environnementales de la même manière. Les différends environnementaux relèvent du chapitre sur le règlement des différends (chapitre 31) mais aucun mécanisme d'examen accéléré de potentielles violations des engagements en matière d'environnement n'est prévu par l'Accord.

⁵⁶ [Closing note on the Strategic Initiative concerning how the European Commission ensures respect for human rights in the context of international trade agreements \(SI/5/2021/VS\)](#).

⁵⁷ Institut Veblen, ClientEarth, Eurogroup for animals, FNH, EEB, Fern, [Making TSD chapters more effective, Joint contribution to the EU's Trade and Sustainable Development \(TSD\) Review](#).

1.5 Inclure un système de contrôle ex post et une clause de "révision" dans les accords commerciaux⁵⁸.

Premièrement, les ALE de l'UE devraient prévoir un système de contrôle *ex post* rigoureux et indépendant pour :

- évaluer les impacts environnementaux et sociaux des dispositions commerciales de l'ALE
- examiner l'efficacité/la mise en œuvre des dispositions du chapitre CDD.

Deuxièmement, les ALE de l'UE devraient inclure une clause de réexamen et de révision prévoyant que, lorsque le processus de contrôle *ex post* montre (1) des impacts négatifs des dispositions commerciales sur l'environnement, les droits humains ou les animaux, ou (2) que les dispositions environnementales ou sociales ne sont pas efficaces, des mesures sont alors prises pour résoudre ces problèmes, soit en révisant le texte de l'accord, soit en adoptant toute autre mesure appropriée (par exemple, la suspension des préférences commerciales).

II. CONDITIONNER LE BÉNÉFICE DES PRÉFÉRENCES TARIFAIRES AU RESPECT DE NORMES DE DURABILITÉ POUR LES PRODUITS SENSIBLES D'UN POINT DE VUE ENVIRONNEMENTAL ET CLIMATIQUE

Les préférences tarifaires devraient être conditionnées au respect effectif de critères de durabilité pour tous les produits les plus sensibles d'un point de vue climatique et de protection de la biodiversité.

Cette approche était déjà suggérée dans l'étude d'impact sur le développement durable de l'accord UE-Mercosur publiée en 2009⁵⁹. Le rapport avait ainsi préconisé que *"l'ouverture de contingents sur les produits sensibles d'un point de vue environnemental/ biodiversité soit conditionné au respect d'une série de critères de durabilité"*. Un document franco-néerlandais non officiel ("le commerce, les effets économiques sociaux et le développement durable") de 2020⁶⁰ recommandait à nouveau *"une mise en œuvre échelonnée de la réduction tarifaire liée à la mise en œuvre effective des dispositions du chapitre CDD ainsi qu'une clarification des conditions que les pays doivent remplir pour ces réductions, y compris la possibilité de retirer ces lignes tarifaires spécifiques en cas de violation de ces dispositions"*.

Des clauses de conditionnalité tarifaire ont été insérées dans certains accords commerciaux :

- dans le cadre de l'Accord UE-Mercosur, la libéralisation tarifaire pour les œufs en coquille est subordonnée au respect des normes pertinentes de l'UE en matière de

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ [Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report](#), March 2009

⁶⁰ [Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development](#)

bien-être animal pour les poules pondeuses. Les volumes échangés sur ces produits apparaissent toutefois assez négligeables. Au-delà, le texte en l'état ne conditionne nullement l'octroi des préférences tarifaires au respect des normes de production européennes en matière de protection de l'environnement, de la santé et, en ce qui concerne les autres produits d'élevage, du bien-être animal⁶¹.

- Dans l'accord UE/Nouvelle-Zélande, l'accès au contingent bilatéral de viande bovine est conditionné au respect d'un critère de durabilité excluant les bovins élevés en parcs d'engraissement (feedlots)⁶². Mais cette clause ne semble pas être pertinente dans le contexte néo-zélandais, en l'absence de finition des bovins en feedlots.

Une telle approche devrait être généralisée dans les accords commerciaux de l'UE en ciblant les biens les plus sensibles environnementalement. **Les accords devraient établir des critères conditionnant l'octroi de tarifs préférentiels pour les produits présentant les risques les plus élevés en matière de climat et la biodiversité.** La liste de produits sensibles dépendrait de chaque accord. Elle pourrait être réalisée par le biais d'une étude d'impact sanitaire et environnementale spécifiquement dédiée à cette question, en consultation avec les parties prenantes et les organisations de la société civile concernées.

Dans le cadre de l'Accord UE-Mercosur par exemple, il existe un différentiel de normes important en matière de pesticides. Près de 30 % des substances actives autorisées au Brésil ne sont pas approuvées dans l'UE en raison des risques qu'elles présentent pour l'environnement et la santé⁶³. Le développement de "mesures miroirs"⁶⁴ en amont de la mise en œuvre de l'accord permettrait de remédier à ce différentiel de normes. Mais en attendant une mise en œuvre réelle et une généralisation de mesures miroirs en matière de pesticides⁶⁵, cette question devrait faire l'objet de clauses miroirs à introduire comme conditionnalité tarifaire. Par ailleurs, la finition des bovins en feedlots ayant significativement augmenté dans

⁶¹ Institut Veblen, FNH, Interbev, [UE - Mercosur : les dangers d'une ratification en l'état](#), mars 2023.

⁶² Accord UE - Nouvelle Zélande, [Annex 2-A Tariff elimination schedules](#), Section C Tariff rate quotas of the EU, §21 (b) : « *This paragraph applies to originating goods classified in the following tariff lines: 0201, 0202, 0206 10 95, 0206 29 91, 0210 20 10, 0210 20 90, 0210 99 51, 0210 99 59, 1502 10 90, ex 1502 90 90 (beef only), and 1602 50,1 to product from animals that have been raised under New Zealand's pastoral farming conditions. For greater certainty, this does not include commercial feedlots.* »

⁶³ [Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux](#), A/HRC/45/12/Add 2, p. 7.

⁶⁴ C'est-à-dire, des mesures intégrées à la législation européenne qui conditionnent l'accès au marché de l'UE au respect de certaines normes européennes essentielles en matière de durabilité, d'environnement, de santé, ou de bien-être animal notamment. Appliquées aux pesticides, ces mesures miroirs interdiraient l'introduction sur le marché européen de produits alimentaires traités avec des substances interdites par la réglementation européenne (ou du moins contenant des résidus de ces substances).

⁶⁵ Dans son [rapport](#) sur l'application des normes environnementales et sanitaires européennes aux produits agricoles et alimentaires importés (Juin 2022), la Commission européenne reconnaît la pertinence politique et la faisabilité juridique "de mesures autonomes concernant les aspects environnementaux ou éthiques des procédés et méthodes de production des produits importés [ou qui] tiennent compte (...) des exigences des consommateurs européens (...)". La CE recommande l'adoption de telles mesures au cas par cas dans les législations sectorielles européennes. Toutefois, l'UE n'a pas encore défini de cadre global couvrant un grand nombre de pesticides et de substances toxiques à cette fin, ni fixé de calendrier précis pour combler efficacement le vide réglementaire actuel. Elle n'a proposé de mesures miroirs pour des motifs environnementaux que pour [deux néonicotinoïdes](#).

les pays du Mercosur, les avantages tarifaires ne devraient cibler que sur les viandes issues de bovins exclusivement élevés au pâturage⁶⁶.

En outre, pour les futurs accords, 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 devenir effectifs 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.

III. INTERPRÉTER LES PRINCIPES CLÉS DU DROIT DE L'OMC DE MANIÈRE À AUTORISER LES ETATS À DISCRIMINER LÉGITIMEMENT DES PRODUITS SUR LA BASE DE LA DURABILITÉ DE LEURS PROCÉDÉS DE PRODUCTION

Les mesures discriminant les biens en fonction de la durabilité de leur processus de production constituent un outil auquel l'UE a de plus en plus recours pour lutter contre le réchauffement climatique, la dégradation de l'environnement et la perte de biodiversité⁶⁷. Ces mesures font déjà l'objet de nombreuses critiques au sein des comités compétents de l'OMC⁶⁸.

Dans le droit de l'OMC les mesures fondées sur les procédés et méthodes de production (PMP) ne sont pas interdites en soi. Elles sont autorisées si elles sont conformes aux exigences de non-discrimination et la problématique se noue donc autour des contours des obligations de non-discrimination. Mais au regard de l'interprétation actuelle du droit de l'OMC, même les mesures neutres quant à l'origine des produits peuvent être considérées comme affectant *de facto* les conditions de concurrence entre les produits similaires importés et nationaux et/ou entre les produits importés d'origine différente.

Il est urgent de remédier à l'incertitude actuelle concernant la marge de manœuvre dont disposent les Etats pour prendre des mesures environnementales et climatiques ambitieuses:

- **Le principe de non-discrimination devrait être clarifié** de manière à ce que les mesures environnementales et climatiques qui ont un impact négatif *de facto* sur les conditions de concurrence des produits importés par rapport aux produits nationaux ne soient pas considérées comme discriminatoires si l'impact en question résulte d'une distinction réglementaire non protectionniste.

⁶⁶ Institut Veblen, FNH, Interbev, [UE - Mercosur](#), *op. cit.*

⁶⁷ Interdiction de l'accès au marché UE de produits contenant des résidus de clothianidine et de thiaméthoxame (Règlement de la Commission (EU) 2023/334 du 2 février 2023); mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ([acte final](#), adopté le 10/05/2023), Règlement sur la déforestation importée ([acte final](#) adopté le 16/5/2023)

⁶⁸ Voir par ex. [l'analyse](#) du document Job/TE/78 présenté par l'Inde soutenue par d'autres États membres, comme le Brésil, l'Uruguay, le Paraguay, la Colombie, le Nicaragua, le Kenya, la Chine et la Russie. ("Concerns on Emerging Trends of Using Environmental Measures as Protectionist Non-Tariff Measures")

- En l'absence de tout consensus international pertinent, **les États devraient disposer d'une autonomie suffisante pour décider des critères de durabilité sur lesquels fonder leurs mesures** de protection de l'environnement et d'atténuation du changement climatique, conformément au principe de précaution.

ANNEXE I - MESURES ADDITIONNELLES A PRENDRE

- **Exclure les biens et services nocifs pour le climat et la biodiversité des accords.**
- **Assurer la conformité des accords commerciaux avec le principe de précaution** en reconnaissant son statut contraignant dans les préambules et en l'intégrant dans le chapitre général (avec une formulation alignée sur l'interprétation de la CJUE). Procéder ainsi permettrait de faire du principe de précaution un principe directeur pour l'interprétation et la mise en œuvre de l'ensemble des accords commerciaux.
- **Inscrire en préambule la primauté des nouveaux accords multilatéraux en matière sociale et environnementale**⁶⁹ 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.
- **Modifier les objectifs de la coopération réglementaire pour faire primer la lutte contre le changement climatique, la protection de l'environnement et des droits humains** et garantir un véritable contrôle démocratique sur l'ensemble du dispositif.
- **Mettre fin au mécanisme de règlement des différends entre Etats et investisseurs étrangers**⁷⁰
- **Autoriser les clauses de contenu local** pour favoriser le développement de l'industrie des énergies renouvelables et le transfert de technologie.
- **Autoriser les subventions aux énergies renouvelables et supprimer des subventions aux fossiles.** Prévoir que les subventions aux énergies fossiles ou celles qui

⁶⁹ Conventions de l'OIT, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme 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)).

⁷⁰ A minima, les accords ou les chapitres de protection des investissements devraient être révisés sur la base de la nouvelle approche définie dans la Résolution du Parlement européen du 23 juin 2022 sur l'avenir de la politique de l'Union en matière d'investissements internationaux ([2021/2176\(INI\)](#)) qui prévoit une exclusion des investissements dans le secteur des énergies fossiles ou dans toute autre activité qui engendre des violations des droits humains ou des dégradations de l'environnement ; des mesures de protection du climat et de la biodiversité dans les accords existants et les négociations à venir, accompagnée d'une révision visant une définition plus étroite des investissements couverts et un resserrement des normes de protection au seul traitement national.

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**, a minima 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 en matière de normes environnementales.
- **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 CDN définis dans le cadre de l'Accord de Paris⁷¹.

ANNEXE II - EXEMPLE DE DISPOSITIONS RELATIVES AU COMMERCE ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS CINQ ACCORDS COMMERCIAUX

⁷¹ Transport and Environment, Trade Justice Movement, Can trade and investment policy support ambitious climate action?, November 2017



| | Engagements de la CE (2021 , 2022) | UE/Mercosur ⁷² <i>Accord politique sur le texte en juin 2019</i> | UE / Chili <i>Accord commercial intérimaire⁷³</i> | UE-Australie <i>Proposition de texte initial présentée par l'UE ⁷⁴</i> | UE/ Mexique <i>"accord de principe" sur les aspects commerciaux (avril 2018)</i> | UE / Nouvelle Zélande <i>Négociations conclues le 30 juin 2022</i> |
|-----------------------------------|--|---|---|---|---|--|
| Champ des dispositions CDD | Inclure un chapitre spécifique sur les systèmes alimentaires durables | <u>Chapitre CDD</u> Normes et accords multilatéraux sur le travail, AME, changement climatique, biodiversité, gestion durable des forêts, gestion durable des pêches et aquaculture, gestion responsable des chaînes | <u>Chapitre CDD</u> Conduite responsable des affaires et gestion de la chaîne d'approvisionnement; gouvernance et AME, changement climatique, forêts, faune et flore sauvages, diversité biologique, gestion durable de la pêche et aquaculture. | <u>Chapitre CDD</u> Normes et accords multilatéraux sur le travail, Gouvernance et AME, changement climatique, diversité biologique, forêts, gestion durable de la pêche et de l'aquaculture, conduite responsable des affaires et gestion | <u>Chapitre CDD</u> Normes et accords multilatéraux sur le travail, AME, changement climatique, diversité biologique, gestion durable des forêts, gestion durable des ressources marines biologiques et aquaculture, gestion responsable des | <u>Chapitre CDD</u> Normes et accords multilatéraux sur le travail, égalité de genre, AME et gouvernance environnementale internationale, changement climatique, réforme des subventions aux énergies fossiles, diversité biologique, |

⁷² Une version datée de février du document additionnel à l'accord UE-Mercosur préparé par la Commission européenne a été [divulguée](#) en mars dernier. Ce premier draft de "déclaration conjointe" ne règle aucune des menaces environnementales, climatiques et sanitaires qui se concrétiseront si l'accord venait à être ratifié. Voir l'analyse de l'Institut Veblen, [Accord UE - Mercosur : un projet de déclaration interprétative qui ne règle rien](#).

⁷³ L'accord intérimaire couvrant la libéralisation du commerce et de l'investissement expirera en principe lorsque l'accord-cadre avancé entrera en vigueur.

⁷⁴ Premier round de négociations le en juillet 2018, le dernier date d'avril 2023.

| | | | | | | |
|--|--|--|---|---|---|---|
| | Engagements de la CE (2021, 2022) | UE/Mercosur⁷² <i>Accord politique sur le texte en juin 2019</i> | UE / Chili <i>Accord commercial intérimaire⁷³</i> | UE-Australie <i>Proposition de texte initial présentée par l'UE ⁷⁴</i> | UE/ Mexique <i>"accord de principe" sur les aspects commerciaux (avril 2018)</i> | UE / Nouvelle Zélande <i>Négociations conclues le 30 juin 2022</i> |
| | | d'approvisionnement | Normes et accords multilatéraux sur le travail Chapitre sur la coopération sur les systèmes alimentaires durables⁷⁵ | de la chaîne d'approvisionnement | chaînes d'approvisionnement Chapitre sur la Coopération en matière de bien-être animal et de lutte contre l'antibiorésistance⁷⁶ | forêts, gestion durable des pêches et aquaculture, commerce et investissement au service du DD, conduite responsable des entreprises et gestion de la chaîne d'approvisionnement Chapitre sur les systèmes alimentaires durables⁷⁷. |

⁷⁵ L'objectif du chapitre est d'établir une coopération étroite pour s'engager dans la transition vers des systèmes alimentaires durables (art. 7.1.). Le chapitre comprend des dispositions relatives à la coopération sur des aspects spécifiques des systèmes alimentaires durables, tels que la durabilité de la chaîne alimentaire et la réduction des pertes et des déchets alimentaires, la lutte contre la fraude alimentaire tout au long de la chaîne alimentaire, le bien-être des animaux, la lutte contre la résistance antimicrobienne et la réduction de l'utilisation d'engrais et de pesticides chimiques pour lesquels une évaluation des risques a été effectuée et a montré qu'ils entraînent des risques inacceptables pour la santé ou l'environnement (art. 7.2)

⁷⁶ Les objectifs du chapitre "sont de fournir un cadre pour le dialogue et la coopération en vue d'améliorer la protection et le bien-être des animaux et de parvenir à une compréhension commune des normes en matière de bien-être animal, ainsi que de renforcer la lutte contre le développement de la résistance antimicrobienne".

⁷⁷ L'objectif est "d'établir une coopération étroite afin de s'engager conjointement dans la transition vers des systèmes alimentaires durables" (art. 7.1). "La coopération peut inclure l'échange d'informations, d'expertise et d'expériences, ainsi que la coopération en matière de recherche et d'innovation" (art. 7.4)

| | | | | | | |
|-------------------------------------|---|---|---|---|---|--|
| | Engagements de la CE (2021, 2022) | UE/Mercosur⁷² <i>Accord politique sur le texte en juin 2019</i> | UE / Chili <i>Accord commercial intérimaire⁷³</i> | UE-Australie <i>Proposition de texte initial présentée par l'UE ⁷⁴</i> | UE/ Mexique <i>"accord de principe" sur les aspects commerciaux (avril 2018)</i> | UE / Nouvelle Zélande <i>Négociations conclues le 30 juin 2022</i> |
| | | | | | | Chapitre bien-être animal⁷⁸ |
| Éléments essentiels | Accord de Paris | X | X | X | X | Accord de Paris |
| Règlement des différends CDD | Aligner le contrôle de l'application des chapitres CDD sur le système général de règlement des différends Elargir la phase de mise en conformité aux différends relatifs aux chapitres CDD | Mécanisme de règlement des différends spécifique pour les violations du chapitre CDD (consultations, groupe d'experts) Pas de mécanisme de sanctions. Pas de mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts. | Mécanisme de règlement des différends spécifique pour les violations du chapitre CDD (consultations, groupe d'experts) Pas de mécanisme de sanctions. Pas de mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts. | Mécanisme de règlement des différends spécifique pour les violations du chapitre CDD (consultations, groupe d'experts) Pas de mécanisme de sanctions. Pas de mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts. | Mécanisme de règlement des différends spécifique pour les violations du chapitre CDD (consultations, groupe d'experts) Pas de mécanisme de sanctions. Pas de mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts. | Mécanisme général de règlement des différends Consultations, Groupe d'experts. Obligation de mise en conformité rapide. En cas de désaccord sur les mesures prises pour se mettre en conformité,, la partie plaignante peut demander au groupe |

⁷⁸ L'objectif du chapitre est de "renforcer la coopération entre les parties en ce qui concerne le bien-être des animaux d'élevage, en vue de faciliter les échanges entre les parties" (art. 8.1). "Les parties s'efforcent de coopérer dans les enceintes internationales afin de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de normes de bien-être animal fondées sur la science. (...). Les parties échangent des informations, des compétences et des expériences dans le domaine du bien-être animal en ce qui concerne le traitement des animaux à la ferme, pendant le transport et lors de l'abattage" (art. 8.2).

| | Engagements de la CE (2021, 2022) | UE/Mercosur ⁷² <i>Accord politique sur le texte en juin 2019</i> | UE / Chili <i>Accord commercial intérimaire⁷³</i> | UE-Australie <i>Proposition de texte initial présentée par l'UE ⁷⁴</i> | UE/ Mexique <i>"accord de principe" sur les aspects commerciaux (avril 2018)</i> | UE / Nouvelle Zélande <i>Négociations conclues le 30 juin 2022</i> |
|--|---|--|---|--|---|--|
| | <p>Application éventuelle de sanctions commerciales temporaires et proportionnés si un groupe d'experts constate qu'une partie viole ses engagements en matière de CDD, et si cette partie ne se met pas en conformité dans les délais prescrits.</p> | | | | | <p>d'experts initial de trancher la question.</p> <p>Possibilité de suspendre les obligations de l'accord si <u>la décision sur la mise en conformité du groupe d'experts</u> : (i) conclut à une violation des accords et normes sur le travail ; (ii) constate que la partie mise en cause est responsable d'un acte ou d'une omission portant substantiellement atteinte au but et à l'objet de l'Accord de Paris.</p> <p>Mesures de suspension temporaires et proportionnées, qui peuvent faire l'objet de contestations par</p> |

| | | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|--|
| | Engagements de la CE (2021, 2022) | UE/Mercosur⁷² <i>Accord politique sur le texte en juin 2019</i> | UE / Chili <i>Accord commercial intérimaire⁷³</i> | UE-Australie <i>Proposition de texte initial présentée par l'UE ⁷⁴</i> | UE/ Mexique <i>"accord de principe" sur les aspects commerciaux (avril 2018)</i> | UE / Nouvelle Zélande <i>Négociations conclues le 30 juin 2022</i> |
| | | | | | | la partie mise en cause devant le groupe d'experts initial. |
| Protection des investissements étrangers et règlement des différends Etat / investisseur | Résolution du Parlement européen (2021/2176(INI) ⁷⁹) TPR 2021 : la CE plaidera pour la création d'une juridiction multilatérale des investissements au sein de la CNUDCI | Pas de volet protection des investissements | Sections C et D du Chapitre 10 de l'Accord cadre avancé ⁸⁰ - Pas d'exclusion des investissements fossiles du champ de la protection - Système juridictionnel des investissements | Pas de volet protection des investissements | - Pas d'exclusion des investissements fossiles du champ de la protection - Système juridictionnel des investissements | Pas de volet protection des investissements |

⁷⁹ Voir supra, note de bas de page n°70

⁸⁰ Ces dispositions ne sont pas encore applicables et le seront à l'expiration de l'accord intérimaire, lorsque l'accord cadre avancé entrera en vigueur.