

Les négociations commerciales et la gouvernance climatique : l'UE comme précurseur, mais pas (encore) meneur

Jean-Frédéric Morin, Nicolas Michaud, Corentin Bialais
(Université Laval, Canada)

Cet *Issue Brief* résulte d'un projet de recherche financé par le CRSH, la FCI, le CEPCI et CIGI. Plus d'informations sur le projet disponibles sur le site www.chaire-epi.ulaval.ca

La négociation d'accords de libre-échange offre des opportunités pour l'amélioration de la gouvernance climatique mondiale. Contrairement aux négociations multilatérales sur le climat, qui rassemblent plusieurs pays sur une question relativement intégrée, les négociations commerciales bilatérales et régionales impliquent un nombre restreint de partenaires, mais portent sur une multitude de questions distinctes, de la propriété intellectuelle à la protection de l'environnement. Ce contexte favorise les « marchandages » et la conclusion de nouvelles ententes. Certains accords commerciaux prévoient même des engagements environnementaux plus stricts, précis et contraignants que ceux des accords multilatéraux sur l'environnement. Les percées de la diplomatie environnementale ne se réalisent pas nécessairement là où on les attend le plus.

L'analyse détaillée de 660 accords commerciaux conclus depuis 1947¹ permet de relever des dispositions particulièrement novatrices sur une série d'enjeux environnementaux. La question plus spécifique des changements climatiques, en revanche, apparaît encore sous-développée. Dans le récent Partenariat transpacifique (TPP, signé en février 2016), le mot « climat » n'apparaît pas même une seule fois dans le chapitre consacré à l'environnement qui compte pourtant 26 pages ! Qu'en sera-t-il dans le Partenariat transatlantique (TAFTA/TTIP), dont les négociations entre les États-Unis et l'Union européenne (représentée par la Commission) ont débuté en juin 2013 ? Cet *Issue Brief* présente la portée et les limites de l'action européenne sur le climat dans les négociations commerciales.

1. Nous avons emprunté les accords colligés au projet DESTA et nous les avons analysés à travers notre propre grille (disponible en ligne sur www.chaire-epi.ulaval.ca). Chacun des 660 accords commerciaux a été lu par deux codeurs de manières indépendantes et leurs divergences ont été arbitrées par un troisième.

MESSAGES CLÉS

- L'Union européenne est une pionnière dans l'intégration des questions climatiques au sein des négociations commerciales. C'est l'acteur qui inclut le plus grand nombre et la plus grande diversité de normes sur les changements climatiques dans ses accords commerciaux.
- Cependant, le modèle européen ne semble pas inspirer les autres acteurs du système commercial. Malgré la prolifération récente du nombre d'accords commerciaux, et l'augmentation exponentielle des dispositions relatives à l'environnement dans ceux-ci, peu de pays s'inspirent des normes européennes.
- Afin de favoriser une approche intégrée sur les changements climatiques, il serait utile de reproduire plus largement les quelques normes climatiques qui existent, et d'innover en s'inspirant des percées réalisées sur d'autres questions environnementales.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

L'UNION EUROPÉENNE COMME PRÉCURSEUR

L'Union européenne a progressivement intégré son agenda climatique à ses négociations commerciales. Dès 1979, la Convention de Lomé II, conclue entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), fait la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Puis, en 1989, avant même la publication du premier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), la révision de la Convention de Lomé est l'occasion d'y insérer une référence au problème de l'effet de serre. Dans les années 1990, certains accords commerciaux européens réaffirment l'importance de la coopération internationale sur le climat et prévoient des dispositions de plus en plus détaillées. Certains accords européens récents exigent même que les signataires réaffirment leur engagement à mettre en œuvre la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto.

Aujourd'hui, tous les accords commerciaux européens prévoient des dispositions relatives

aux changements climatiques. La quarantaine d'accords commerciaux européens conclus depuis la signature de la CCNUCC en 1992 compte en moyenne 2,2 dispositions climatiques. Les accords européens plus récents dépassent régulièrement la barre des 7 dispositions sur le climat, avec un record de 13 dispositions dans l'accord avec la Moldavie de 2014². Le climat s'est ainsi graduellement imposé comme un élément incontournable des négociations commerciales européennes, contribuant directement aux objectifs environnementaux de l'Union³.

En intégrant ainsi de façon avant-gardiste son agenda climatique aux négociations commerciales, l'Union européenne a joué un rôle de

2. En comparaison, l'ensemble des accords commerciaux signé à travers le monde depuis 1992 comprennent en moyenne 0,7 article portant sur cet enjeu, avec une moyenne à seulement 0,4.
3. Jinnah, S., Morgera, E. (2013). "Environmental provisions in American and EU free trade agreements: A preliminary comparison and research agenda", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22(3), 2013, p. 232.

Tableau 1. Le rôle précurseur de l'Europe dans l'adoption de dispositions relatives aux changements climatiques

Disposition	Premier accord à la prévoir	Année	Extrait	Nombre total d'accords
Assistance en cas de catastrophes naturelles	Traité de Rome instituant la CEE	1957	« Sont compatibles avec le marché commun [...] les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. »	20
Promotion énergies renouvelables	Lomé II (Europe - ACP)	1979	« La Communauté apportera son aide [à la] mise en œuvre de stratégies [...] qui concerneront notamment les sources d'énergie éolienne, solaire, géothermique et hydraulique. »	69
Promotion efficacité énergétique	Lomé II (Europe - ACP)	1979	« La Communauté apportera son aide [à la] production dans les États ACP des équipements nécessaires à la production et à la distribution de l'énergie ainsi qu'à la mise en application de techniques permettant d'économiser l'énergie. »	65
Réduction des gaz à effet de serre	Lomé IV (Europe - ACP)	1989	« Les Parties reconnaissent l'utilité d'échanges de vues, par le biais des mécanismes de consultations prévues dans la Convention, au sujet de risques écologiques majeurs, soit de portée planétaire (tels que l'effet de serre [...]), soit de portée plus spécifique. »	28
Coopération	Europe et Pologne /Hongrie	1991	« La coopération porte sur [...] l'évolution du climat global. »	33
Ratification ou mise en œuvre de la CCNUCC	Marché commun d'Afrique orientale et australie	1993	« Les États membres [...] s'entendent pour accéder aux accords de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement relatifs aux conventions sur le changement climatique et la biodiversité. »*	6
Ratification ou mise en œuvre de Kyoto	Europe et Monténégro	2007	« Une attention particulière est accordée à la ratification et à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. »	13
Adaptation	Chine et Costa Rica	2010	« Les Parties doivent coopérer [...] pour promouvoir la gestion efficace des risques dans le secteur agro-économique afin d'intégrer des mesures pour l'adaptation [...] aux changements et à la variabilités climatiques. »*	12
Harmonisation des législations	Europe et Ukraine	2014	« L'Ukraine s'engage à rapprocher progressivement, dans les délais impartis, sa législation des textes législatifs de l'Union européenne, [dont la] Directive 2003/87/CE [...] établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté [...]. »	2

* traduction libre des auteurs.

pionnier à l'échelle mondiale. Ce sont des accords européens qui ont été les premiers des 660 accords commerciaux analysés à faire référence aux énergies renouvelables, à la réduction des gaz à effets de serre, à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Ce rôle précurseur européen apparaît clairement dans le Tableau 1, puisqu'on peut y constater que l'Europe est à l'origine de 7 des 9 accords qui ont intégré pour la première fois une catégorie de dispositions traitant d'un enjeu lié aux changements climatiques.

UN MENEUR ENCORE ISOLÉ

Les innovations européennes ne sont pas demeurées des expériences isolées, puisque plusieurs accords commerciaux subséquents reproduisent des dispositions similaires. La Commission européenne, sans surprise, reprend dans ses propres accords les dispositions de ses accords précédents. Mais les innovations européennes sont également reproduites dans des accords conclus entre des pays tiers.

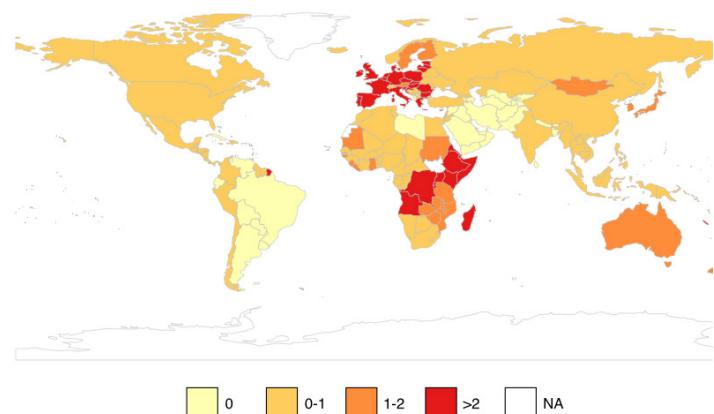
Par voie de conséquence, l'Europe est représentée dans une part sans cesse décroissante des accords commerciaux qui abordent les changements climatiques. En 1995, les Communautés européennes étaient parties à plus de 70 % des accords incluant une disposition sur les changements climatiques. Aujourd'hui, seulement 43 % des accords comptant au moins une disposition sur les changements climatiques sont des accords européens.

Cette diffusion représente certainement un gain pour la politique environnementale européenne. Non seulement elle reflète l'influence normative de l'Europe à l'extérieur de ses frontières, mais elle contribue également à l'atteinte de ses objectifs environnementaux.

Cette diffusion demeure cependant limitée. La majorité des partenaires de l'Union européenne, après avoir accepté ces dispositions sur les changements climatiques, ne les reprennent pas par la suite avec des pays tiers. De plus, comme l'indique la Figure 1, une cinquantaine de pays, dont la Russie et le Brésil, n'ont pas signé un seul accord commercial comprenant un article relatif aux changements climatiques. Et si certains pays africains comme l'Angola et la République démocratique du Congo semblent inclure une moyenne relativement élevée de dispositions sur les changements climatiques dans leurs accords commerciaux, cela s'explique principalement parce qu'ils ont signé moins d'accords que les autres pays.

Par ailleurs, les pays qui intègrent des dispositions sur les changements climatiques dans leurs accords commerciaux le font parfois du bout des lèvres.

Figure 1. Nombre moyen de dispositions portant sur les changements climatiques par accord, 1992-2015



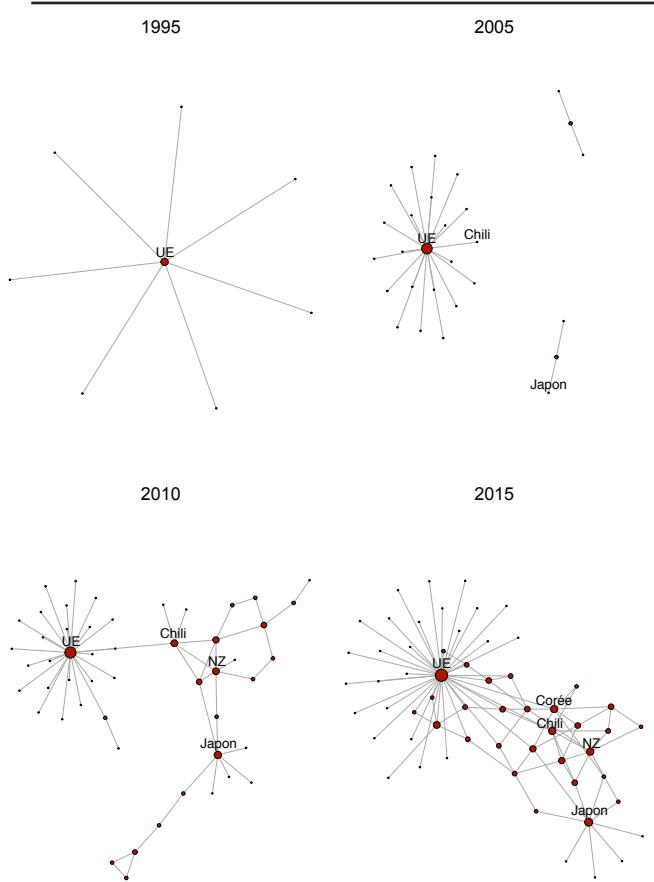
Les États-Unis incluent dans certains de leurs accords des dispositions sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, mais ils ne font généralement pas mention des changements climatiques, et n'incluent aucune référence au protocole de Kyoto. Certains accords américains consacrent plusieurs pages à la protection des forêts, et imposent la mise en œuvre de certains accords environnementaux, mais ils demeurent particulièrement prudents en matière de changements climatiques.

La Figure 2 présente une cartographie chronologique du réseau d'accords commerciaux comprenant au moins une disposition climatique⁴. Chaque point correspond à un pays ou à un groupe régional et chaque lien signifie que ces deux acteurs sont liés par un accord qui comporte au moins une disposition climatique.

La position centrale de l'Union européenne émerge clairement de la constellation d'accords que cette dernière a tissée avec ses partenaires. On constate cependant qu'elle parvient difficilement à exporter son modèle au-delà de ses partenaires immédiats. On remarque également qu'une partie du réseau s'est développé indépendamment de l'influence européenne. Quelques pays de bassin Pacifique, en particulier, ont joué un rôle important dans la diffusion des normes portant sur les changements climatiques, et une grande partie de leurs partenaires respectifs ont ensuite repris ces dispositions dans leurs accords ultérieurs.

4. Pour constituer ces réseaux, nous avons tenu compte de toutes les catégories de dispositions mentionnées dans le tableau 1, sauf celles sur les catastrophes naturelles, puisqu'elles ne sont pas nécessairement liées aux changements climatiques.

Figure 2. Réseau des dispositions portant sur les changements climatiques



CONCLUSION : VERS LE PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE

L'Union européenne est le principal instigateur de l'intégration des questions climatiques aux négociations commerciales. C'est à travers les accords européens que la plupart des nouvelles dispositions portant sur les questions climatiques ont émergé, constituant de véritables innovations réglementaires. Néanmoins, les partenaires de l'Union européenne n'ont pas tendance à reprendre ces dispositions dans leurs propres accords.

Le Partenariat transatlantique représente une opportunité et un défi uniques à cet égard. D'une part, il est généralement convenu que cet accord pourrait constituer un nouvel étalon sur lequel s'aligneront les pays tiers et à partir duquel seront

évalués les accords ultérieurs. À ce titre, il s'agit non seulement d'un accord crucial pour l'Europe et les États-Unis, mais aussi pour le reste du monde⁵. D'autre part, rien n'indique que cet accord sera particulièrement novateur en matière de changement climatique.

Les directives données par le Conseil à la Commission européenne pour la négociation du Partenariat transatlantique abordent en détail la protection de l'environnement, mais demeurent modestes sur la question plus spécifique des changements climatiques. Tout au plus le Conseil affirme-t-il que l'accord doit prévoir des dispositions pour faciliter le commerce de biens moins énergivore⁶. La position initiale de la Commission européenne, articulée en juillet 2014, s'avère plus ambitieuse, en ajoutant une référence à la CCNUCC⁷. Un document de position ultérieure, rendu public en janvier 2015, va encore plus loin et envisage que les parties au Partenariat transatlantique s'engagent à mettre en œuvre l'accord qui résulterait de la Conférence de Paris⁸. Cependant, ces prises de position plus ambitieuse ont été évacuées de la proposition de texte discutée avec les États-Unis en octobre 2015. Cette proposition inclut des dispositions détaillées sur la protection des espèces menacées, des forêts, des ressources halieutiques, mais demeure silencieuse sur les émissions de gaz à effet de serre. Sans préjuger de ses chances de succès à brève échéance, il serait regrettable, compte tenu de l'importance systémique du Partenariat transatlantique, que le nivelllement par le bas prédomine et que cette opportunité ne soit pas saisie par la diplomatie climatique dans les prochaines années. ■

- 5. Meunier, S., Morin, J.-F. (2014). "No agreement is an island: negotiating TTIP in a dense régime complex", in *The Transatlantic Trade and Investment Partnership in a Multipolar World* (sous la dir. De J.-F. Morin, T. Novotna, F. Ponjaert et M. Telò). Farnham: Ashgate, 2014.
- 6. Conseil de l'Union européenne (2013). *Directives for the Negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*, ST 11103/13, 17 juin 2013, p. 14
- 7. Commission européenne (2013). *Trade and Sustainable Development: Initial EU position paper*, 16 juillet 2013, p. 2
- 8. Commission européenne (2015). *Trade and Sustainable Development: Position Paper*. Tabled for discussion with the US for the negotiating Round of 19-23 May 2014 and made public on 7 January 2015.