



LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Fiche Politique commerciale

Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer

Denis Tersen, Haut fonctionnaire, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques

La crise agricole française l'a rappelé : **le commerce et l'environnement ne font pas « spontanément » bon ménage**. Dans les cibles des manifestants se trouvaient le projet d'accord de libre-échange entre l'UE et l'union douanière sud-américaine, le Mercosur, ainsi que les importations de produits ne respectant pas les normes européennes en matière environnementale ou sanitaire. À l'unisson des professionnels agricoles, la totalité de la classe politique française est venue condamner le projet et réclamer l'imposition de mesures « miroirs » aux frontières. Le débat est très français¹, mais pas seulement², ce qui est problématique dans un domaine, la politique commerciale, de compétence communautaire dès la création du marché commun. Pour les opposants au libre commerce, celui-ci favorise le dumping environnemental et les fuites de carbone. Pour les partisans d'échanges ouverts, le commerce favorise la diffusion des biens et services environnementaux et permet à l'UE d'utiliser sa puissance commerciale et la taille de son marché pour imposer des exigences environnementales à ses partenaires intéressés à y vendre leurs produits. L'environnement est donc un empêchement de commercer librement.

Soucieuse à la fois de liberté des échanges et de promotion d'un modèle de développement soutenable et le respect de l'accord de Paris, l'UE a essayé de tenir conjointement ces deux objectifs³. La politique commerciale a commencé à évoluer en faveur du climat pendant le dernier mandat européen. Mais ce mouvement reste à être consolidé et à prolonger.

1. Dans le dernier mandat, plusieurs avancées écologiques dans la politique commerciale

Dans sa communication de décembre 2019 sur le Pacte vert, la Commission affiche son ambition que « la politique commerciale agisse comme une plateforme permettant de nouer le dialogue avec les partenaires commerciaux sur l'action en faveur du climat et de l'environnement » et annonce qu'« elle proposera de faire du respect de l'accord de Paris un élément essentiel de tous les accords commerciaux globaux futurs »⁴. **La politique commerciale doit donc servir de levier pour favoriser la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union annoncés dans le programme « Fit for 55 »**. L'UE a mobilisé pour ce faire les différents outils de la politique commerciale.

Compte tenu de la quasi-paralysie de l'OMC et du système commercial multilatéral⁵, **le premier levier actionné a été celui des accords de partenariats économiques**. Deux d'entre eux, l'accord de coopération et de commerce post-Brexit de décembre 2020 entre l'UE et le Royaume-Uni⁶ et l'accord de libre-échange UE — Nouvelle-Zélande signé en juin 2022 présentent des innovations « vertes » importantes. Dans ces deux accords, le respect de l'accord de Paris est considéré comme une « clause essentielle »⁷ de l'accord dont la violation peut conduire l'autre partie à suspendre son

¹ Lors du vote de ratification de l'accord de partenariat économique entre l'UE et la Nouvelle Zélande au Parlement européen en novembre 2023 les parlementaires français ont été presque seuls à s'opposer à l'accord au sein des groupes les Verts et « socialistes et démocrates ».

² Le parlement néerlandais vient ainsi de voter une résolution demandant l'exclusion de l'agriculture du projet d'accord UE/Mercosur.

³ L'accord de Marrakech de 1994 créant l'organisation mondiale du commerce (OMC) fait du développement durable une condition de la libéralisation des échanges, l'accord sur le commerce (GATT) prévoyait dans son article XX des exemptions à ses principes de libéralisation et de non-discrimination pour des raisons relevant de la protection de l'environnement (cf. infra) ; depuis 2010, les accords de libre-échange signés par l'UE contenaient des chapitres environnementaux, mais non contraignants.

⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁵ A contrario, récemment l'OMC est parvenue à un accord sur l'encadrement des subventions à la pêche, à des fins de préservation de la ressource halieutique en juin 2022. https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_f.htm

⁶ Celui-ci est très particulier puisqu'il acte un recul de la libéralisation commerciale et de l'intégration économique entre les deux partenaires. Tersen, D. 2024. « Brexit : désillusions dans la démondialisation. » La Grande Conversation, le 9 janvier 2024.

⁷ Celles-ci étaient précédemment limitées au respect des droits humains et de la démocratie. Sur les « éléments essentiels » : Van Der Ven, C., Lamy, P., Pons, G., et Leturcq, P. 2022. « GT12 - Make-or-break: Including multilateral environmental agreements as « essential elements » in EU free trade agreements. » Europe Jacques Delors, Policy Brief.

application⁸ ou à prendre des mesures de rétorsion. L'accord UE-Royaume-Uni comporte une clause anti-régression en matière de protection de l'environnement — comme dans le domaine social — qui empêche une des deux parties d'abaisser ses normes environnementales pour en tirer un avantage commercial⁹. En cas d'infraction, s'il est démontré que ces mesures de « dumping environnemental » impactent le commerce et l'investissement, la partie lésée peut prendre des rétorsions commerciales.

Il a été par ailleurs créé un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF ou CBAM selon l'acronyme anglais)¹⁰. Il vise à limiter les fuites de carbone et à mettre en place des conditions de concurrence équitable entre les producteurs européens qui participent au régime de **système d'échange de quotas d'émissions** de l'UE (SEQE-UE)¹¹ et les producteurs situés dans des pays n'ayant pas de régime de prix du carbone. Les importations en provenance de ces pays feront l'objet d'une « remise à niveau » sous forme de prélèvement à la frontière, progressivement à compter de 2026, dans des secteurs intensifs ou potentiellement intensifs en carbone (acier, aluminium, ciment, engrais azotés, hydrogène, électricité).

D'autres mesures dites miroirs visant à imposer des règles environnementales identiques à tous les produits proposés à la vente sur le marché européen, qu'ils soient « locaux » ou importés, ont également été mises en œuvre. La première, relative à l'interdiction d'importation de viande bovine aux hormones pour des raisons de santé publique, est très antérieure au « Pacte vert ». Elle a donné lieu à un conflit commercial de grande ampleur entre les États-Unis et l'UE, traité notamment dans le cadre de l'OMC entre 1996 et 2009. Il s'est conclu *in fine* par le maintien de la législation européenne en contrepartie de l'ouverture de contingents d'importations de viande bovine américaine sans hormones à droit nul. Ces mesures relèvent de secteurs très divers — batteries automobiles, écoconception des produits — avec un champ d'application privilégié dans le domaine agroalimentaire — restrictions dans l'utilisation de certains pesticides, limites maximales de résidus pour plusieurs néonicotinoïdes¹².

Des outils législatifs ont enfin été mis en place pour **accroître la responsabilité des importateurs européens**. En mai 2023 a été adopté le règlement européen contre la déforestation importée. Les importateurs de « commodités » comme le bois, le café, le cacao, l'huile de palme, devant être capables de montrer que ces produits ne proviennent pas de terres récemment déforestées ou ont contribué à la dégradation forestière, et pour ce faire ont une obligation de « diligence raisonnée »¹³. D'autres mesures adoptées ou en phase d'adoption s'inscrivent dans ce nouveau cours : directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui comporte une dimension extraterritoriale¹⁴ ; règlement sur l'interdiction d'exporter des déchets toxiques et des plastiques dans les pays non OCDE n'ayant pas les moyens de les traiter¹⁵.

⁸ L'accord UE-Royaume-Uni dispose dans son article 764 : « *chaque Partie respecte l'accord de Paris et le processus établi par la CCNUCC et s'abstient d'actes ou d'omissions qui porteraient fondamentalement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris.* » Il ajoute dans son article 772 : « *Si une Partie considère que l'autre Partie a manqué gravement et substantiellement à l'une des obligations qui sont décrites comme des éléments essentiels [...], elle peut décider de mettre fin à, ou de suspendre, l'application de toute ou partie du présent accord...* ». L'accord UE-Nouvelle Zélande comporte des dispositions similaires.

⁹ L'article 391-2 de l'accord dispose : « *Une Partie n'affaiblit ni ne réduit, d'une manière qui affecte les échanges commerciaux ou les investissements entre les Parties, ses niveaux de protection de l'environnement ou son niveau de protection du climat au-dessous des niveaux en vigueur à la fin de la période de transition, y compris en ne veillant pas à l'application effective de son droit de l'environnement ou de son niveau de protection du climat.* ».

¹⁰ Texte publié le 10 mai 2023.

¹¹ Celui-ci établit des quotas d'émissions de gaz à effet de serre par producteur, quotas réduits progressivement pour parvenir à la neutralité carbone de l'UE en 2050. Les quotas d'émissions peuvent donner lieu à ventes et achats (mécanisme dit de « cap and trade »).

¹² Pour un recensement complet de ces mesures miroirs : Dupré, M. et Kpenou, S. 2023. *Les mesures miroirs, un outil essentiel de mise en œuvre du Pacte vert. Premier bilan du mandat européen 2019-2024 et perspectives*. Institut Veblen.

¹³ Ensemble des vérifications qu'un importateur doit réaliser afin de se faire une idée précise concernant l'origine légale du produit à importer.

¹⁴ Conseil européen. 2023. « Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour protéger l'environnement et les droits de l'homme. » Communiqué de presse, le 14 décembre 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/12/14/corporate-sustainability-due-diligence-council-and-parliament-strike-deal-to-protect-environment-and-human-rights/>

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16528-2023-INIT/en/pdf>

2. Des enjeux majeurs pour les prochaines années

Le « Pacte vert » a mis l'environnement et le climat au même niveau que la libéralisation des échanges et l'ouverture des marchés étrangers dans les principes guidant la politique commerciale de l'UE. Il reste à passer des principes à la pratique. Donner aux enjeux environnementaux une importance comparable ou supérieure aux enjeux commerciaux ne va pas de soi. Les mesures environnementales prises unilatéralement suscitent des oppositions des pays tiers et peuvent avoir un coût commercial si ceux-ci prennent des mesures de rétorsion. En France, certains secteurs d'exportation (aéronautique, vins et spiritueux) sont très exposés au risque de fermeture des marchés des pays tiers¹⁶. L'Allemagne est particulièrement sensible à ce risque, son industrie étant très dépendante des marchés extérieurs. Les arbitrages au niveau européen sont donc rarement en faveur du climat. L'UE étant exportatrice nette de biens et services¹⁷, **le premier enjeu de la mandature sera de confirmer la place du climat et l'environnement dans l'action extérieure de l'Union.**

L'UE défend traditionnellement le multilatéralisme commercial c'est-à-dire les acquis de l'OMC et de son corpus de règles.

De fait, elle a été amenée à juger de nombreuses décisions prises au nom de la défense de l'environnement, remplissant un vide institutionnel¹⁸. Elle s'appuie pour cela sur l'article XX du GATT qui prévoit dans ses exceptions générales : « rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales. ... »

Ce texte n'est clairement plus adapté aux nouvelles politiques environnementales qui comportent de plus en plus souvent des dispositions de politique industrielle, non conformes aux règles commerciales¹⁹. L'Europe qui veut être à la fois irréprochable sur le plan environnemental et respecter le multilatéralisme est bridée dans sa capacité d'action et module ses interventions pour qu'elles apparaissent compatibles avec l'OMC, mais sans convaincre ses partenaires et sans avoir la certitude que ses dispositifs seraient *in fine* jugés conformes aux règles si le mécanisme des différends de l'OMC était amené à trancher. C'est particulièrement le cas du MACF²⁰.

3. Quelques propositions à mettre en débat

❖ Le temps multilatéral étant particulièrement lent et aléatoire, **l'Union doit d'abord continuer à avancer dans ses politiques bilatérales et unilatérales et réaffirmer le primat du climat et de l'environnement dans sa politique commerciale.** C'est un enjeu important de la nouvelle mandature européenne.

Sur un plan interne, l'adoption de mesures miroirs environnementales doit être étendue.

En matière d'accords bilatéraux : au-delà de l'accord de Paris, les autres accords environnementaux — comme la convention sur la diversité biologique — pourraient à leur tour être reconnus comme des éléments essentiels des accords.

¹⁶ Dans des dossiers pas directement environnementaux mais liés à l'industrie « verte », le projet d'imposition de droits anti-dumping aux panneaux solaires chinois en 2013 et plus récemment l'ouverture d'une enquête sur les véhicules électriques chinois en 2023, la Chine mise en cause a directement ciblé la France dans ses mesures de représailles, en l'occurrence le vin en 2013 et les spiritueux (« brandy ») fin 2023.

¹⁷ 2022 a été un contre-exemple du fait de l'augmentation des prix de l'énergie. 2023 devrait voir un retour à l'excédent y compris sur la seule balance des biens et marchandises.

¹⁸ "International environmental regimes have proliferated since the 1970s but still lack a key element: a formal way to resolve inter-state disputes. Since its 1995 founding, the World Trade Organization (WTO) and its dispute settlement mechanism have filled the void." Dans Johnson, T. 2015. "Information revelation and structural supremacy: The World Trade Organization's incorporation of environmental policy." *The review of International Organization* 10: 207-29. <https://doi.org/10.1007/s11558-015-9215-y>

¹⁹ L'exemple de l'Inflation Reduction Act américain vient immédiatement à l'esprit.

²⁰ Dans sa forme actuelle, le MACF ne permet pas de mettre les entreprises de l'UE sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes sur les marchés mondiaux, toute en suscitant une levée de boucliers des pays tiers.

Parallèlement pour limiter les accusations de protectionnisme vert porté par les pays en développement, des discussions devraient être engagées avec les plus pauvres des pays en développement pour les accompagner dans leur transition climatique et écologique (transfert de technologie, affectation d'une partie des recettes du MACF évaluées à plusieurs milliards d'euros).

Enfin, sur le plan multilatéral, certaines initiatives seraient bénéfiques, par exemple :

- Suspension encadrée des règles, lorsqu'une décision est prise dans le cadre d'une politique environnementale sous la forme d'une dérogation (*waiver*) ;
- Engagement des principales puissances commerciales de ne pas contester de manière contentieuse les politiques environnementales des partenaires (clause de paix) ;
- Création d'un mécanisme de question prioritaire climatique renvoyant l'interprétation des dispositions climatiques contestées à des experts climatiques — provenant du GIEC par exemple — pour trancher de leur légitimité du point de vue de la lutte contre le réchauffement climatique ;
- Ouverture de négociations sur les subventions « vertes » afin de déterminer celles qui pourraient d'emblée être acceptées et celle qui le seraient sous condition ;
- Création d'un secrétariat commun CCNUCC/OMC, ébauche d'une organisation mondiale du commerce et du climat à construire.

❖ **Si l'UE affirme clairement ses priorités, elle pourra peser et renforcer les liens entre environnement et commerce.** En son sein, la France sera entendue si elle sait arbitrer entre des intérêts et des valeurs parfois contradictoires, qui peuvent faire douter de sa sincérité environnementale. Que ce soit au sein du Conseil, du parlement ou de la société civile, elle doit éviter l'isolement et favoriser l'émergence de coalitions positives pour le climat et l'environnement.

A RETROUVER DANS LE DOSSIER

<https://www.lafabriqueecologique.fr/dossier-6-les-enjeux-ecologiques-des-elections-europeennes/>

CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes
Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs
Rendre concrète la transition juste
L'écologie face à la montée du populisme
Sobriété, quel récit pour l'Union européenne
Choisir les bons mots pour l'écologie européenne
Politique d'adaptation à l'échelle européenne

CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation
Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM
Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion
Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030
Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas
Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer
L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

CHAPITRE 3: ÉNERGIE ET ENTREPRISES

Des politiques énergétiques au milieu du gué
Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?
Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?
La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire
L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises
La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE
L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT

Réenchanter l'Europe de l'eau
Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier
Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique
Impliquer plus et mieux les territoires
Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide
Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts
Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité