

Verdir la politique commerciale de l'UE - 4

Comment « verdir » les accords commerciaux ?

“Ce document formule plusieurs propositions sur la manière de rendre les accords commerciaux plus favorables à l'environnement.”

Pascal Lamy, Geneviève Pons et Pierre Leturcq, 2020

Alors que les résultats de l'élection présidentielle américaine suscitent de plus grandes espérances tant pour l'environnement que pour le commerce international, ce document d'orientation formule plusieurs propositions sur la manière de rendre les accords commerciaux plus favorables à l'environnement. Il est le quatrième d'une série sur le verdissement de la politique commerciale de l'UE initiée par Europe Jacques Delors dans le sillage de la réorganisation politique intervenue après les élections européennes de 2019¹.

¹ Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., [Time to Green the EU's trade policy: but how?](#), Institut Jacques Delors, July 2019. Lamy, P., Pons, G.,

Alors que la politique commerciale ne constitue ni une panacée en termes de lutte contre le réchauffement climatique global, ni une garantie de protection de l'environnement et de la biodiversité, elle doit néanmoins accompagner les dynamiques internes de la transition écologique afin de garantir et promouvoir davantage encore leur impact. La pression de l'opinion publique sur cette question étant de plus en plus visible, les lignes politiques semblent bouger rapidement. La

Leturcq, P., [The Economics of Trade and the Environment](#), Institut Jacques Delors, December 2019. Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., [A European Border Carbon Adjustment proposal](#), Europe Jacques Delors, June 2020

Auteurs

**PASCAL
LAMY**

Président
emeritus, Institut
Jacques Delors et
Ancien Directeur
Général de l'OMC

**GENEVIÈVE
PONS**

Directrice Générale,
Europe Jacques
Delors et Ancienne
directrice de
WWF EU

**PIERRE
LETURCQ**

Chercheur,
Europe Jacques Delors

Constitutrice

**MARIE-PAULINE
GIRIN**

Assistant de
recherche, Europe
Jacques Delors

Remerciements

Cette série est publiée avec le soutien de la European Climate Foundation.
Les auteurs adressent leurs sincères remerciements à Gabrielle Marceau, Aaron Cosby et François Chimits pour leurs précieux commentaires ainsi qu'à Natasha Zivkovic pour leur aide dans la réalisation de ce document d'orientation.

nomination de la nouvelle Commission européenne a conduit à une accélération du calendrier en matière de verdissement de la politique commerciale de l'UE. En l'espace de seulement quelques mois, des propositions sensibles telles que l'ajustement carbone aux frontières ou l'intégration de l'accord de Paris comme un élément essentiel des accords commerciaux bilatéraux de l'UE sont devenues des options politiques qui font désormais partie intégrante de l'agenda du Pacte vert et qui sont donc, à ce titre, prises sérieusement en compte au niveau européen. L'alliance inattendue entre la France et les Pays-Bas sur le verdissement de la politique commerciale européenne² ainsi que les récentes positions plus négatives prises par plusieurs gouvernements nationaux concernant la ratification de l'accord UE-Mercosur sont deux exemples parmi d'autres de cette accélération. Cet élan politique pourrait d'ailleurs porter ses fruits très prochainement. L'accord commercial actuellement en cours de négociation entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, pays précurseur en matière de politique commerciale durable et de politique climatique³, pourrait bien être le premier d'une série de nouveaux accords commerciaux incluant des dispositions opposables dans le cadre de chapitres « Commerce et développement durable » plus « musclés ».

Cet effort de verdissement peut être envisagé sous le prisme des deux dimensions traditionnelles du système commercial fondé sur des règles:

1. La dimension multilatérale, c'est-à-dire l'OMC, où les ambitions visant à libéraliser le commerce de manière équitable sont limitées par l'hétérogénéité des préférences des membres et de leurs niveaux de développement.

² Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development [[Non-papier des Pays-Bas et de la France sur le commerce, les effets socio-économiques et le développement durable](#)].

³ *Politico, European Union-New Zealand, Natural Partners Committed to Action on Climate Change and Sustainability, September 2020.*

2. La dimension bilatérale/régionale (« OMC+ »), qui permet de mieux poursuivre l'ouverture et donc d'offrir un levier supplémentaire pour des ambitions environnementales plus élevées.

01.

Améliorer l'articulation entre les règles commerciales et environnementales multilatérales et la gouvernance

A. Renforcer les mécanismes de mise en œuvre et de respect des accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

La persistance du non-respect des dispositions commerciales des accords multilatéraux sur l'environnement (braconnage, commerce de l'ivoire et des cornes de rhinocéros, vente de pangolins, etc.) illustre la complexité de la mise en œuvre et du respect de ces accords. Comme environ 20⁴ des 250

⁴ Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle), Convention sur la diversité biologique (CDB) et son protocole sur la biosécurité, Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES), Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF), Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal), Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (procédure CIP) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, Convention de Stockholm relative aux polluants organiques persistants (POP), Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), Convention-cadre des Nations unies

autres accords multilatéraux sur l'environnement, la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES) comporte des dispositions contraignantes relatives au commerce. Les dispositions commerciales des accords sur l'environnement visent en premier lieu à interdire ou réglementer le commerce, y compris la circulation des espèces en voie d'extinction ou les produits considérés comme dangereux. Ainsi, la CITES prévoit un contrôle obligatoire du commerce des espèces menacées d'extinction. Cependant, la réalisation de ce contrôle reste de la responsabilité des États.

Le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (Protocole sur la biosécurité (2000) autorise les pays à interdire l'importation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) s'ils estiment qu'il n'existe pas suffisamment de preuves scientifiques garantissant la sécurité du produit. Le Protocole exige aussi des exportateurs qu'ils étiquettent les envois comportant des produits génétiquement modifiés (par exemple du maïs ou du coton). Dans son « amendement d'interdiction », la Convention de Bâle (1989)⁵ souligne l'interdiction de toute exportation de déchets dangereux et de tout autre type de déchets couverts par la Convention destinés à l'élimination finale, à la récupération, au recyclage et à la valorisation en provenance de pays listés à l'annexe VII de la Convention (Parties et autres États membres de l'OCDE, CE, Liechtenstein mais pas les États-Unis), vers l'ensemble des autres pays.

Un certain nombre d'interdictions existent pour garantir que les déchets dangereux ne sont pas exportés vers **a)**

sur le changement climatique (CCNUCC), Accord des Nations unies sur les stocks de poissons (UNFA), Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF), Convention de Minamata sur le mercure, Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique.

⁵ Elle est entrée en vigueur en 2019 et a été ratifiée par 99 pays.

b) un État n'étant pas partie à la Convention de Bâle ou **c)** une partie ayant interdit l'importation de déchets dangereux. Les parties peuvent toutefois signer des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la gestion des déchets dangereux avec d'autres parties ou non-parties, à condition que ces accords ne soient « pas moins respectueux de l'environnement » que ne l'est la Convention de Bâle.

Les dispositions des accords multilatéraux sur l'environnement sont suffisamment explicites, et leurs ambitions ne sont pas remises en question. En revanche, leur efficacité reste limitée par la capacité de chaque État à les mettre en œuvre correctement, notamment en raison d'insuffisances en ressources financières, matérielles, administratives et humaines.

En termes de mise en œuvre, les accords mentionnés précédemment pourraient être renforcés conformément au triptyque suivant : notification (transparence), contrôle et assistance. En termes de transparence et de contrôle, il existe des mécanismes de notification et de rapport. Les ressources qui y sont affectées sont cependant insuffisantes, ce qui explique la poursuite du trafic illégal d'animaux protégés, de ressources comme l'ivoire et/ou de substances nocives.

Aider plutôt que contraindre ? Pour remédier aux lacunes des accords multilatéraux sur l'environnement, deux types de solutions peuvent être identifiés. La première option consisterait à renforcer le droit international de l'environnement en y introduisant des mécanismes contraignants. Cela pourrait passer soit par l'octroi de pouvoirs de sanctions aux organismes chargés de la surveillance de la mise en œuvre des accords environnementaux, soit par l'élargissement des compétences de l'organe de règlement des différends de l'OMC aux dispositions commerciales des accords multilatéraux sur l'environnement. La seconde option est celle du dialogue et de l'assistance. Dans les conditions

actuelles, cette seconde option semble être la plus pertinente pour les raisons suivantes.

Le manque d'efficacité touchant les accords multilatéraux sur l'environnement n'est pas dû à la volonté de certains membres signataires de se dérober à leurs obligations découlant des dispositions de ces accords ; il est plutôt lié à la persistance de phénomènes illégaux et clandestins que les membres dont les économies sont les moins développées n'ont pas les moyens de combattre.

Dans le cadre de cette « seconde option », l'une des solutions envisageables pourrait être de flécher l'aide au développement vers le renforcement des capacités des États bénéficiaires. Cela pourrait impliquer l'ouverture d'un chapitre spécifique dans le programme de travail de l'initiative « Aide au commerce » de l'OMC. Ce chapitre serait consacré à la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement par des bénéficiaires, ce qui renforcerait la transparence des effets de la politique de développement sur la mise en œuvre de ces accords.

Cela pourrait aussi consister en un dialogue renforcé entre l'OMC et les instances de gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement (une combinaison de dialogues entre les secrétariats et les membres des différents accords). À cet effet, l'OMC et les instances de gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement comportant des dispositions relatives au commerce pourraient intensifier et systématiser les échanges d'observateurs entre secrétariats. Plusieurs secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et des organisations internationales se sont déjà vu octroyer un rôle d'observateur au sein du Comité pour le commerce et l'environnement de l'OMC tandis que des sessions de discussion régulières avec des représentants des accords multilatéraux sur l'environnement font déjà partie des activités de ce Comité pour le commerce et l'environnement de l'OMC. Leur fréquence et leur portée pourraient être accrues pour permettre une évaluation approfondie et régulière de la mise en œuvre

de ces accords, des questions à aborder et des liens envisageables avec les activités des autres comités de l'OMC.

À plus court terme, les contrôles pourraient être améliorés par le biais d'examen réguliers de la politique commerciale à condition que les programmes de développement des capacités et de coopération entre les pays (en termes de législation et d'action) soient renforcés.

Des mesures d'assistance spécifique destinées aux pays les plus pauvres afin de les aider à mettre en œuvre leurs engagements dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement pourraient aussi être renforcées à court terme. Cela passerait par un soutien au renforcement de leur législation ainsi que par une consolidation des procédures de contrôle des trafics illégaux. Des mesures portant sur la demande ont également un rôle très important à jouer afin de lutter contre les échanges de biens et services portant sur des espèces menacées et leurs produits et des mesures de contrôle ou d'interdiction commencent à être prises par les États de destination. La mise en œuvre de chacun des éléments de ce triptyque exigera donc une aide sur mesure, essentiellement destinée aux pays en développement. Cela inclut une assistance technique pour la mise en œuvre locale des dispositions commerciales des accords sur l'environnement, une aide financière pour la mise en œuvre de mesures de contrôle (garde-forestiers armés, campagnes d'éducation, etc.), ainsi que des mesures spécifiques pour augmenter la viabilité et la profitabilité de l'utilisation et de la gestion durable des ressources naturelles par les communautés locales.

B. Améliorer les accords commerciaux multilatéraux

a. Règles multilatérales

Le premier paragraphe du préambule de l'Accord de Marrakech (1994) entérine explicitement les principes et la poursuite des objectifs de développement durable⁶ au sein de l'OMC. Les exceptions « environnementales » (b) et (g) de l'article XX⁷ du GATT autorisent les membres de l'OMC à adopter des mesures restrictives s'ils les estiment nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (exception b), ou si elles sont liées à la conservation des ressources naturelles épuisables si de telles mesures sont appliquées en parallèle de restrictions à la production ou à la consommation intérieure (exception g). Comme pour d'autres

⁶ Préambule de l'Accord de Marrakech : « Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique, »

⁷ Article XX du GATT : « Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;
g) 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 ; »

exceptions mentionnées dans l'article XX, celles citées précédemment doivent être compatibles avec les principes fondamentaux de l'OMC, qui interdisent toute discrimination injustifiée, tout en reconnaissant le droit des États membres de faire prévaloir des questions non-commerciales.

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (« Accord SPS ») définit un ensemble de domaines pour lesquels des mesures peuvent s'appliquer pour protéger la vie/la santé des animaux et des végétaux sur le territoire d'un État membre contre les risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes. Il vise aussi à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux sur le territoire des États membres face aux risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. Ces domaines s'inscrivent aussi dans le cadre juridique des principes de la non-discrimination arbitraire et de la nécessité, mais ils reposent néanmoins sur des normes scientifiques internationales adoptées par des institutions internationales identifiées dans l'Accord SPS : la Commission commune FAO/OMS du Codex Alimentarius (Codex), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV, FAO)⁸.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) couvre généralement la réglementation sur les produits et normes non couverts par l'Accord SPS ; il est complété dans son annexe par un code des bonnes pratiques applicables aux normes. Cependant, contrairement à l'Accord SPS, l'Accord OTC ne comporte pas de liste des organisations internationales de normalisation, comme

⁸ Accord SPS, Annexe A, §3.

cela devrait être le cas. Cela impliquerait une révision technique relativement limitée de l'Accord OTC.

Les règles de l'OMC laissent la porte ouverte à l'interprétation de la question de la compatibilité entre l'ouverture commerciale et la protection environnementale. L'évolution de la jurisprudence sur cette question depuis la création de l'Organe de règlement des différends de l'OMC en est la preuve. En termes de compatibilité des règles régissant le droit commercial international avec les exigences de protection de l'environnement, deux suggestions ont été avancées :

- La première est que les accords de l'OMC ne sont pas suffisamment explicites sur la relation entre les règles du commerce international et la protection de l'environnement. Elle appelle à une renégociation de ces accords pour parvenir à un équilibre plus clair entre l'ouverture commerciale et les mesures environnementales.
- La seconde tend à considérer que la réouverture des Accords de l'OMC reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore dans la mesure où, s'ils sont réouverts, toutes les dispositions pourraient être sujettes à renégociation. En outre, le processus serait trop long et ne permettrait pas d'aboutir à des résultats dans un délai raisonnable. Une renégociation de ces accords pourrait alors être remplacée par une Déclaration ministérielle. Comme l'indiquait le directeur général adjoint de l'OMC, Alan Wolff, il est raisonnable de supposer que cette initiative pourrait avoir lieu dans un délai relativement court, à savoir avant 2025. Cette seconde option pourrait se révéler suffisante, notamment en raison de l'évolution positive de la jurisprudence dans son approche sur la relation commerce/environnement. Cela impliquerait d'aller plus loin que la simple affirmation selon laquelle l'institution repose sur l'idée d'une ouverture commerciale mutuellement bénéfique et du développement durable. Une telle déclaration pourrait constituer

un tournant décisif et servir à rappeler que la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement font partie des principales missions de l'institution. **Le groupe FAST (Amis de la promotion d'un commerce durable), un groupe informel créé en juillet 2018 pour approfondir le lien entre commerce et environnement à l'OMC et au-delà a permis de faire progresser considérablement les discussions.** Les membres du groupe FAST sont l'UE, mais aussi le Costa-Rica, la Suisse, le Canada et la Nouvelle-Zélande, entre autres. Leurs efforts visant à la création d'un bloc de membres de l'OMC engagés en faveur d'un vaste programme de réformes (de la mise en œuvre des objectifs de développement durable à la promotion d'une économie circulaire ou à l'abandon des subventions aux carburants fossiles) pourraient commencer à porter leurs fruits lors de la prochaine conférence ministérielle de juin 2021 au Kazakhstan.

b. Leur interprétation par l'Organe d'appel de l'OMC

On peut considérer que la jurisprudence de l'OMC a su s'adapter à l'émergence d'un consensus international sur l'importance qu'il convient de donner à l'environnement et au développement durable. La jurisprudence de l'Organe d'appel montre que le système de l'OMC accepte que des considérations environnementales puissent justifier des restrictions commerciales. Selon la célèbre citation du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis/Essence, « la réglementation OMC ne peut être lue en 'isolant cliniquement' des autres règles du droit public international »⁹. L'Organe

⁹ États-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, 29 avril 1996, AB-1996-1, Rapport de l'Organe d'appel, article 31 WT/DS2/AB/R, p. 17. "The WTO Law cannot be interpreted in clinical isolation from international public law" [« La réglementation OMC ne peut être lue en 'isolant cliniquement' des autres règles du droit international public »].

d'appel a souligné dans cette affaire l'importance du développement durable, y compris de son aspect environnemental, au moment crucial où le droit public international évoluait en faveur d'une meilleure reconnaissance de l'environnement comme bien public global. D'une certaine manière, l'Organe d'appel de l'OMC a essayé d'assurer un équilibre entre les règles commerciales et la protection de l'environnement. On peut ensuite considérer soit que le cadre juridique fournit des garanties suffisantes pour permettre aux États de décider librement de restrictions commerciales sur la base de considérations environnementales, soit que l'équilibre doit pencher encore plus clairement en faveur de l'environnement. Joël Trachtman considérait l'attitude de l'Organe d'appel à cet égard comme d'une « fidélité sélective à la lettre du texte »¹⁰.

Dans l'affaire Thons-Dauphins¹¹, le groupe spécial du GATT avait rejeté l'invocation des exceptions b) et g) de l'article XX au motif que la menace environnementale n'était pas située dans l'État membre initiant la demande.

Dans l'affaire Crevettes-Tortues, l'Organe d'appel avait noté qu'en raison de la présence des tortues protégées « dans toutes les régions océaniques du monde », il n'y avait pas d'intérêt majeur pour les États-Unis à les protéger. Il avait par ailleurs affirmé que les pays étaient en droit de prendre des mesures commerciales protégeant l'environnement ainsi que les espèces en danger et les ressources épuisables. Ce n'est pas à l'OMC de leur « accorder » ce droit, dans la mesure où les États membres de l'OMC ont le droit d'adopter des mesures environnementales. Au fil du temps, la jurisprudence a

ainsi reconnu une plus grande flexibilité dans la capacité des membres à imposer des mesures unilatérales de protection de l'environnement.

L'affaire Thons a confirmé qu'un État membre de l'OMC peut déterminer le niveau de protection qu'il souhaite, même s'il dépasse alors le niveau d'exigence d'un traité antérieur (bilatéral ou régional). Dans cette affaire, les États-Unis avaient imposé un taux de mortalité nul des dauphins pour accorder à leurs exportateurs le label « sans risque pour les dauphins », ce qui était une exigence plus stricte que celle prévue dans le traité bilatéral qu'ils avaient signé avec le Mexique. L'Organe d'appel a rappelé que les membres ont la possibilité d'imposer unilatéralement des normes environnementales plus strictes à condition qu'elles ne soient pas discriminatoires.

La jurisprudence de l'OMC a également reconnu que les membres peuvent imposer unilatéralement des mesures de restriction commerciale fondées sur des engagements internationaux en matière d'environnement, y compris pour les membres n'ayant pas pris ces engagements (États-Unis/Crevettes, 1998). Dans l'affaire Communautés européennes – Brésil – Pneumatiques rechapés (2008), le Brésil avait invoqué les exceptions b) et g) de l'article XX du GATT pour justifier une interdiction d'importation des pneus rechapés. Il estimait que cette interdiction était nécessaire pour empêcher toute accumulation de pneus usagés qui, outre leurs effets néfastes sur l'environnement, constitueraient un terreau propice aux moustiques et seraient donc sources de maladies transmises par les moustiques, telles que la malaria et la dengue. Le rapport relatif à cette affaire rappelle¹² qu'une

¹⁰ De l'anglais "selective textualism"; in Trachtman, J., (2017) WTO Trade and Environment Jurisprudence: Avoiding Environmental Catastrophe, Harvard International Law Journal.

¹¹ GATT Panel Report, United States – Restrictions on Imports of Tuna, DS21/R, 3 September 1991, unadopted, BISD 39S/155. [Rapport du Groupe spécial du GATT, États-Unis — Restrictions à l'importation de thon, DS21/R, 3 septembre 1991, n'a pas été adopté, BISD 39S/155.](#)

¹² Énoncé pour la première fois dans : [Corée — Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche réfrigérée et congelée, d'après l'article 21.3\(b\) du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, 2001. Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef - Agreement under Article 21.3\(b\) of the DSU, 2001](#)

mesure nécessaire ne se limite pas nécessairement à ce qui est « indispensable »¹³.

Dans le cas où la déclaration ministérielle sur le commerce et l'environnement mentionnée précédemment ne serait pas suffisante pour clarifier les règles de l'OMC aux yeux du juge, une autre piste pourrait être envisagée. Les membres de l'OMC pourraient décréter une interprétation « faisant autorité » des règles sélectionnées afin de clarifier davantage la lecture, par le juge de l'OMC, des règles spécifiques telles que les exceptions mentionnées dans l'article XX du GATT. Une telle décision nécessite néanmoins un consensus au sein des membres.

c. Processus et organisation institutionnelle

En parallèle des missions de l'institution, deux pistes inscrites dans les procédures internes de l'OMC pourraient renforcer l'importance de la protection environnementale :

1. **Transparence** : améliorer les processus des rapports obligatoires destinés au Comité du commerce et de l'environnement, au Comité des obstacles techniques au commerce et au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, en ajoutant des éléments liés à la protection de l'environnement et au développement durable.
2. **Inclure un chapitre sur le commerce et l'environnement dans les Examens des politiques commerciales (EPC) des États membres**, qui constituent un outil essentiel pour le contrôle du comportement commercial de tous les membres, mais qui est bien plus fréquent chez les membres les plus grands et les plus développés que chez les

¹³ Marceau, G. & Marquet, C. (2017). *La jurisprudence de l'OMC et la recherche d'un équilibre entre développement économique et considérations non-commerciales : le cas de l'environnement*. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 30 (2), 119-149.

plus petits et plus pauvres. Ce chapitre spécifique sur le commerce et l'environnement dans les EPC pourrait inclure par exemple les progrès réalisés en termes de réduction des subventions destinées aux combustibles fossiles, qui ont des effets de distorsion sur la concurrence, mais aussi en termes d'évolution et d'application des normes et règles sur l'usage des plastiques, l'économie circulaire, la déforestation, etc.

d. Autres voies multilatérales envisageables

- **Un « code de conduite » (plurilatéral) sur les mesures d'ajustement carbone aux frontières**

Une telle mesure est conforme à la proposition d'Europe Jacques Delors d'instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE¹⁴, dans la mesure où elle répond à la nécessité de développer une « approche coopérative » pour les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. La proposition pourrait être lancée rapidement dans le cadre de l'OMC et mise en œuvre par l'UE et les autres membres ayant déjà introduit un système de tarification du CO₂ (Canada, Nouvelle-Zélande, etc.).

Cette initiative pourrait aussi promouvoir l'idée de la création d'une agence d'évaluation indépendante. Cette proposition ne pourrait aboutir que si des acteurs clés acceptaient de signer un accord plurilatéral, qui offrirait de meilleures garanties de transparence et d'équité sur la question de l'ajustement carbone.

- **Une « dérogation verte » ou une taxonomie des subventions**

Les États membres pourraient décider de réinstaurer un type de dérogation (temporaire) pour les « subventions de la boîte verte », sur le modèle de la dérogation à

¹⁴ Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., A *European Border Carbon Adjustment Proposal*, Europe Jacques Delors, June 2020.

l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires pendant la période 1995-1999. Le problème intrinsèque avec une dérogation sur les subventions est qu'il offrirait un avantage aux pays ayant les plus fortes capacités de subvention dans les secteurs liés à la transition écologique. Une alternative à une dérogation trop large pourrait consister à mettre en place un système progressif du niveau autorisé des mesures compensatoires en fonction des objectifs visés par les subventions. Il est d'une importance cruciale de tenir compte de la légitimité de certaines subventions, qui poursuivent des objectifs définis dans des accords internationaux.

L'OMC montrerait clairement qu'elle progresse dans sa manière de relever les défis climatiques et environnementaux si elle établissait, sur une base temporaire, une taxonomie des subventions de la boîte verte assortie d'un barème progressif de mesures compensatoires.

- **Renforcer les disciplines sur les subventions aux combustibles fossiles et les subventions à la pêche préjudiciables**

» Subventions aux énergies fossiles

En 2017, la Nouvelle-Zélande et 11 autres membres de l'OMC ont lancé une initiative pour réformer la gestion des subventions aux énergies fossiles par l'OMC. Lancée lors de la conférence ministérielle, cette initiative avait été précédée d'un engagement pris par les membres du G7 de mettre fin aux subventions aux énergies fossiles d'ici 2025. La crise de la Covid-19 et la crise politique qui en a découlé ont ouvert une nouvelle fenêtre d'opportunité pour cette question, qui pourra être abordée lors de la conférence ministérielle de juin 2021 au Kazakhstan.

À l'échelle mondiale, les subventions en faveur des combustibles fossiles s'élèvent à plus de 500 milliards de dollars par an. Elles créent des distorsions de marché, des gaspillages et des choix de consommation biaisés.

Deux écoles de pensées tentent de relever ces défis.

La première estime que le cadre juridique actuel est insuffisant et qu'il est nécessaire de clarifier la portée de l'article 5 de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM), en ajoutant des termes relatifs à la protection de l'environnement et en mettant l'accent sur la lutte contre le changement climatique.

La seconde estime que sur la base du texte actuel, une déclaration politique engageant les membres de l'OMC à renforcer la transparence et les contrôles et prévoyant une suppression progressive des subventions accordées, ainsi que des solutions politiques et technique¹⁵, pourrait s'avérer suffisante. Cette seconde option qui a pris récemment de la consistance paraît plus réaliste que la première.

» Subventions à la pêche préjudiciables

Après plus de 20 ans de négociations sur les subventions à la pêche préjudiciables, les mois à venir pourraient être décisifs. Selon un document provisoire publié en juin 2020 par Santiago Wills¹⁶, président du groupe de négociation de l'OMC sur les subventions à la pêche, les subventions qui contribuent à la pêche INN (illicite, non déclarée et non réglementée), à la surpêche ou qui augmentent la capacité de pêche, feront l'objet d'une discussion lors de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC. Comme le souligne ce document provisoire, les discussions ne porteront toutefois que sur la pêche « en mer », ce qui exclut les eaux intérieures et l'aquaculture. Les chefs de délégation à l'OMC ont annoncé leur intention de parvenir à un texte consolidé avant la fin 2020, et à la signature d'un accord lors de la prochaine conférence ministérielle. Le groupe de négociation doit se réunir

¹⁵ Processus de renforcement des capacités

¹⁶ Un projet de texte consolidé confidentiel de 7 pages a déjà été mis sur la table par l'ambassadeur Santiago Wills lors d'une réunion informelle des chefs de délégations le 2 novembre 2020 et guidera les négociations à venir. Cf. [WTO News](#).

quatre fois entre septembre et novembre 2020. Les propositions incluent par exemple : l'interdiction d'une liste prédéfinie (ex ante) de subventions opérationnelles et d'investissements qui encouragent la surpêche en augmentant la capacité de pêche, l'interdiction de toute subvention destinée à un stock déjà pêché à des niveaux insoutenables et enfin, l'interdiction de toute subvention à la pêche, à moins que l'État concerné puisse démontrer qu'il a mis en place un véritable système de gestion.

Il faut accélérer la conclusion de ces négociations. A cette fin, un élément clé pourrait consister à définir une « boîte verte », ce qui autoriserait un nombre limité de subventions positives, comme celles relatives à la R&D, celles qui réduisent la capacité de pêche, ou celles favorisant les activités de pêche à petite échelle.

- **Donner un nouveau contour à l'Accord sur les Biens Environnementaux (ABE) ?**

Lancées en 2014 par 14 États engagés à libéraliser le commerce des biens environnementaux, les négociations sur l'Accord sur les biens environnementaux ont été interrompues en 2016. Les raisons invoquées étaient notamment la difficulté de définir les biens « environnementaux », l'absence de consensus sur les biens à inclure dans la liste de cet accord ABE et la question irrésolue de l'inclusion ou non des processus et méthodes de production (PPM). En fait, au moment de l'échec des négociations, les parties étaient globalement favorables à l'intégration des biens lorsqu'elle était avantageuse pour elles (ainsi la Chine plaidait en faveur des bicyclettes en raison de sa surcapacité en termes de production de vélos), ce qui revenait à mettre davantage l'accent sur les politiques industrielles intérieures plutôt que sur les préoccupations environnementales. Cet accord sur les biens environnementaux étant dans l'impasse, une solution efficace pourrait consister à le redéfinir entièrement, en faisant preuve d'ambition et en intégrant dans les négociations les services environnementaux (comme le traitement de l'eau et des déchets, le contrôle

de la pollution de l'air). Pour faciliter ces discussions, les parties devraient repartir de zéro pour définir les biens et services « environnementaux ». En outre, pour faciliter les négociations, le nouvel accord pourrait être lancé en se basant sur la suppression des entraves aux échanges pour un ensemble de biens directement liés à la transition énergétique, tels que les composants des éoliennes ou des panneaux solaires. Un accord renouvelé et plus ambitieux pourrait permettre de sortir de l'impasse et offrir à l'environnement une solution plus solide.

- **Une initiative spécifique pour les plastiques**

Chaque année, plus de 8 millions de tonnes de plastiques sont jetées dans les océans : elles sont responsables de la mort de centaines de milliers d'organismes marins, de la perturbation des écosystèmes marins et contribuent au réchauffement climatique. La majorité des déchets plastiques jetés dans les océans proviennent des pays en développement. Le commerce joue un rôle fondamental dans la circulation des plastiques et des déchets plastiques dans le monde. En l'absence de coordination internationale, les mesures d'interdiction des importations de déchets plastiques mises en place par la Chine en 2018 ont mis en lumière la responsabilité des exportateurs, mais ont aussi redirigé les flux de plastiques vers la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et le Vietnam. Ces pays ont à leur tour mis en place des mesures restrictives pour se protéger. Au total, plus de 120 millions de tonnes de plastiques mélangés ou contaminés devront trouver une nouvelle destination d'ici 2030 du fait de la nouvelle politique chinoise. Cependant, le 10 mai 2019, 180 pays ont accepté d'ajouter les déchets plastiques mélangés à la convention de Bâle. Les exportateurs de déchets plastiques mélangés et de plastiques non-recyclables devront désormais obtenir l'autorisation des gouvernements des pays dans lesquels les plastiques sont envoyés. Cet amendement à la convention de Bâle permettra d'améliorer la transparence, non seulement en termes d'origine mais aussi de traitement des déchets plastiques exportés.

La promotion de l'économie circulaire et la lutte contre les plastiques sont déjà en discussion au sein du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Dans le cadre d'une initiative commune menée par la Chine et les îles Fidji¹⁷, ce Comité du commerce et de l'environnement a intensifié son travail sur les questions relatives aux plastiques depuis sa dernière réunion le 3 juillet 2020. L'ouverture d'une plateforme de discussion exclusivement consacrée aux plastiques et alimentant les comités concernés en propositions de négociation pourrait être annoncée durant la prochaine conférence ministérielle (CM12) en juin 2021 à Nour-Soultan (Kazakhstan). Comme le souligne Carolyn Deere Birkbeck dans un récent plaidoyer pour l'ouverture d'une initiative sur les plastiques¹⁸, les mesures les plus évidentes à l'OMC dans la lutte contre les plastiques non-recyclés sont l'interdiction des subventions aux plastiques non-recyclés, la réduction des droits de douane pour les produits issus de l'économie circulaire et l'établissement de nouvelles normes en termes de transparence et de partage de l'information sur la composition des produits plastiques.

- *Propositions pour des « dérogations en faveur du climat » ou pour une « clause de paix verte »*

Dans une série de publications parues en 2018, James Bacchus plaideait pour l'introduction d'une « dérogation en faveur du climat ». Prévue pour être temporaire et limitée à des mesures intérieures prises dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, cette proposition continuerait à distinguer les régimes commerciaux et environnementaux, laissant entendre qu'il faudrait déroger à certaines mesures commerciales

¹⁷ OMC, [Les Membres discutent de la manière dont l'OMC peut soutenir les efforts visant à créer une économie circulaire et à lutter contre la pollution plastique](#).

¹⁸ BIRKBECK, C.D. (2020) "Strengthening international cooperation to tackle plastic pollution: options for WTO", *Graduate Institute of Geneva, Global Governance Brief No.1, January 2020*.

pour protéger l'environnement. Il en va de même pour l'instauration d'une « clause de paix », qui spécifie que les membres de l'OMC ne pourront pas engager, auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, d'action juridique portant sur l'aspect commercial de mesures en faveur du climat. Ces deux options vont à l'encontre de la conciliation des règles commerciales et environnementales. En outre, ces initiatives désarmeraient l'OMC et offriraient de nouvelles opportunités de resquillage en matière environnementale, ce qui susciterait de la suspicion de la part des membres de l'OMC, majoritairement dans les pays en développement, qui ont longtemps insisté pour éviter ce qu'ils considèrent comme un « protectionnisme vert ».

02.

Poursuivre le verdissement des accords commerciaux bilatéraux de l'UE

A. Des progrès récents dans le cadre des accords de libre-échange (ALE) « nouvelle génération »

L'approche européenne en termes d'intégration des dispositions environnementales dans les accords commerciaux a jusqu'à présent été « coopérative », reposant sur la coopération et le dialogue politique, contrairement à l'approche « punitive » adoptée par les États-Unis.

Les accords européens existants n'intègrent pas les chapitres sur le commerce et le développement durable dans le mécanisme général de règlement des différends. Ils prévoient un mécanisme spécifique fondé sur la réunion d'un panel d'experts et de représentants de la société civile. Ils se réfèrent toutefois à un grand nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement. Les accords américains quant à eux tendent à cibler un nombre plus restreint d'objectifs environnementaux et à conditionner

l'octroi de préférences commerciales à la satisfaction de ces objectifs. Ainsi, dans le cadre des négociations de l'accord commercial États-Unis/Pérou conclu en 2007, les États-Unis se sont assurés de l'adhésion du Pérou à la CITES, ce qui a notamment conduit à la création du premier poste de ministre de l'environnement au Pérou¹⁹.

Parmi les avancées notables réalisées dans le cadre des accords « nouvelle génération » de l'UE, on peut notamment citer les éléments suivants :

- La présence de chapitres consacrés au commerce et développement durable (pour la première fois en 2011 dans l'accord UE-Corée) ;
- L'établissement d'un « Comité du commerce et de l'environnement » chargé du contrôle, d'un Groupe consultatif interne ainsi que la convocation d'un forum de la société civile. La partie « Commerce et développement durable (CDD) » de ces accords nouvelle génération se fonde sur une meilleure intégration des organisations de la société civile pour contrôler la mise en œuvre des accords, ainsi que leurs conséquences sociales et environnementales.
- L'évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) réalisée systématiquement avant ou après la conclusion de l'accord.
- Les clauses de non-dérogation au droit national de l'environnement des parties, pour des considérations commerciales et d'investissement.
- Les dispositions en matière de coopération sur la biodiversité et la gestion durable des forêts, mais

aussi les dispositions sur la responsabilité sociale des entreprises, la gestion durable des ressources marines, les références explicites à l'Accord de Paris (après 2017) et le principe de précaution, les dispositions détaillées sur la protection du climat et la transparence.

B. De nouvelles pistes pour verdir les accords commerciaux bilatéraux de l'UE

a. La conformité avec l'Accord de Paris, un « élément essentiel » des accords commerciaux européens

Depuis les élections de mai 2019 et la confirmation de la commission Von der Leyen par le Parlement européen nouvellement élu, on a observé une augmentation rapide du soutien des responsables européens en faveur de cette proposition. L'ancien commissaire européen au commerce, Phil Hogan, l'a mentionnée presque systématiquement sur la question du renforcement des chapitres Commerce et développement durable des accords commerciaux européens. Il s'agit de la possibilité, en dernier ressort, pour l'une des parties de se retirer de l'accord commercial, en cas de retrait de l'autre partie de l'accord de Paris ou de son échec à se conformer à ses engagements juridiquement contraignants²⁰.

Cela permettrait d'harmoniser ces dispositions de dernier ressort avec celles que l'UE applique en matière de droits de l'homme et d'armement. Une disposition similaire pourrait être introduite pour la Convention sur la biodiversité (CBD).

Cette solution, souvent rejetée, obtient désormais un soutien croissant et, en tant que partie intégrante du Pacte vert, devrait être mise en œuvre durant le mandat de la Commission Von der Leyen. Néanmoins,

¹⁹ Voir l'excellente étude comparative des approches américaines et européennes sur les questions environnementales dans les ALE : In JINNAH, S. and 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*, 22(3), November 2013, pp. 324-339.

²⁰ À savoir, soumettre tous les cinq ans une Contribution déterminée au niveau national (CDN) montrant la progression de la partie prenante par rapport à la CDN actuelle et reflétant son ambition la plus élevée possible (conformément à l'article 4.3. de l'Accord de Paris).

comment faut-il procéder avec les accords déjà négociés avec des États qui échouent clairement à respecter les obligations dans le cadre de l'Accord de Paris ? Cette question continuera à être d'actualité et concernera tout particulièrement le Brésil dans le cadre de l'accord UE-Mercosur, dont la ratification est pour le moins compromise.

Le respect de l'Accord de Paris est aussi une question susceptible d'être soulevée dans le cadre des récents accords commerciaux, y compris ceux conclus récemment (ALE UE-Vietnam) ainsi que ceux en passe d'être conclus (Accord UE-Chine sur les investissements).

b. Systématiser la publication ex ante d'une Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable

La publication systématique d'un rapport d'Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) constitue l'une des principales avancées des accords commerciaux européens de « nouvelle génération ». Cependant, il est désormais nécessaire de s'assurer que le rapport est rendu disponible avant la signature de l'accord. Cette mesure permettrait de garantir la satisfaction de la demande constante des ONG écologistes, mais aussi de fournir aux citoyens des éléments scientifiques de débat lors de la négociation des accords commerciaux.

c. Introduire une conditionnalité pour les tarifs douaniers liés à l'environnement et au climat

Pour associer les préférences tarifaires à la satisfaction d'objectifs environnementaux ayant fait l'objet d'un accord commun, les accords pourraient inclure des clauses de renonciation aux préférences tarifaires. Il est peu probable de parvenir à un consensus entre les États membres sur cette mesure si elle devait être présentée de manière négative, c'est-à-dire en mentionnant une réduction des préférences tarifaires. L'UE devrait donc évoluer vers une approche constructive (positive), prévoyant une gradation des préférences qui n'affecte

pas le contenu de l'accord et récompense simplement la satisfaction des objectifs environnementaux et climatiques. Cette mesure peut être définie de manière générale pour tous les accords commerciaux de l'UE et pour des objectifs prédéfinis : lutte contre la déforestation, protection des sols, gestion des déchets, intégration des principes majeurs de l'économie circulaire dans les systèmes de protection, etc.

d. Renforcer les mécanismes de mise en œuvre de dispositions « sur mesure » dans les chapitres Commerce et développement durable

Dans le cadre actuel du mécanisme de règlement des différends des accords commerciaux européens, pour demander une suspension des préférences, l'entité requérante doit prouver une perte commerciale. La mise en œuvre des dispositions relatives au commerce et au développement durable (CDD) (à savoir la possibilité de sanctionner une violation des engagements en termes de CDD) ne constitue pas, à l'heure actuelle, une solution consensuelle mais cette option bénéficie actuellement un soutien croissant, notamment chez les universitaires et les parlementaires. Ce n'est pas le cas des pays du Nord de l'Europe, qui sont majoritairement favorables aux principes de l'ouverture commerciale car ils estiment que cela ferait peser une charge trop lourde sur les relations commerciales.

Outre les sanctions, d'autres voies pourraient s'avérer plus consensuelles dans ce contexte, s'inspirant par exemple des accords commerciaux américains, comme l'accord États-Unis/Mexique/Canada (USMCA) qui a renversé la charge de la preuve des incidences commerciales de la violation de la partie plaignante vers la partie incriminée, et qui a aussi assoupli la notion d'incidence commerciale. Dans l'accord USMCA, l'incidence commerciale est établie lorsque la violation implique une personne ou une industrie produisant un bien ou un service échangé entre les parties, ou entrant en concurrence avec le bien ou service d'une autre partie.

Comme le soulignent Voituriez and Laurans (2020), il est important de remettre dans son contexte la résolution des différends dans le chapitre Commerce et développement durable (CDD). D'une part, le chapitre CDD ne constitue pas le seul sujet du mécanisme *ad hoc* de règlement des différends. D'autre part, aucune mesure ne permet d'empêcher les parties de soumettre un différend à l'OMC dans la mesure où il porte sur la protection de l'environnement, notamment dans le cadre des chapitres sur les barrières techniques au commerce.

Une autre question est soulevée, portant sur l'efficacité de fournir des mécanismes permettant une suspension rapide des préférences commerciales dans le cas de dommages environnementaux avérés ou du retrait d'accords multilatéraux sur l'environnement par exemple. Comme le montre le cas de l'accord UE-Mercosur, il est difficile de naviguer entre les relations commerciales/environnementales. D'après un récent article de la revue *Science* intitulé « *The rotten apples of Brazil's agribusiness* », près de 20% des exportations de soja vers l'UE pourraient contribuer à la déforestation illégale. En outre, un rapport du WWF et du Boston Consulting Group publié durant l'été 2020 montre qu'au cours des six premiers mois de l'année, la forêt a perdu 307 000 hectares, un chiffre supérieur de 26% à celui sur la même période en 2019²¹. Un rapport d'experts commandé par le gouvernement français et publié le 18 septembre 2020 recommande par ailleurs de ne pas ratifier cet accord et souligne la responsabilité qu'aurait l'accord dans la progression de la déforestation de la forêt amazonienne²². Comme l'a montré le vote symbolique mais massif du Parlement européen²³ s'opposant à toute

ratification de l'accord UE-Mercosur dans l'état actuel, il serait vain de croire que l'UE pourrait sortir de l'impasse par des déclarations politiques (même mutuelles) ou des solutions techniques, telles celle consistant à diviser l'accord en deux parties (accords d'association/accord commercial) pour contourner l'exigence de ratification nationale.

La mise en place de conditions supplémentaires et de mécanismes récompensant ou sanctionnant le comportement des partenaires commerciaux en termes de respect de l'environnement et de lutte contre le changement climatique est nécessaire pour renforcer l'approche environnementale de la politique commerciale européenne. Il est toutefois nécessaire de s'assurer de la conservation d'une marge de manœuvre suffisante pour maintenir la pression sur les États les plus réticents. À titre d'illustration, une rupture potentielle avec le Brésil pourrait conduire Bolsonaro à retirer le Brésil de l'Accord de Paris, un aspect souvent mentionné par certaines organisations brésiliennes pro-environnementales. Il est délicat de louvoyer dans une situation si délicate et cela exige de l'Europe qu'elle soit vigilante et préparée, mais aussi qu'elle travaille sur des instruments unilatéraux supplémentaires offrant de meilleures garanties et des contrôles plus efficaces sur ces questions sensibles, et notamment la déforestation et l'utilisation des antibiotiques chez les animaux.

e. Améliorer les préférences généralisées et les initiatives de coopération sectorielle avec les pays en développement

Une approche plus adaptée pourrait aussi consister à établir des liens plus étroits et plus explicites entre les accords commerciaux de l'UE et le soutien financier national, afin d'aider les pays à satisfaire leurs engagements environnementaux et à élargir leur champ d'action, en imitant par exemple la stratégie « Aide pour le commerce » initiée en 2005 à l'OMC.

Le 1^{er} septembre, la DG DEVCO de la Commission européenne a annoncé la mise en place d'une initiative

²¹ WWF-BCG, [Fires, Forests and the Future: A crisis ranging out of control?](#), 2020.

²² Gouvernement de la République Française, [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](#), 07/04/2020

²³ Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune – [rapport annuel 2018](#).

sur le cacao visant à renforcer le dialogue avec deux producteurs majeurs de cacao : le Ghana et la Côte d'Ivoire. Des initiatives sectorielles similaires se multiplient actuellement. Elles offrent de nouvelles plateformes d'échanges avec les acteurs publics et privés, et contribuent à faire avancer les réflexions de la Commission sur d'autres initiatives (la déforestation par exemple). De telles initiatives offrent aussi des précisions complémentaires en termes de pratiques responsables et de projets potentiels de soutien pour améliorer la durabilité de la chaîne d'approvisionnement. Enfin, elles jettent les bases d'une collaboration renforcée sur la création de normes et règles environnementales.

Concernant les pays en développement, il convient de mentionner un mécanisme unilatéral aux conséquences bilatérales, qui est de la compétence de la Direction générale au Commerce de la Commission européenne. Ce mécanisme unilatéral appelé Schéma de préférences généralisées (SPG) de l'Union européenne est actuellement établi par le Règlement (UE) n° 978/2012 du 25 octobre 2012²⁴. Sur la base des dispositifs d'aides à l'exportation mis en place par 10 autres pays développés (dont les États-Unis, la Russie, la Suisse et le Japon), l'Union européenne a mis en place dès 1971 un dispositif d'aide à l'exportation pour les pays en développement. Ce mécanisme européen inclut un mécanisme d'incitation spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance (SPG+). Ce mécanisme spécial est fondé sur l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement qui respectent un certain nombre de conditions liées au développement durable. Les conditions d'accès au SPG+ sont notamment la ratification des 27 conventions internationales listées dans l'annexe VIII du règlement (UE) n° 978/2012,

²⁴ [Règlement \(UE\) No 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement \(CE\) no 732/2008 du Conseil.](#)

dont la mise en œuvre est régulièrement vérifiée par l'organe de surveillance du SPG. Les 27 conventions incluent 10 des principales conventions multilatérales sur l'environnement (CITES, Protocole de Montréal, Convention de Bâle, Protocole de Carthagène, Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique, etc.). 8 pays bénéficient actuellement du SPG+ : le Cap-Vert, l'Arménie, la Kirghizstan, la Mongolie, le Pakistan, les Philippines, le Sri Lanka et la Bolivie. Sur la base des conseils de l'organe de contrôle et d'une enquête d'experts mentionnant des violations systématiques sérieuses des conventions internationales mentionnées précédemment, la Commission peut décider d'exclure un membre actuel du schéma SPG+. Le règlement SPG arrivera à expiration le 31 décembre 2023, et sa révision suscitera sans aucun doute de nouveaux débats sur les conditions environnementales imposées à ses bénéficiaires. La révision du SPG constitue une opportunité unilatérale supplémentaire pour l'UE, conforme aux règles de l'OMC, de créer une dynamique gagnant-gagnant pour la protection de l'environnement et l'ouverture commerciale. Elle garantit que la ratification et la conformité des pays les plus vulnérables avec les 10 principales conventions environnementales internationales mentionnées précédemment, et encourage les importateurs européens à s'approvisionner dans les pays en développement. La révision de 2023 pourrait soit élargir la liste des conditions environnementales, soit renforcer les moyens de garantir leur mise en œuvre effective.

Le « verdissement » de la politique commerciale de l'Union européenne, pourrait, comme le suggèrent Voituriez and Laurans²⁵, prendre la forme d'une coopération plus étroite pour affronter les défis environnementaux auxquels doivent faire face les partenaires commerciaux de l'UE. Au lieu d'imposer des

²⁵ Voir notamment l'idée d'inclure des « plans d'action sur le climat » dans les accords commerciaux.

sanctions automatiques, les négociations commerciales devraient faire leur possible pour façonner et/ou consolider les coalitions environnementales autour d'obligations mutuelles. Ces négociations devraient faire des relations commerciales une opportunité pour toutes les parties de réaffirmer et de renforcer des engagements environnementaux détaillés, tout en évitant une logique punitive et la transformation de l'Europe en « gendarme du monde » en matière d'environnement.

Toutefois, les mesures européennes unilatérales, comme les normes, certifications et labels visant à s'assurer que les produits étrangers importés sur le marché européen sont conformes aux normes environnementales européennes, ont un rôle important à jouer. Elles continueront à faire l'objet de discussions politiques

au sein de l'UE, comme vient de le montrer de façon spectaculaire la Résolution du Parlement plaidant pour une législation garantissant que les produits introduits sur le marché européen sont exempts de déforestation²⁶. Ces questions seront développées dans le 5^e et dernier document d'orientation de cette série sur le commerce et l'environnement. Comme nous le préconisons dans notre document d'orientation sur l'ajustement du carbone aux frontières, dans la conception et l'application de ces mesures l'UE devra se montrer coopérative vis-à-vis de ses partenaires commerciaux et porter une attention particulière aux pays en voie de développement. ●

²⁶ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 contenant des recommandations à la Commission sur un cadre juridique de l'Union pour enrayer et inverser la déforestation dont l'Union est responsable à l'échelle mondiale (2020/2006(INL)).

Bibliographie

- 1** - BACCHUS, J. "The Content of a WTO Climate Waiver", *Centre for International Governance Innovation*, CIGI Paper No. 204, December 2018. **2** - BACCHUS, J. (2020) "A Call for a WTO Climate Waiver" in *Cool Heads in a Warming World Part One*, Yale Center for Environmental Law & Policy. **3** - BASTIAENS, I. and POSTNIKOV, E. (2017) "Greening up: the effects of environmental standards in EU and US trade agreements", *Environmental Politics*, 26(5), June 2017, pp. 847–869. **4** - BIRKBECK, C.D. (2020) "Strengthening international cooperation to tackle plastic pollution: options for WTO", *Graduate Institute of Geneva*, Global Governance Brief No.1, January 2020. **5** - de MELO, J. and SOLLEDER, J.-M. (2020) "Unsticking the Environmental Goods Agreement: Why It Matters, Why It Is Stalled, and How to Move Forward" in *Cool Heads in a Warming World Part One*, Yale Center for Environmental Law & Policy. **6** - DROEGE, S., MEHLING, M. et al. (2016) "The Trade System and Climate Action: Ways Forward Under the Paris Agreement", *Climate Strategies Working Paper*, October 2016. **7** - EUROPEAN COMMISSION. (2018) "Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements", non-paper, February 2018. **8** - GARCIA BERCERO, I. (2020) "What Do We Need a World Trade Organization For?", *Bertelsmann Stiftung*, June 2020. **9** - JINNAH, S. and 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*, 22(3), November 2013, pp. 324-339. **10** - LAURANS, Y. and VOITURIEZ, T. (2020) "Greening trade agreements: A roadmap to narrow the expectations gap", *IDDRI*, Study n°4, September 2020. **11** - MINISTERE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE. (2018) « Commerce international et environnement : Vers des accords de 3e génération ? », Novembre 2018. **12** - VOITURIEZ, T. (2019) "The strategic use of trade agreements for environmental: rationale and policy options", pp. 1-27. **13** - YAMAGUCHI, S. (2020) "Greening regional trade agreements: Subsidies related to energy and environmental goods", *OECD Trade and Environment Working Papers 2020/01*, January 2020.

Responsable éditorial

GENEVIÈVE PONS

Crédits

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source. Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s). Europe Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution. Traduction de l'anglais : Mathilde Durand. © Europe Jacques Delors

Contact

Europe Jacques Delors
Penser l'Europe / Thinking Europe / Europa Denken
Rue du Duc 139, 1200, Bruxelles
+33 (0)1 44 58 97 97
www.delorsinstitute.eu
info@europejacquesdelors.eu