

Évaluation de l'impact des politiques commerciales et des accords de libre-échange sur le climat

Une étude de cas de CETA – Résumé exécutif



PowerShift

Crédits

Éditeur

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tél.: +49-(0)30-278 756 32

Courriel: alessa.hartmann@power-shift.de

<https://power-shift.de>

Auteurs

Thomas Fritz, Alessa Hartmann

Traduction

Pierre-Yves Serinet

Recherche d'images

Niklas Toresson

Mise en page et composition

Christopher Freeman / conductdesign.com

Photo de couverture: Kris Krüg / [Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/kriskrug/)

Berlin, février 2024

Funding

Cette étude a été soutenue par la European Climate Foundation. La responsabilité des opinions exprimées dans cette étude incombe aux auteurs.

Résumé exécutif

Élaborée par PowerShift, cette étude offre une analyse de l'impact sur le climat de l'Accord économique et commercial global (CETA) entre l'Union européenne et le Canada, mis en œuvre de façon provisoire depuis le 21 septembre 2017.

Méthodologie

La méthodologie utilisée pour effectuer cette évaluation ex post repose sur quatre piliers:

- 1 une analyse des variations du commerce de marchandises entre l'UE et le Canada, en mettant l'accent sur les produits dont le commerce a un impact significatif sur le climat;
- 2 une analyse des règles, des institutions et des décisions qui déterminent les politiques de l'accord commercial à l'égard du climat;
- 3 une analyse du travail des comités et des espaces de discussion créés par le CETA qui ont un grand impact sur le climat;
- 4 une évaluation des implications qu'ont les dispositions de le CETA en matière d'investissement sur les flux, les stocks et la protection des investissements.

Cette méthodologie va au-delà des évaluations d'impact conventionnelles puisque l'analyse

tient compte des marchandises qui étaient déjà exemptes de droits de douane lorsque le CETA est entré en vigueur, comme le minerai de fer, le pétrole brut, le charbon dur, les fèves de soja et de nombreux produits du bois. Ce n'est qu'en incluant le commerce de ces marchandises, qui sont préjudiciables pour le climat, qu'il est possible d'identifier toute l'étendue des effets néfastes du commerce qu'a permis et encouragé le CETA. Un accord commercial véritablement progressiste exigerait la mise en place de mesures ciblées pour contenir ce type de commerce et atténuer son impact sur le changement climatique.

L'échange de marchandises entre l'UE et le Canada

Notre analyse de la variation des flux commerciaux depuis l'entrée en vigueur de le CETA révèle une réelle augmentation du commerce bilatéral de nombreux produits dont l'impact est nuisible pour le climat. C'est le cas du minerai de fer, la plus importante matière première exportée du Canada vers l'UE, ainsi que des combustibles fossiles comme le pétrole brut et le charbon dur. En plus d'accélérer le changement climatique, la production et la consommation de ces minerais et combustibles ont de nombreuses autres incidences sur l'environnement, comme la pollution de l'air et de l'eau, la perte de biodiversité et la modification de l'utilisation des terres.



Photo: Roya Ann Miller / Unsplash.com

La libéralisation du commerce des produits agricoles accentue l'impact négatif de le CETA sur le climat. Les quotas et les tarifs préférentiels appliqués aux produits d'origine animale, tels que les produits laitiers et le bœuf, présentent des risques particuliers. En effet, les deux partenaires n'ont pas réussi à faire de progrès significatif pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'élevage, le méthane étant le plus dommageable des gaz émis. Depuis la mise en œuvre de le CETA, les exportations de bœuf entre les deux partenaires ont fortement augmenté.

Étroitement lié à l'industrie de l'élevage, le commerce euro-canadien de graines oléagineuses utilisées pour l'alimentation animale est aussi problématique, en particulier les graines de soja et de colza. Tandis que les importations de soja de l'UE en provenance du Canada ont connu une augmentation plutôt modeste, les importations de colza vers l'UE ont considérablement augmenté depuis l'application de le CETA. La grande majorité des plants de colza et de soja cultivés au Canada sont génétiquement modifiés afin de résister à l'arrosage d'herbicides. L'utilisation de ces herbicides a considérablement augmenté au Canada au cours des 15 dernières années, causant une perte de biodiversité et d'importantes émissions de gaz à effet de serre.

Le commerce des produits forestiers a également augmenté depuis la mise en œuvre de le CETA. Alors que les importations européennes de bois canadien ont inversé le déclin observable avant l'accord, les exportations de l'UE vers le Canada se sont fortement accrues. Cet accroissement bilatéral du commerce du bois s'inscrit dans un contexte de perte accélérée des forêts au Canada et dans l'UE. Dans les deux régions, la capacité des terres forestières à éliminer le dioxyde de carbone a considérablement diminué, principalement en raison d'un niveau élevé d'exploitation forestière industrielle.

Les engagements de le CETA sur l'accès de l'industrie chimique aux marchés alimentent également la demande de produits nuisibles pour l'environnement. Par exemple, depuis la mise en œuvre de le CETA, les exportations de produits plastiques de l'UE vers le Canada se sont considérablement accrues, dont des produits particulièrement nuisibles comme les microplastiques, les emballages en plastique et les fibres synthétiques. La production de ces plastiques nécessite de grandes quantités d'énergie et par conséquent, contribue de façon importante au changement climatique.

Une autre préoccupation est l'absence de mesures ciblées pour atténuer les risques du commerce de tous ces produits sur le climat.



Photo: Kris Krüg / Flickr.com

Le commerce priorisé par le CETA n'est pas assujéti à une amélioration concrète du processus de production des secteurs qui bénéficient de l'accord, même de ceux qui sont connus pour être polluants. L'accord ne contient pas non plus de dispositions concrètes pour réduire ou mettre fin au commerce des produits qui causent beaucoup de dommages, comme les combustibles fossiles. Une autre lacune flagrante est l'absence de transfert de technologie pour favoriser la décarbonisation des secteurs libéralisés qui sont nuisibles.

Bien que le commerce des biens environnementaux ait connu une légère hausse depuis la mise en œuvre de le CETA, cette augmentation ne parvient pas à compenser les conséquences négatives mentionnées précédemment, d'autant plus que la part des biens «verts» dans le total des échanges bilatéraux n'a jamais dépassé 10 %. Il est donc difficile de voir comment les biens «verts» pourraient contrebalancer l'impact sur le climat des 90 % des marchandises non vertes à forte intensité d'émissions qu'échange l'UE et le Canada.

Les règles, institutions et décisions qui déterminent les politiques à l'égard du climat

Notre analyse des règles et des institutions qui régissent l'accord révèle d'autres lacunes. Les chapitres de le CETA relatifs au développement

durable, par exemple, sont dépourvus d'engagements précis pour protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique, et ne font pas même référence à l'Accord de Paris alors qu'il a été adopté par les deux parties à la même époque où elles négociaient le CETA. Le Comité du commerce et du développement durable a déployé des efforts plutôt timides pour appliquer des mesures sérieuses de protection de l'environnement face au changement climatique, tandis que le rôle de la société civile dans le suivi de ces dispositions reste très limité.

Ces faiblesses sont aggravées par le fait que le mécanisme de règlement des différends entre États de le CETA ne s'applique pas au chapitre sur le développement durable, ce qui le rend vulnérable aux transgressions et aux efforts pour le fragiliser. En outre, la Commission européenne a décliné la proposition du Canada d'inclure des pénalités et sanctions commerciales en cas de non respect des engagements en matière de développement durable, pourtant il est largement reconnu que les mécanismes d'application des dispositions environnementales des accords commerciaux de l'UE font défaut. Avoir refusé cette offre est d'autant plus regrettable qu'aucune des parties ne peut se targuer d'être un champion de la lutte au changement climatique: le Canada et l'UE sont tous deux à la traîne dans l'atteinte de leurs objectifs à l'égard du climat.

À propos des comités et dialogues bilatéraux mis sur pied par le CETA

Les activités des comités et les dialogues bilatéraux mis en place par le CETA sont une autre source de préoccupation. Le pouvoir étendu des comités, par exemple, y compris le droit de modifier l'accord sans l'intervention du Parlement européen, est une prérogative inquiétante dont plusieurs questionnent la légitimité démocratique. En mettant les normes respectives de chaque partie en contraposition, les comités peuvent affaiblir les réglementations en matière d'environnement et de lutte au changement climatique. Ils pourraient aussi être tentés de limiter la capacité de l'UE ou du Canada à renforcer unilatéralement les exigences imposées aux industries à forte consommation d'énergie, par exemple. Dans ce contexte, le manque de transparence des comités de le CETA est inquiétant: les procès-verbaux détaillés ne sont pas accessibles au public, pas plus que les informations clés sur les participants.

Les discussions qui ont lieu au sein du comité sanitaire et phytosanitaire (SPS) sur la sécurité alimentaire illustrent clairement les risques qui pèsent sur les normes environnementales. Les fonctionnaires canadiens, par exemple, affirment que la limite maximale pour les résidus de pesticides fixée par l'UE est trop stricte et constitue, par conséquent, un obstacle au commerce pour leurs agriculteurs. Ils cherchent également à influencer les réglementations sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et veulent que l'UE accepte des niveaux plus élevés de contamination des cultures par des OGM non autorisés. Le Canada a également utilisé le dialogue bilatéral de le CETA sur les produits forestiers pour contester la nouvelle réglementation de l'UE sur la déforestation, une manœuvre inquiétante compte tenu des énormes émissions associées à la perte continue de forêts tant au Canada que dans l'UE.

Au cours des négociations de le CETA, le lobby des combustibles fossiles, en particulier au Canada, a réussi à influencer de manière impor-

tante la Directive européenne sur la qualité des carburants. La directive n'inclut ou ne limite pas de façon adéquate le pétrole des sables bitumineux dont l'impact sur le changement climatique est considérable. Ce succès de lobbying pourrait entraver les efforts futurs de l'UE pour renforcer les réglementations sur les combustibles fossiles.

Les flux, les stocks et la protection des investissements

D'autres lacunes de le CETA concernent les règles de l'accord relatives à la libéralisation et à la protection des investissements. LE CETA ne contient aucune disposition engageant les partenaires à appliquer des critères environnementaux sur les investissements directs étrangers (IDE) bilatéraux. Un tel mécanisme de sélection environnementale des investissements est nécessaire car l'industrie manufacturière à forte intensité d'émissions de GES et l'industrie minière, pétrolière et gazière figurent parmi les principaux secteurs recevant des investissements bilatéraux en provenance et à destination de l'UE et du Canada. De surcroît, notre analyse des flux et des stocks d'IDE révèle qu'une grande majorité des investissements bilatéraux dans l'UE et au Canada passent par deux importants paradis fiscaux de l'UE, à savoir les Pays-Bas et le Luxembourg. Le parcours de ces flux de capitaux réduit les recettes fiscales dont la transition énergétique a désespérément besoin.

LE CETA inclut un système juridictionnel des investissements (SJI), une version modifiée du règlement des différends entre investisseurs et États, qui octroie aux investisseurs étrangers le droit exclusif de poursuivre les États en dommages et intérêts lorsque l'adoption de politiques a un impact sur leurs profits. Ce privilège accordé aux entreprises pourrait considérablement accroître le coût de la mise en œuvre de législations rigoureuses sur l'environnement et le changement climatique par les États, voire refroidir leur intention d'adopter de telles lois d'intérêt public face au risque de devoir verser des indemnités démesurées. Compte tenu des énormes investissements bilatéraux dans les

secteurs du pétrole, du gaz et des produits manufacturés, le CETA pourrait donner lieu à de nombreux litiges au titre de la protection des investissements pour contester les législations environnementales, les normes d'émission et la transition énergétique. En outre, l'«instrument interprétatif commun» qui a été élaboré pour minimiser ces risques est largement inadéquat, sans compter qu'il est évident que cette initiative cherchait essentiellement à faire taire les critiques contre le CETA.

Toutes ces lacunes soulignent peut-être le principal échec de la politique commerciale de l'UE face à la crise climatique: la priorité qu'elle accorde constamment à la libéralisation plutôt qu'à la transformation. Or, comme le montre clairement notre analyse de la mise en œuvre de le CETA, il faut inverser cette priorité. La transformation de l'appareil productif et la décarbonisation des biens échangés au niveau international doivent avoir préséance sur l'élimination des barrières commerciales si l'on veut réellement atténuer le changement climatique.

Recommandations

Pour répondre à ces préoccupations et mettre en place un accord commercial dont l'impact sur l'environnement et le changement climatique serait réellement progressif, il faut réviser le CETA de façon à

- 1 inclure des dispositions fortes de protection de l'environnement et à l'égard du climat dans tous les chapitres de l'accord;
- 2 restreindre ou interdire le commerce de produits nuisibles;
- 3 retirer tout pouvoir aux comités non démocratiques et garantir la transparence;
- 4 inclure un mécanisme environnemental de sélection des investissements et rejeter le système de règlement des différends entre investisseurs et États.

PowerShift

Basé à Berlin, PowerShift e.V. travaille sur le commerce international, les matières premières et les politiques face au changement climatique. Les problèmes du monde actuel sont gigantesques: inégalités à l'échelle mondiale, catastrophes climatiques, exploitation, et PowerShift les aborde à la source. PowerShift met en évidence l'interdépendance des enjeux, mène des actions de sensibilisation et développe des politiques alternatives. Nous mobilisons notre expertise pour dévoiler les injustices et porter des revendications politiques en faveur d'un monde plus juste au plan écologique et social. Pour atteindre nos objectifs, notre équipe forge de solides alliances avec des organisations de divers horizons, des mouvements sociaux et des citoyens et citoyennes. Nous savons que nous sommes plus forts ensemble que nous ne pourrions jamais l'être seuls.

Si vous souhaitez rester informés de notre travail, inscrivez-vous à notre lettre d'information: power-shift.de/newsletter-bestellen