

Analyse du CETA –

Accord UE-Canada de libéralisation du commerce et de l'investissement

A travers le prisme de l'urgence climatique

Maxime Combes – 1er mars 2016
Document de travail

Angle : Sur la base du texte consolidé du CETA, tel que rendu public le 29 février par Chrystia Freeland, la Ministre canadienne du Commerce, et Cecilia Malström, la Commissaire européenne au Commerce, et [disponible ici en anglais](#), cette note se limite principalement aux chapitres 22 et 24 portant respectivement sur le « Commerce et développement » et sur le « Commerce et l'environnement ». Cette note ne porte pas sur l'ensemble des principes et dispositifs transversaux qui pourtant touchent également aux enjeux climatiques (traitement national, accès aux marchés, nouveau ISDS, coopération réglementaire, liste fermée, etc.) et qui nécessiteraient de plus longs développements.

1. Comme si la COP21 n'avait pas eu lieu : l'urgence climatique n'est pas une priorité

L'Union européenne, et désormais le Canada avec l'élection de Justin Trudeau en octobre 2015, se présentent souvent dotés d'un leadership mondial en matière de lutte contre les dérèglements climatiques. A en croire le Ceta, ce leadership n'est que de façade. Aucun objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) ni même d'objectifs généraux visant à décarboniser l'économie, ne sont mentionnés dans le texte. Alors que les paragraphes concernant le dispositif d'arbitrage investisseur-Etat ont été modifiés en ce début d'année 2016, aucune référence à l'accord de Paris, présenté comme l'accord le plus important de ce début de 21ème siècle, n'a été ajoutée au Ceta. Le préambule du Ceta, qui est généralement l'endroit où l'on peut faire référence à des principes généraux ou des textes d'une autre nature juridique, ne fait aucune mention explicite de l'urgence climatique : seule une référence au « développement durable », auquel la libéralisation du commerce est supposée contribuer, peut laisser penser que les questions écologiques n'ont pas complètement disparu du radar des négociateurs.

2. Améliorer le climat... de compétitivité et d'innovation

Si l'on ne tient pas compte du chapitre 24 portant sur le commerce et l'environnement, le terme de climat – et toute référence connexe – n'est mentionné qu'à une seule reprise. C'est à l'article 21.2 (chapitre sur la coopération réglementaire) pour évoquer la nécessité d'améliorer « le climat de compétitivité et d'innovation ». Cette mention pourrait apparaître anecdotique si elle n'était pas révélatrice d'un cloisonnement des sujets : dans ce genre d'accord, l'environnement est traité de manière sectorielle, comme si c'était un secteur déconnecté des autres dimensions de l'économie mondiale. Pour le dire autrement, le Ceta transcrit l'idée selon laquelle la crise écologique (dérèglements climatiques, effondrement de la biodiversité, pollutions ...) n'implique pas de revoir les règles qui organisent l'économie mondiale, et notamment les marchés mondiaux. Selon ce paradigme, les crises écologiques peuvent-être internalisées et réglées par les dispositifs économiques, financiers et réglementaires qui les ont générées.

3. Droit de l'environnement reconnu mais aucun droit spécifique mentionné

L'essentiel des références touchant aux enjeux environnementaux – le terme « écologie » est absent du document – se trouvent dans le chapitre 24 intitulé « Commerce et environnement ». Ce chapitre est symptomatique d'une capacité à énoncer des formules générales, généreuses et bienveillantes,

mais dotées d'une faible portée juridique, tout en gravant dans le marbre des règles donnant la priorité au respect des normes classiques organisant le commerce international. Ainsi, l'article 24.2 « reconnaît que l'environnement est un pilier fondamental du développement durable », tout en précisant l'importance de la « contribution du commerce » à ce même « développement durable ». L'accord mentionne que les Etats peuvent « fixer leurs priorités environnementales et établir leurs niveaux de protection environnementale » (article 24.3), y compris en indiquant qu'il est « inapproprié d'encourager le commerce ou l'investissement en affaiblissant ou en réduisant les niveaux de protection dans le droit de l'environnement » (alinéa 1 de l'article 24.3). Mais le texte précise tout de suite que les Etats « doivent s'assurer » que les procédures visant à faire respecter la législation environnementale « ne sont inutilement complexes ou trop coûteuses ». Aucun texte international statuant sur le droit de l'environnement n'est dûment mentionné. Pourtant la reconnaissance du consentement libre, préalable et éclairé, fixé dans l'article 10 de la déclaration des Nations-Unies sur le Droit des peuples indigènes et repris par la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, aurait été justifiée, y compris en raison de la forte activité extractive (mine, pétrole, forêt etc) sévissant sur le sol canadien et touchant particulièrement les populations autochtones.

4. L'environnement, un sous-secteur de la libéralisation du commerce

L'un des articles les plus importants du chapitre est l'article 24.9, qui n'est pas le plus long. Il est intitulé « Commerce favorisant la protection de l'environnement ». Les signataires de l'accord se déclarent « résolus à faire les efforts pour faciliter et le commerce et l'investissement dans le secteur des biens et services environnementaux, y compris en s'occupant de la réduction des obstacles non tarifaires liés à ces biens et services ». On le voit, dès qu'il s'agit de commerce, les engagements sont précis et ils visent, dans une vision commerciale classique, à réduire les normes et les règles qui sont perçues comme des obstacles au commerce. Ceci au nom de la lutte contre les dérèglements climatiques et la protection de l'environnement. Le Ceta traduit une vision où c'est la libéralisation du commerce et de l'investissement qui est présentée comme la meilleure manière de protéger l'environnement et de lutter efficacement contre le dérèglement climatique. On retrouve ici ce que les économistes libéraux ont appelé "théorie du soutien mutuel" qui consiste à penser que plus de libéralisation permettrait de protéger le climat et l'environnement et, réciproquement, que leur protection nécessiterait d'aller plus loin dans la libéralisation des échanges et de l'investissement. Cette approche, qui est infondée en théorie et invalidée dans les faits, est pourtant la matrice conceptuelle avec laquelle travaillent la Commission européenne, le gouvernement et les institutions internationales. Une approche extrêmement pernicieuse car elle fonctionne comme un encouragement à renforcer notre dépendance aux marchés mondiaux des hydrocarbures et ressources naturelles, tout en étant une entrave à de véritables politiques de transition écologique.

5. Sur l'environnement, on coopère ou on arbitre via des experts

En matière de commerce et d'investissement, les règles sont contraignantes et dotés de mécanisme de sanction. Par contre, en matière d'environnement, il s'agit de « coopérer » (article 24.12) et il n'y a pas d'éléments contraignants afin de faire progresser la protection de l'environnement, que ce soit à travers cet accord ou dans le cadre d'espaces multilatéraux. Par exemple, si le régime de gouvernance international du climat est évoqué, ce n'est pas pour y mentionner que les Etats doivent y porter des objectifs ambitieux. Non, cette coopération doit prendre la forme « d'échanges techniques, d'échanges d'information et de meilleures pratiques, de projets de recherche, d'études et de conférences » (alinéa 3 de l'article 24.12). Si les « effets pervers du commerce sur le climat » ainsi que la promotion de l'efficacité énergétique et le développement des technologies bas-carbone, sont mentionnés, leur prise en charge est confiée à un engagement de « coopération » sans aucun objectif ou instrument assignés à cette charge.

Il est par ailleurs prévu la mise en œuvre d'un comité sur le commerce et le développement durable (un des nombreux comités spécialisés prévus par l'article 26.2.1) qui a pour charge de « superviser

la mise en œuvre du présent chapitre et examiner les progrès accomplis ». Des processus de consultations bilatérales sont prévues en cas de difficulté et de désaccord, qui peuvent aller jusqu'à la mise en œuvre d'un panel d'experts chargés de la résolution en cas de désaccord sur l'application des différends.

6. Le Ceta a déjà permis d'affaiblir des normes environnementales

Fin septembre 2014, la Commission européenne et le Canada ont annoncé avoir finalisé les négociations du Ceta. Quelques jours plus tard, l'Union européenne renonçait à restreindre l'importation du pétrole issu des sables bitumineux. Pour obtenir ce résultat, Stephen Harper, l'ancien Premier ministre canadien, allié aux multinationales du pétrole, a multiplié les pressions diplomatiques auprès des responsables politiques européens pour que la directive européenne sur la qualité des carburants ne discrimine pas négativement le pétrole canadien. Il a gagné : mis au même niveau que le pétrole conventionnel, le pétrole issu des sables bitumineux d'Alberta peut être importé sans qu'il ne lui soit attribué un niveau d'émissions de GES supérieur aux pétroles conventionnels, alors que c'est le cas dans la réalité. Depuis le gouvernement français a jugé que cet accord était un « bon accord ». Preuve que les exigences climatiques sont reléguées au second plan lorsqu'il s'agit de libéraliser le commerce et l'investissement.

Maxime Combes – 1er mars 2016

Document de travail

maxime.combes@gmail.com

06 24 51 29 44

Notes supplémentaires :

- 75 % des sociétés mondiales d'exploration ou d'exploitation ont leur siège social au Canada et près de 60 % de celles qui sont cotées sont enregistrées à la bourse de Toronto grâce à la législation de convenance (réglementaire et judiciaire) et le régime fiscal spécifique de ce pays pour ce secteur industriel*
- Les produits énergétiques représentent le secteur le plus important de l'économie d'exportation canadienne (128 milliards sur 528 en 2014 ; 84 milliards sur 524 en 2015), mais le manque d'infrastructure pipelinière entrave la capacité du Canada à acheminer ses ressources naturelles jusqu'aux marchés internationaux. Jusqu'à présent dans le secteur pétrolier et gazier, les États-Unis ont été le principal client du Canada; toutefois, en raison de facteurs tels que l'augmentation de la production de pétrole aux É.-U., le Canada a besoin d'atteindre de nouveaux marchés pour écouler son plus gros produit d'exportation.*