

## Quelles clauses environnementales dans les accords commerciaux\* ?

Cecilia Bellora & Malte Thie\*\*

Souvent accusés d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement, la plupart des accords commerciaux contiennent pourtant des clauses environnementales, dont le nombre a crû depuis le milieu des années 2000, de telle sorte qu'en 2019 on en comptait en moyenne 111 par accord et que depuis 2013 plus aucun accord n'en est dépourvu. Les clauses qui permettent aux pays signataires de renforcer librement leurs politiques environnementales et de protéger l'environnement sont les plus répandues. Quant à celles qui concernent la mise en application des dispositions environnementales, elles sont bien plus utilisées par les États-Unis que par l'Union européenne, avec de surcroît une approche plus coercitive outre-Atlantique et historiquement plus coopérative en Europe, sans que ces différences conduisent nécessairement à une plus grande efficacité. Mais, face à l'urgence climatique, la Commission européenne s'est engagée depuis juin 2022 dans une approche plus contraignante, comme en témoigne l'accord récemment signé avec la Nouvelle-Zélande.

Insérer des clauses non commerciales, en particulier environnementales, dans les accords commerciaux est une des façons de mettre la politique commerciale au service du développement durable. Ces clauses sont utilisées depuis longtemps, mais ce n'est que depuis récemment que l'on dispose de données sur leur présence et leur nature pour un très grand nombre d'accords. Cela permet désormais d'en observer l'utilisation, d'en explorer les motivations et d'en analyser les impacts. Un exercice utile au moment où l'Union européenne, à l'occasion de la révision de sa politique commerciale, dans un contexte d'urgence climatique et environnementale, a adopté en juin 2022 une feuille de route qui marque le passage d'une approche purement coopérative en matière de clauses environnementales à une approche plus contraignante.

### ■ De plus en plus de dispositions environnementales dans les accords commerciaux

Les accords commerciaux (AC) intègrent depuis longtemps des dispositions non commerciales, et en particulier environnementales<sup>1</sup>. D'abord peu nombreuses, en moyenne moins de vingt par accord jusqu'en 2005, les clauses environnementales ont été multipliées par cinq en quinze ans, pour atteindre un pic en 2019, avec 111 clauses en moyenne (graphique 1). En outre, depuis 2013, plus aucun AC n'a été signé sans disposition environnementale. Alors que l'Union européenne (UE), le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont été à l'origine de cette dynamique, l'environnement est désormais une préoccupation

\* Cette étude a bénéficié du soutien de la Direction Générale du Trésor. Ses conclusions n'engagent que les auteurs et en aucun cas le ministère des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

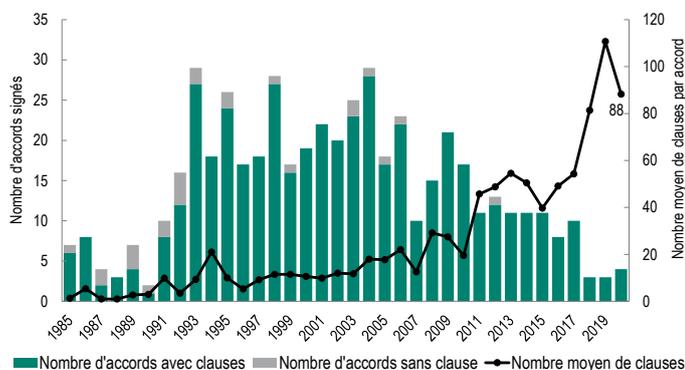
\*\* Cecilia Bellora était économiste au CEPII et responsable du programme scientifique Politiques commerciales lors de la rédaction de cette *Lettre*. Malte Thie est collaborateur extérieur au CEPII et doctorant à l'université Paris-Dauphine – PSL.

1. Les données proviennent de la base Trade and Environment (TREND). Cette base comprend 730 AC mais nous n'en retenons que 608. En effet, pour éviter de compter plusieurs fois une même clause, nous ne retenons ni les extensions d'accords préexistants ni les accords globaux.

aussi portée par les pays à revenus faibles ou intermédiaires. Le nombre moyen de dispositions par accord entre ces pays est ainsi passé de moins d'un en moyenne, sur la période 1985-1989, à trente-quatre, pour les trois accords entrés en vigueur depuis 2015.

### Graphique 1 – Les AC intègrent de plus en plus de dispositions environnementales

Nombre d'accords commerciaux signés et nombre moyen de clauses environnementales par accord



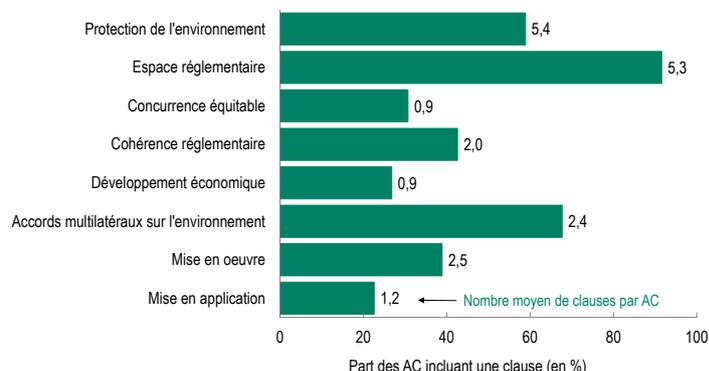
Source : Calculs des auteurs à partir de Morin et al. (2018), base de données TREND.

Ces dispositions ont pour but d'éviter que certains pays adoptent, après signature d'un AC, une stratégie de « moins-disant environnemental », mais également de réhausser leur ambition et de s'assurer du respect de leurs engagements environnementaux et internationaux. Elles peuvent aussi constituer une façon d'inciter les partenaires commerciaux à adopter des normes et standards environnementaux d'un niveau d'exigence élevé. Identifier les motivations réelles de chaque clause n'est pas facile, mais l'analyse des objectifs des dispositions existantes (encadré) peut apporter un éclairage. Dans les faits, trois objectifs sont privilégiés (graphique 2)<sup>2</sup>. Le premier est de préserver la possibilité des pays signataires de légiférer en matière environnementale : les clauses qui concernent l'espace

réglementaire sont présentes dans plus de 90 % des accords commerciaux signés, et chaque accord en compte en moyenne plus de cinq. Ces dispositions stipulent qu'un accord commercial ne peut pas être invoqué pour empêcher un des signataires de renforcer ses ambitions environnementales, même si cela peut nuire aux échanges ou aux entreprises du pays partenaire. Elles sont importantes pour éviter que les entreprises demandent des dommages prohibitifs, avec un fort effet dissuasif, aux États qui durcissent leurs règles environnementales<sup>3</sup>. Viennent ensuite les dispositions visant spécifiquement la protection de l'environnement : près de 60 % des accords en contiennent et on en compte en moyenne plus de cinq par accord. Enfin, près de 70 % des accords commerciaux font référence aux accords multilatéraux sur l'environnement (AME), pour en demander la signature ou le respect, mais ces dispositions sont moins nombreuses par accord (moins de 2,5).

### Graphique 2 – Des dispositions qui concernent avant tout la capacité à légiférer, la protection de l'environnement et les AME

Nombre moyen de dispositions environnementales par accord et part des accords incluant une disposition, par type de dispositions



Note : Le nombre moyen de dispositions par accord est calculé en ne considérant que les accords qui contiennent des clauses environnementales.

Source : Calculs des auteurs à partir de Morin et al. (2018), base de données TREND.

#### Encadré – Les différents types de dispositions environnementales

L'institut allemand pour le développement regroupe les dispositions environnementales des AC en 8 catégories :

1. Les dispositions explicitement liées à la *protection de l'environnement*, comme les engagements à limiter la déforestation, à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou la pollution des eaux marines par les plastiques ;
2. Les dispositions visant à préserver l'*espace réglementaire* dédié à l'environnement, dont l'objectif est d'empêcher que l'accord commercial qui les contient ne soit invoqué pour limiter la possibilité qu'ont les États de légiférer ;
3. Les dispositions visant à instaurer ou préserver des conditions de *concurrence équitable*, c'est-à-dire qui évitent que les mesures en faveur de l'environnement ne soient des mesures protectionnistes déguisées ou que la baisse des exigences en matière d'environnement ne soit utilisée par un des signataires pour créer un avantage comparatif (clauses dites de « non-régression » environnementale) ;
4. Les dispositions qui visent à assurer une *cohérence réglementaire* entre les politiques environnementales et les autres politiques, telles que celles en matière de commerce, d'investissement ou de transport ;

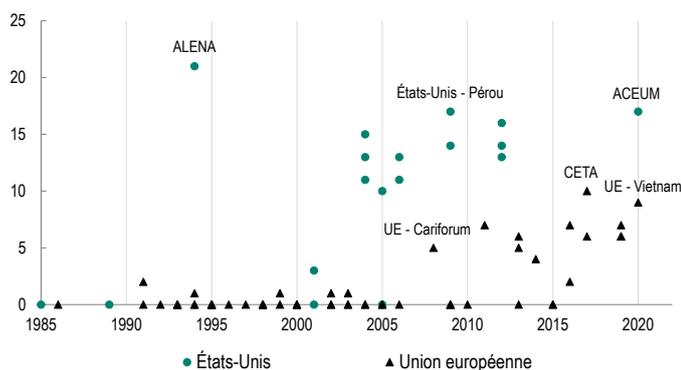
5. Les dispositions qui tiennent compte des questions de *développement économique*, principalement en faveur des pays en développement, et établissent des soutiens, des transferts de technologie ou du renforcement des capacités pour la préservation de l'environnement ;
6. Les dispositions qui font référence aux *accords multilatéraux sur l'environnement* (AME), comme l'Accord de Paris, soit pour en demander la ratification ou l'application, soit pour indiquer la prévalence de ces AME par rapport aux dispositions de l'accord ;
7. Les dispositions qui détaillent la *mise en œuvre* des clauses environnementales : institutions spécifiques créées, obligations de transparence, modalités de consultations des parties prenantes ;
8. Les dispositions qui détaillent les modalités de *mise en application* (enforcement) des clauses environnementales faisant notamment référence aux modalités de gestion d'éventuels différends en cas de non-respect par l'une ou l'autre des parties.

2. Nous combinons ici deux critères pour classer les objectifs : la part des AC dans lesquels ils figurent et le nombre moyen de dispositions par AC concernant un objectif donné.

3. Les deux plaintes de l'entreprise Vattenfall contre l'Allemagne, bien que relevant d'un accord d'investissement, le Traité de la Charte sur l'énergie, et non d'un AC, ont été permises par l'absence d'une clause préservant la capacité d'un État à légiférer en faveur de l'environnement au nom de l'intérêt général.

### Graphique 3 – Des mécanismes d’application quasiment absents des accords européens jusqu’en 2008

Nombre de dispositions relatives à la mise en application contenues dans les accords commerciaux



Note : L'Accord Canada – États-Unis – Mexique (ACEUM, USMCA en anglais) est issu de la renégociation de l'ALENA lancée en 2018.

Source : Calculs des auteurs à partir de Morin et al. (2018), base de données TREND.

En revanche, les dispositions qui régissent la mise en application des clauses environnementales et qui peuvent les rendre passibles de sanctions en cas de non-respect, sont peu nombreuses. Seuls 23 % des accords en contiennent et on en compte en moyenne à peine plus d'une par accord. La majorité des pays qui incluent des dispositions environnementales dans leurs AC privilégient des approches de coopération et d'encouragement plutôt que de sanctions commerciales. Seuls le Canada et les États-Unis ont une approche plus contraignante<sup>4</sup> dans laquelle les dispositions se focalisent sur un nombre restreint d'objectifs et sont plus systématiquement soumises à des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Ainsi, en moyenne, depuis 1985, moins d'un tiers des accords signés par l'UE inclut des dispositions concernant la mise en application des autres dispositions environnementales, alors que les États-Unis les ont placées dans plus de trois quarts de leurs accords et en grand nombre (plus de dix en moyenne). L'accord de libre-échange nord-américain signé en 1994 est le premier à inclure un nombre très élevé de dispositions de mise en application, vingt-deux, qui reste d'ailleurs inégalé (graphique 3). Depuis, la plupart des accords signés par les États-Unis intègrent au moins dix de ces clauses. Pour l'UE, c'est l'accord de partenariat économique avec la région CARIFORUM<sup>5</sup> qui marque un changement en 2008, en incluant cinq de ces dispositions. Depuis, la tendance est à la hausse, sans toutefois rejoindre les États-Unis : le CETA, avec dix dispositions concernant la mise en application, est l'accord qui en inclut le plus.

## Des impacts sur l'environnement plutôt positifs

Dans un contexte où la mise en application des dispositions environnementales est peu encadrée, et donc les dispositions rarement passibles de sanctions commerciales - les rendant peu applicables - sauf en Amérique du Nord, se pose la question de leur impact. Les études, en particulier avec une couverture mondiale, étant encore peu nombreuses, la réponse n'est pas complètement tranchée.

Deux types d'impacts ont été explorés : ceux sur le commerce et ceux sur l'environnement. Concernant les impacts commerciaux : la présence de dispositions environnementales dans un AC conduit à une augmentation du commerce plus faible que celle qui a lieu avec un AC qui n'en contient pas<sup>6</sup>. Cette réduction est de 5 % en moyenne. Elle est portée par les flux commerciaux des pays en développement vers les pays à hauts revenus<sup>7</sup> et l'effet est hétérogène selon les produits échangés<sup>8</sup>. Ainsi, les dispositions environnementales réduisent la part des produits les plus polluants dans les échanges entre les signataires d'un AC, certaines pouvant même augmenter la part des « biens environnementaux<sup>9</sup> ».

Quant aux effets sur l'environnement, ils sont de plusieurs natures. Premièrement, les dispositions environnementales conduisent à une baisse des émissions cumulées des partenaires commerciaux<sup>10</sup>, même si cela ne nous dit rien sur le fait qu'il puisse y avoir des fuites d'émissions vers les pays qui ne sont pas partie prenante à l'accord, le bilan au niveau mondial n'ayant pas été calculé. Ensuite, les dispositions environnementales conduisent à une amélioration de la qualité de l'air<sup>11</sup>. Enfin, une étude récente de la Banque mondiale<sup>12</sup> montre que les clauses visant spécifiquement la déforestation limitent bien la diminution des surfaces forestières.

Les dispositions environnementales des AC se traduisent également par un nombre accru de dispositions en faveur de l'environnement dans la législation nationale des pays en développement signataires ; par exemple, leur présence peut augmenter le nombre des dispositions en faveur de la qualité de l'air jusqu'à 35 %<sup>13</sup>. Cela dit, cet effet est nul pour les dispositions spécifiquement dédiées à la biodiversité, aux pêcheries, à la forêt, aux océans et aux zones côtières.

Quant aux différences d'effets selon l'approche retenue en matière d'application des clauses environnementales, c'est sur la temporalité de ces effets qu'UE et États-Unis se distinguent. Les accords signés par ces derniers conduisent à des améliorations des législations nationales avant même l'entrée en vigueur des accords commerciaux,

4. Velut, J. B., Baeza-Breinbauer, D., De Bruijn, M., Gamizova, E., Jones, M., Kolben, K., Oules, L., Rouas, V., Tigere Pittet, F. & Zamparutti, T. (2022). Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements. London School of Economics and Political Science.

5. Communauté des Caraïbes, qui inclut Antigua-et-Barbude, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, la Guyane, la Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Kitts-et-Nevis, le Suriname et Trinité-et-Tobago.

6. Berger, A., Brandi, C., Morin, J.-F. & Schwab, J. (2020). The Trade Effects of Environmental Provisions in Preferential Trade Agreements. *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals*. Cambridge University Press, pp. 111-139.

7. Berger et al. (2020) remarquent cependant que ce résultat dépend de l'échantillon de pays retenus, avec, selon les cas, des effets pour les AC entre pays en développement.

8. Brandi, C., Blümer, D. & Morin, J.-F. (2019). When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?, *Global Environmental Politics*, 19(4), 14-44.

9. L'OCDE établit une liste de ces biens selon quatre catégories : gestion de la pollution, technologies et produits plus propres, gestion des ressources et produits préférables pour l'environnement (c'est-à-dire à plus faible impact environnemental par rapport à leur équivalent classique).

10. Baghdadi, L., Martinez-Zarzoso, I. & Zitouna, H. (2018). Are RTA Agreements with Environmental Provisions Reducing Emissions?, *Journal of International Economics*, 90 (2), 378-390.

11. Zhou, L., Tian, X. & Zhou, Z. (2017). The Effects of Environmental Provisions in RTAs on PM2.5 Air Pollution. *Applied Economics*, 49 (27), 2630-2641.

12. Abman, R., Lundberg, C. & Ruta, M. (2021). The Effectiveness of Environmental Provisions in Regional Trade Agreements. *Policy Research Working Paper*, n° 9601.

13. Brandi et al., 2019.

alors que l'approche coopérative de l'UE induit des changements une fois l'accord commercial entré en vigueur<sup>14</sup>. Ce résultat semble être lié au conditionnement par les États-Unis de la mise en œuvre de leurs accords. Par exemple, la ratification de l'accord qu'ils ont signé avec le Pérou en 2007 était conditionnée à l'application de réformes législatives au Pérou en matière de déforestation<sup>15</sup> : augmenter le nombre de gestionnaires forestiers, imposer des peines criminelles et civiles en cas de violation des lois sur la déforestation, imposer des quotas d'exportation pour une essence forestière menacée... Les impacts ont été réels, avec une modification du Code pénal péruvien, la création d'un ministère de l'environnement et de l'équivalent d'un office national des forêts et une baisse de 89 % des exportations de *Swietenia macrophylla*, l'essence forestière menacée. Cela dit, certaines des réformes législatives ont été annulées en 2017 et la baisse des surfaces forestières au Pérou s'est poursuivie à un rythme constant même après l'entrée en vigueur de l'accord avec les États-Unis. Bilan donc initialement positif, mais plus mitigé à moyen terme. Au-delà de la particularité d'imposer des conditions à l'entrée en vigueur de l'accord, ce qui est intéressant dans cette démarche est le niveau de spécificité des dispositions, construites sur mesure pour le secteur forestier péruvien, bien moins génériques que les dispositions des chapitres sur le développement durable généralement adoptées, standardisées et réutilisées à l'identique dans plusieurs accords.

## ■ Quelles pistes d'amélioration pour les dispositions environnementales dans les accords signés par l'UE ?

Indéniablement, l'UE a fait évoluer son approche en matière de dispositions en faveur du développement durable dans les AC qu'elle signe. La communication de la Commission de juin 2022 donne la direction pour les prochains accords. En particulier, le chapitre sur le développement durable était jusqu'ici soumis à un mécanisme de règlement des différends qui lui était propre. Calqué sur les mécanismes prévus pour régler les différends entre États des autres

chapitres des AC, il ne prévoyait toutefois pas de sanction en cas de non-respect des dispositions. La Commission propose dorénavant de sanctionner le non-respect des engagements pris dans l'Accord de Paris, les autres dispositions environnementales n'étant, pour le moment, pas couvertes. Ces sanctions devront être temporaires et mesurées, et pourront prendre la forme d'une suspension des préférences commerciales accordées par l'AC. Le processus y amenant risque néanmoins d'être long : une plainte doit être déposée par un des signataires, à la suite de quoi un panel d'experts se réunit et livre son jugement, le perdant devant ensuite indiquer comment il compte remédier à la situation. Faute de solution coopérative dans les délais prévus, alors seulement, et en dernier ressort, le plaignant pourra adopter des sanctions.

L'accord signé le 30 juin 2022 par l'UE avec la Nouvelle-Zélande a constitué un premier test, plutôt réussi, de la nouvelle approche de la Commission. L'accord de Paris devient une condition *sine qua non* de l'existence de l'AC et son éventuel non-respect ouvre la possibilité de sanctions. En outre, les dispositions liant environnement et commerce sortent du périmètre habituel, avec des engagements en faveur de la limitation des subventions aux énergies fossiles et à la libéralisation de biens considérés comme favorables à l'environnement.

Mieux lier environnement et accords commerciaux est désormais au centre des préoccupations de l'UE et les réformes sont en cours. Restent cependant plusieurs interrogations : celle du rythme de ces réformes et de sa compatibilité avec la vitesse du changement climatique et de la dégradation environnementale ; celle de la capacité de l'UE à convaincre des partenaires plus réticents que la Nouvelle-Zélande, en particulier les grands pollueurs, à s'engager dans des politiques ambitieuses (on pense à l'accord en cours de négociation avec l'Inde) ; celle du traitement des anciens AC qui n'incluent pas les nouvelles dispositions ou celle de la capacité à faire du sur-mesure pour traiter les problèmes spécifiques à chaque relation bilatérale et très complexes, comme la biodiversité... Quoi qu'il en soit le changement est clairement engagé, même si la mise en cohérence des politiques commerciales et environnementales ne peut, et ne doit pas, passer uniquement par les AC.

14. Bastiaens, I. & Postnikov, E. (2017). Greening up: The Effects of Environmental Standards in EU and US Trade Agreements. *Environmental Politics*, 26(5), 847-869.

15. Velut et al., 2022.

## La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2022

RÉDACTION :  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales  
20, avenue de Ségur  
TSA 10726  
75334 Paris Cedex 07

contact@cepil.fr  
www.cepil.fr – @CEPII\_Paris

RÉDACTEURS EN CHEF :  
Isabelle Bensidoun  
Antoine Vatan

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Antoine Bouët

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :  
Isabelle Bensidoun

RÉALISATION :  
Laure Boivin

La Lettre du CEPII  
est disponible en version électronique  
à l'adresse :

<http://www.cepil.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,  
s'inscrire à l'adresse :

<http://www.cepil.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)  
SSN 2493-3813 (en ligne)  
CCP n° 1462 AD

Novembre-Décembre 2022

Cette Lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du CEPII.  
Les opinions qui y sont exprimées sont  
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

