



T H É M A

Essentiel



ENVIRONNEMENT

Commerce international et biodiversité : quels leviers d'action ?

SEPTEMBRE 2023

Le commerce international n'a cessé de progresser au cours des cinquante dernières années, malgré les crises de 2008 et 2020. Or, selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), il contribue à accentuer les pressions sur la biodiversité. En effet, 30 % des menaces sur la biodiversité seraient associées au commerce international [1]. La part de l'Union européenne (UE) est particulièrement élevée : ses importations représentent près du quart de l'empreinte mondiale sur la biodiversité due au commerce. Si les accords commerciaux intègrent une part croissante de dispositions relatives à la biodiversité, celles-ci demeurent peu contraignantes. Une meilleure prise en compte de la biodiversité dans ces accords, accompagnée de mesures réglementaires européennes, permettra de mieux concilier le commerce international avec la protection de la biodiversité tout en conservant les bénéfices économiques associés à l'ouverture commerciale.

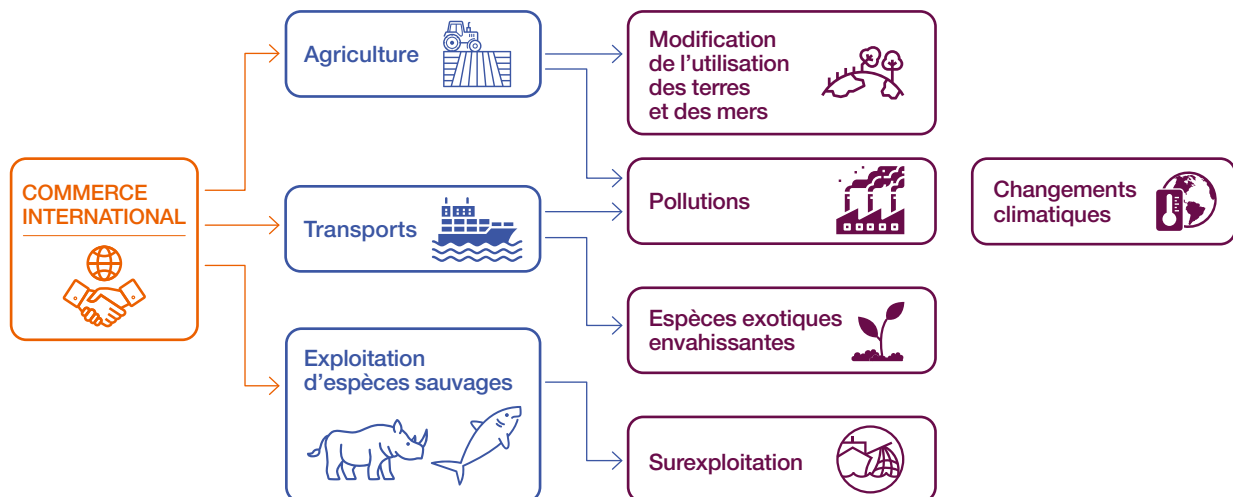
L'IMPACT DU COMMERCE INTERNATIONAL SUR LA BIODIVERSITÉ

L'influence du commerce international sur les facteurs de pression sur la biodiversité

En favorisant les échanges, le commerce international peut contribuer au développement d'activités impliquées dans les cinq facteurs de pression identifiés par l'IPBES (figure 1) : la modification de l'utilisation des terres et des mers, l'exploitation directe des organismes, les changements climatiques, les pollutions et les espèces exotiques envahissantes [2].

Le commerce international s'accompagne d'un développement des transports, entraînant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que de la pollution plastique, chimique, sonore et lumineuse. Le transport de marchandises favorise également l'introduction d'espèces

Figure 1 : illustration des principaux liens entre commerce international et facteurs de pression sur la biodiversité pour certaines activités



Commerce international et biodiversité : quels leviers d'action ?

exotiques envahissantes, comme l'illustre l'exemple du frelon asiatique, introduit accidentellement en France par des poteries importées de Chine.

L'ouverture commerciale peut également accentuer le commerce d'espèces sauvages, et ainsi contribuer à leur surexploitation. L'évaluation *ex-post* de l'accord d'association UE-Chili de 2002 révèle, par exemple, que le commerce de poissons issus de stocks surexploités a bénéficié de la baisse des droits de douanes. En parallèle, et indépendamment de l'ouverture commerciale, le commerce illégal des espèces protégées et de leurs produits (cornes de rhinocéros, bois précieux, etc.) prospère, malgré les efforts menés dans le cadre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites). Ces trafics représentent aujourd'hui l'une des activités criminelles transnationales les plus lucratives, générant jusqu'à 23 milliards d'euros par an selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUJDC).

Ces impacts négatifs proviennent d'un « effet d'échelle » : la libéralisation des échanges commerciaux augmente la croissance économique au sein de l'ensemble formé par les pays concernés. Si cette croissance est elle-même source d'impacts environnementaux négatifs, alors ces derniers augmenteront.

À l'inverse, le commerce peut contribuer à la préservation de la biodiversité. Il facilite la disponibilité de biens, de technologies et de services respectueux de l'environnement, par un « effet technique ». Par exemple, la diffusion des technologies entre les pays peut favoriser l'achat de semences pour l'agriculture ou d'équipements pour la dépollution de l'eau. Le commerce international génère également une spécialisation des productions en fonction des avantages comparatifs de chaque pays. Cet « effet de composition », particulièrement visible dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, doit s'accompagner de régulations pour que les bénéfices économiques de la spécialisation ne soient pas associés à des changements d'usage des terres. L'Organisation de coopération et de

développement économiques (OCDE) estime ainsi qu'en favorisant l'efficacité de la production, le commerce international peut réduire la demande de terres et d'autres ressources naturelles.

La part des importations de l'Union européenne (UE) dans l'empreinte biodiversité mondiale liée au commerce

L'extraction des données compilées par Irwin et al., permet d'évaluer, pour chacun des 27 États membres de l'UE, l'empreinte biodiversité importée exprimée en pourcentage de l'empreinte mondiale liée au commerce international (*graphique 1*). L'empreinte biodiversité représente l'intensité cumulée des menaces sur les espèces. Les menaces associées aux produits importés constituent une « empreinte biodiversité importée ». L'empreinte mondiale liée au commerce international correspond à la somme des empreintes biodiversité importées de tous les pays. Elle représente près de 30 % des menaces sur la biodiversité.

Les deux États membres les plus importateurs de menaces sur la biodiversité sont l'Allemagne et la France : leurs empreintes importées correspondent respectivement à 5,9 % et 5 % de l'empreinte mondiale liée au commerce. L'empreinte importée de l'UE correspond à 22,7 % de l'empreinte mondiale liée au commerce international. Or, l'UE représentant 14 % du commerce international (Eurostat), cette empreinte est plus que proportionnelle à son poids dans les échanges mondiaux, raison pour laquelle une réponse politique appropriée s'impose.

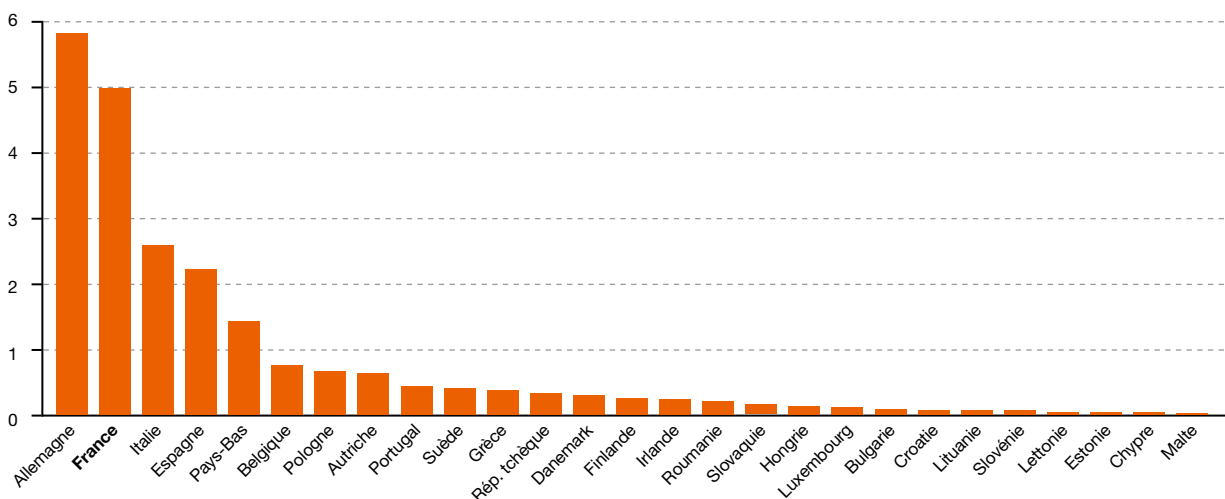
RENFORCER L'INTÉGRATION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les accords commerciaux

La prise en compte de la biodiversité dans les accords commerciaux bilatéraux ratifiés au niveau mondial a

Graphique 1 : empreinte biodiversité importée des 27 États membres de l'UE

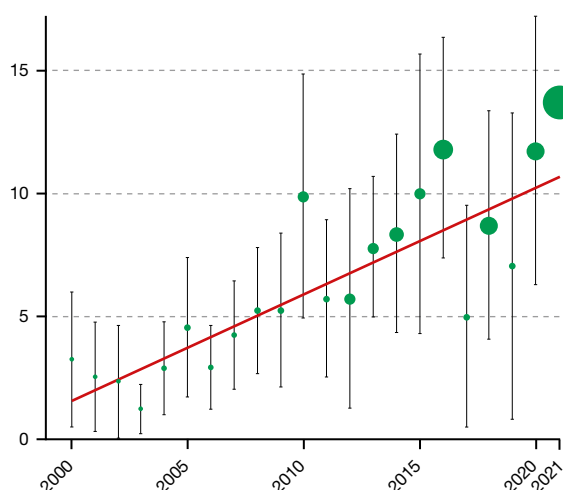
En % de l'empreinte biodiversité mondiale liée au commerce



significativement progressé sur les 20 dernières années. La base de données *Trade and environment database (TREND)* - [3], permet de comptabiliser dans les accords commerciaux l'ensemble des dispositions environnementales, dont le nombre est en hausse [4]. Parmi celles-ci, l'étude de 32 dispositions spécifiquement dédiées à la biodiversité montre que leur nombre moyen et leur part augmentent significativement (*figure 2*) : alors que moins de 5 % des dispositions environnementales des accords étaient dédiées à la biodiversité en 2000, elles représentent plus de 10 % en 2020. Cette tendance peut notamment s'expliquer par une meilleure intégration de la biodiversité dans les politiques économiques, quelques années après la conclusion de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992.

Figure 2 : part des dispositions environnementales relatives à la biodiversité parmi l'ensemble des dispositions environnementales dans les accords commerciaux, depuis 2000

En %



Note : les points verts, les barres verticales et la droite rouge représentent respectivement les valeurs moyennes, l'intervalle de valeurs qui regroupent 95 % des observations, et le résultat d'une régression linéaire indiquant une tendance significative à l'augmentation des clauses relatives à la biodiversité. La taille des points est proportionnelle au nombre moyen de dispositions relatives à la biodiversité par accord.

Source : base de données TREND (Morin et al. 2018). Traitements : CGDD/SEVS

Des engagements récents de la part de la Commission européenne

Avec le Pacte vert de 2019, la Commission européenne a mis en avant l'alignement de sa politique commerciale avec les engagements climatiques en proposant de faire de l'Accord de Paris un élément essentiel des futurs accords commerciaux, hissant ainsi cet accord emblématique au même niveau que le respect des droits humains fondamentaux et la non-prolifération des armes nucléaires. Concernant la biodiversité, elle a proposé, dans sa stratégie de politique commerciale de 2021, de faire de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique une priorité des accords de commerce. Elle a également publié, la même année, une méthodologie pour évaluer les impacts des accords de libre-échange sur la biodiversité.

Plus récemment, dans sa communication de juin 2022 [4], la Commission a proposé de passer d'une approche

purement coopérative à une approche plus contraignante, en prévoyant la possibilité de sanctionner commercialement, en dernier ressort, les partenaires commerciaux qui ne respecteraient pas les dispositions fondamentales des chapitres « commerce et développement durable » (CDD) des accords commerciaux. Elle propose également d'évaluer la possibilité d'intégrer le respect de la Convention sur la diversité biologique dans cette nouvelle approche. Cette communication, reprise par des conclusions du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, permettra d'étudier la possibilité d'avoir recours à des sanctions commerciales en cas de non-respect de la Convention sur la diversité biologique, ce qui constituerait une avancée significative.

Pour de nouvelles exigences en matière de protection de la biodiversité dans les accords commerciaux

Plusieurs pistes pourraient être explorées pour renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les accords commerciaux. Le renforcement du caractère contraignant des objectifs de l'Accord de Kunming-Montréal adopté en décembre 2022 lors de la 15^e réunion des parties à la Convention sur la diversité biologique en 2022 (COP15), pourrait notamment être mis à l'étude. À titre d'exemple, sur la base de ce plan stratégique pour la décennie 2020 adopté lors de la COP15, des dispositions de l'accord de commerce pourraient prévoir que les parties respectent deux grands principes. D'une part, soumettre une stratégie nationale pour la biodiversité cohérente avec les cibles de l'Accord de Kunming-Montréal, assortie d'un mécanisme de suivi permettant de revoir l'ambition à la hausse de manière régulière. D'autre part, les parties à l'accord de commerce pourraient s'engager à respecter un certain nombre d'objectifs et cibles de l'accord de Kunming-Montréal, comme la protection et la bonne gestion de 30 % des terres et des mers d'ici 2030. Ces objectifs seraient formulés au cas par cas, de manière appropriée au cours de la négociation de l'accord, selon l'état de la préservation de la biodiversité de chaque partie et de leurs capacités respectives à prendre des mesures pour l'améliorer. En cas de différend entre les parties à un accord, une possibilité de sanctions commerciales pourrait être prévue en dernier recours, pour non-soumission des stratégies ou non-respect des cibles.

Pour renforcer encore davantage la portée juridique de la Convention sur la diversité biologique, il pourrait, par ailleurs, être étudié la possibilité de faire du respect de la Convention et du cadre de Kunming-Montréal un élément essentiel des accords de commerce, au même titre que l'Accord de Paris dans certains accords récents (UE-Royaume-Uni, UE-Nouvelle-Zélande).

Dans certains cas, l'introduction de conditionnalités tarifaires ciblées mesurées et pertinentes, consistant à conditionner les préférences tarifaires à des critères clairement établis portant sur la durabilité des produits, mérite également d'être étudiée, notamment lorsqu'un impact avéré sur la biodiversité est documenté. Ainsi, dans le cadre de l'accord de commerce entre l'Indonésie et l'Association européenne de libre-échange (AELE), des dispositions conditionnent la baisse des droits de douane sur l'huile de palme provenant d'Indonésie à la durabilité de celle-ci, garantie par des certifications reconnues au plan international. De telles conditionnalités, déjà présentes dans certains accords commerciaux de l'UE, pourraient être introduites au cas par cas dans certaines négociations.

MOBILISER LES CADRES RÉGLEMENTAIRES EUROPÉENS ET MONDIAUX

Vers de nouvelles exigences en matière de réciprocité des normes au niveau européen

L'UE peut appliquer certains de ses standards de production environnementaux et sanitaires aux produits importés de tout pays tiers, à des fins environnementales ou de santé publique lorsque cela est justifié sur la base d'études scientifiques étayées et en pleine compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces « mesures miroirs » peuvent ainsi contribuer à la protection de la biodiversité et présentent l'avantage de s'appliquer de manière homogène à l'ensemble des importations de pays tiers. Certaines mesures miroirs sont déjà en application dans l'UE ou le seront bientôt, comme l'interdiction d'importer des viandes bovines lorsque des antibiotiques ont été utilisés comme facteurs de croissance.

Des législations européennes ont également vu le jour avec une logique de « mesures miroirs ». Le règlement européen de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, qui interdit la mise sur le marché européen et l'exportation de certains produits de base et de leurs dérivés ayant contribué à la dégradation ou la destruction des forêts dans le monde, entre en application en 2023. De même, le règlement relatif aux batteries, adopté en 2023, prévoit des exigences environnementales, qui pourront bénéficier indirectement à la préservation de la biodiversité, s'appliquant aux batteries importées comme à celles produites dans l'UE.

En posant systématiquement la question de l'intérêt d'une extension aux importations des normes de production européennes lors de l'élaboration ou de la révision d'une législation sectorielle, il serait ainsi possible de renforcer la protection de la santé ou de l'environnement. À ce titre, plusieurs mesures miroirs sont ou seront discutées dans le secteur agricole, sur l'utilisation de produits phytosanitaires et les limites maximales de résidus de ces produits, le bien-être animal, et l'alimentation animale. Des mesures miroirs mériteraient également d'être étudiées dans d'autres secteurs comme l'éco-conception des produits de consommation dans le secteur des textiles, l'utilisation de produits chimiques, ou encore la pêche maritime.

L'attention croissante portée à la biodiversité dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les mesures évoquées ci-dessus, qui ont pour effet de restreindre certains flux commerciaux, doivent être compatibles avec les règles de l'OMC, et en particulier le *General agreement on trade and tariffs* (Gatt). Ce cadre réglementaire autorise des mesures restreignant les échanges, lorsque celles-ci sont proportionnées, non discriminatoires, et que leur pertinence environnementale ou sanitaire est étayée scientifiquement.

Les travaux récents de l'OMC soulignent également l'attention croissante portée par l'Organisation à l'environnement et à la biodiversité. En décembre 2021, trois initiatives plurilatérales ont été lancées sur le commerce et la durabilité environnementale, la pollution plastique et la réforme des subventions aux carburants fossiles. Bien que non contraignantes, ces initiatives pourront participer à améliorer la prise en compte des enjeux relatifs à la biodiversité dans la politique commerciale multilatérale. S'en est suivi, lors de la 12^e Conférence ministérielle (MC12) de l'OMC en juin 2022, la conclusion d'un accord majeur pour mettre un terme aux subventions bénéficiant à la pêche illégale, non réglementée et non déclarée, ainsi qu'aux subventions à la pêche dans les zones de haute mer non réglementées.

L'activation conjointe des différents leviers de la politique commerciale peut ainsi permettre de réduire les pressions sur la biodiversité liées au commerce international, tout en conservant les bénéfices économiques associés. L'un des principaux défis est l'acceptabilité de ces mesures vis-à-vis des pays tiers, et notamment des pays en développement. Il convient donc de promouvoir en parallèle des actions de coopération et de renforcement des capacités, afin d'assurer un développement durable des échanges, et ainsi concilier commerce international et protection de l'environnement.

RÉFÉRENCES

- [1] Irwin A., Geschke A., Brooks T.M., Siikamaki J., Mair L., Strassburg B.B.N. (2022). Quantifying and categorising national extinction-risk footprints. *Scientific Reports*
- [2] Bellora C., Bureau J.-C., Bayramoglu B., Gozlan E., Jean S. (2020). Trade and Biodiversity. *Research Report CEPII*
- [3] Morin J.-F., Dür A., Lechner L. (2018) Mapping the trade and environment nexus: insights from a new data set. *Global Environmental Politics*
- [4] Commission européenne (2022). The power of trade partnerships: together for green and just economic growth
- [5] Bellora C., Thie M. (2022). Quelles clauses environnementales dans les accords commerciaux ? *La lettre du CEPII*

POUR EN SAVOIR PLUS

- Xavier Jardi, Antonin Vergez, *Commerce international et environnement : vers des accords de troisième génération ?* CGDD, Théma Analyse, juin 2018

Anne-Cécile PAWLAK, SEVS
Éric TROMEUR, SEVS
Julien HARDELIN, SEVS

Dépôt légal : septembre 2023
ISSN : 2555-493X (en ligne)

Directeur de publication : Thomas Lesueur
Rédacteur en chef : Hugues Cahen
Coordinatrices éditoriales : Claude Baudu-Baret - Laurianne Courtier
Maquettage et réalisation : Agence Citizen Press

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie verte et solidaire

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex

Courriel : diffusion.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologie.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité