



L'Europe face au changement climatique : pour une régulation commerciale climat-compatible

Mehdi Abbas

► To cite this version:

Mehdi Abbas. L'Europe face au changement climatique : pour une régulation commerciale climat-compatible. *Futuribles*, Editions Futuribles, 2009, pp.53-68. <halshs-00358859>

HAL Id: halshs-00358859

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00358859>

Submitted on 4 Feb 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 18/2008

L'Europe face au changement climatique

**Pour une régulation commerciale
climat-compatible**

Mehdi Abbas

décembre 2008

L'Europe face au changement climatique : pour une régulation commerciale climat-compatible

Mehdi Abbas, LEPII, Grenoble Université, CNRS.

Décembre 2008

Le gouvernement français a émis en novembre 2006 l'idée d'introduire une taxe carbone sur les importations en provenance des pays refusant de s'engager en faveur du protocole de Kyoto. Cette initiative française se fondait sur le fait que la non-application de ce protocole en dehors de l'Europe donnerait lieu à un désavantage compétitif dont souffriraient les exportations de cette région. Cela d'autant plus que le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 avait engagé l'Europe sur un objectif unilatéral de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % en 2020, objectif qui serait porté à 30 % dans le cadre d'un accord international post-Kyoto. Le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a confirmé cet objectif tout en introduisant un système de dérogations entre les membres.

L'objectif de l'initiative française est double : 1) éviter les distorsions de concurrence à l'encontre des industries qui subissent le coût des politiques mises en œuvre en Europe et 2) créer un mécanisme incitatif pour les pays concurrents à rejoindre le dispositif international. Elle s'inscrirait également dans les réflexions sur l'architecture post-2012 débutées à Bali (décembre 2007), poursuivies à Poznan (décembre 2008) et qui devront aboutir à Copenhague (décembre 2009) à un nouvel accord international. Mais cette proposition a suscité une réaction négative de la part de l'ancien commissaire européen au commerce P. Mendelson, et Catherine Ashton qui lui a succédé début octobre 2008 semble être sur la même position.

L'entrée en vigueur en 2005 à la fois du protocole de Kyoto (16 février) et du système européen de permis/quotas d'émission (1^{er} janvier) a de fait un impact sur les relations commerciales et sur la position concurrentielle vis-à-vis de concurrents non soumis au régime de Kyoto, d'autant plus qu'il est prévu que le système européen d'échange de permis d'émission de GES devienne graduellement payant sur la période 2008-2012. Aussi, l'enjeu d'une articulation entre le régime commercial et celui de la lutte contre le changement climatique renvoie à la place qu'occupera l'Europe dans le tissu industriel mondial dans les prochaines années.

C'est pourquoi il faut poursuivre la réflexion sur une **régulation de l'échange international climat-compatible**. Une mesure d'ajustement aux frontières ne constituerait qu'un instrument au sein d'un dispositif global visant à articuler le régime commercial de l'OMC au régime de lutte contre le changement climatique tel que défini par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto. La récente prise en compte de la dimension commerciale internationale de ces politiques par l'OMC constitue de ce point de vue un signe positif¹. Une régulation de l'échange international climat-compatible consisterait à mettre la politique commerciale au service des politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. En effet, l'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières ne sera pas suffisante pour répondre aux défis des changements climatiques.

¹ OMC « The Multilateral Trading System and Climate Change », document disponible sur le site internet de l'OMC http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/climate_change_e.pdf, consulté le 15 octobre 2008.

L'expression d'une régulation des échanges internationaux climat-compatible permet de penser la mise en place d'un système de gouvernance, nécessairement multilatéral compte tenu de la nature de l'enjeu, articulant le régime commercial de l'OMC au régime de lutte contre le changement climatique. En effet, le changement climatique exige une macrotransformation du régime de croissance qui n'a rien à voir avec un problème d'action collective ou de gouvernance environnementale. Il s'agit de « décarboniser » le mode de production capitaliste avec ce que cela implique en termes de changement du modèle productif, de consommation et du paradigme technologique.

A court terme, l'enjeu de ce système de gouvernance est double : construire un consensus en vue du protocole de Copenhague, appelé à se substituer à celui de Kyoto, et conforter la position de leader de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique. Cependant l'instauration d'une politique environnementale de protection, à laquelle renvoie le projet d'une taxe CO₂, ne représente pas la solution unique et suffisante. Au contraire, il convient de la concevoir dans le cadre d'une architecture globale de la gouvernance climatique. Si l'ensemble des pays souscrit à une stratégie de lutte contre le changement climatique, mais que certains adoptent un comportement non coopératif, dans ce cas la diplomatie européenne des bonnes intentions climatiques peut et doit s'accompagner d'un jeu d'incitations et de sanctions, comme par exemple des mesures d'ajustement aux frontières.

Après un rappel des enjeux des mesures d'ajustement aux frontières, puis une analyse des difficultés considérables à la mise en œuvre de solutions fiscales, nous identifierons quatre stratégies alternatives pour l'Union. La première est celle d'une offre de libéralisation commerciale comme incitation à la lutte contre le changement climatique. La deuxième s'appuierait sur la rénovation de certaines dispositions des accords commerciaux multilatéraux. La troisième serait l'option d'une dérogation à la norme multilatérale. Enfin, la dernière solution consisterait à élargir la perspective en vue de l'élaboration d'un système de gouvernance combinée OMC-CCNUCC.

1. Les enjeux de l'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières

Dans la mise en œuvre du régime international de lutte contre le changement climatique, les coûts socio-économiques de réduction des émissions et ceux de la prévention et de l'adaptation sont encore mal connus. Cependant, en l'état actuel, l'effort à fournir est inégalement réparti entre les pays et, en l'absence de mécanismes d'incitation à la ratification des engagements quantitatifs pris dans le cadre du protocole de Kyoto, un problème de compétitivité internationale se pose². Cela parce que les pays en développement n'ont pas d'objectifs quantitatifs de réduction et parce que les Etats-Unis sont sortis en 2001 du dispositif, alors que les modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction des émissions en Europe imposent des coûts supplémentaires à certaines industries.

Dans un contexte de globalisation économique caractérisé par la grande liberté de mouvement du capital productif, un accord géographiquement limité et différencié, comme le protocole de Kyoto, confère un avantage comparatif aux régions qui restent en dehors. L'industrie européenne est donc confrontée à un double problème de compétitivité, à l'exportation sur des marchés tiers et sur son propre marché. Le point-clé est que le coût de la mise en œuvre du protocole de Kyoto devrait être significativement plus élevé que celui supporté jusqu'à présent par la mise en conformité avec les autres réglementations

² Il n'existe pas de consensus, dans la littérature économique, sur la relation entre régulation environnementale et compétitivité, compte tenu du fait qu'une politique de protection de l'environnement ne constitue que l'un des éléments de la compétitivité des entreprises. Il n'existe pas non plus de conclusion définitive concernant l'avantage concurrentiel des firmes localisées dans des pays ayant une politique moins contraignante en matière d'environnement.

environnementales³. Lorsque les permis d'émission du système européen de quotas échangeables deviendront plus rares, un choc concurrentiel risque de se produire. Le coût des politiques de réduction des émissions de CO₂ entraînerait une baisse sensible de la compétitivité des entreprises soumises à la contrainte carbone et un transfert de production vers les zones où les modes de production sont moins efficaces du point de vue énergétique⁴.

L'ampleur des risques de migrations industrielles dues au coût du carbone dépendra fortement des secteurs ou industries⁵. Les études disponibles indiquent que les secteurs de transformation à forte intensité énergétique ou gros consommateurs d'électricité, n'ayant pas la capacité de reporter le surcoût carbone sur le consommateur et n'ayant pas de marges en matière de réduction des autres coûts de production, seront les plus sévèrement affectés (sidérurgie, métallurgie, industrie de l'aluminium, industrie du ciment, verre, papier, raffinage).

Une réponse serait d'élaborer une taxe dont la finalité serait non tant de protéger l'Europe, mais d'inciter les Etats-Unis et les pays émergents et en développement à souscrire à des engagements quantifiés en matière de réduction des émissions de GES. Il est tout à fait envisageable qu'une mesure d'ajustement aux frontières n'ait pas vocation à protéger le marché intérieur européen, mais à corriger un échec du marché global, en échec pour la fourniture du bien public global que constitue la sauvegarde du climat.

En faisant apparaître ces enjeux, le protocole de Kyoto soulève des interrogations sur le terrain du commerce et des investissements qui le placent à la lisière du champ de compétence du régime commercial multilatéral de l'OMC.

2. La voie de la fiscalité et le problème de la compatibilité avec le régime de l'OMC

Il n'y a pas consensus sur le fait que l'OMC doive se prononcer sur le changement climatique ou que ce dernier ait sa place dans le régime OMC. Certes, le préambule de l'OMC affirme que l'un de ses objectifs est « *l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable* »⁶. Cependant, le préambule relève de la déclaration d'intention des membres et n'a pas de valeur juridique. C'est à l'aune des divers accords constitutifs du régime de l'OMC qu'il convient d'analyser la question de l'introduction d'une taxe CO₂ aux frontières de l'UE.

Une détaxe aux frontières à l'exportation

Le principal écueil que rencontrerait une mesure de soutien aux exportations afin de compenser la perte de compétitivité internationale serait sa possible catégorisation comme « subvention prohibée », à l'aune de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires de l'OMC.

³ BARON Richard. *Compétitivité et politique climatique*. Paris : IDDRI, 2006 (*notes de l'IDDRI* ; 11).

⁴ Sur l'impact compétitif du protocole de Kyoto sur l'industrie européenne voir les études suivantes : REINAUD Julia. *Industrial Competitiveness under the European Union Emissions Trading Scheme*. Paris : IEA, décembre 2004 (*Information Paper*) et COWI-UNICE. *Competitiveness and EU Climate Change Policy*, Bruxelles, octobre 2004.

⁵ COSBEY Aaron, TARASOFSKY Richard. *Climate Change, Competitiveness and Trade*. Londres : Chatham House, juin 2006.

⁶ GATT. *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*. Genève : GATT.

Afin d'éviter qu'une subvention ne fasse l'objet de plainte à l'OMC, il est nécessaire qu'elle satisfasse à trois conditions. La première est qu'elle ne soit ni spécifique, ni réservée aux seuls produits exportés. La deuxième impose une évaluation des effets résultant de sa mise en place : elle doit respecter un critère de proportionnalité et ne doit donner lieu à aucune surcompensation modifiant le système des prix relatifs⁷. Cependant, toute taxe ou subvention possède un effet de distorsion qui rend son acceptation par l'OMC problématique. La troisième condition renvoie au respect du principe de transparence, l'accord étant extrêmement précis sur les procédures de notification des subventions.

Il n'y a quasiment aucune chance pour qu'une mesure de ce type soit déclarée compatible avec le régime de l'OMC. Toutefois, l'Europe pourrait définir un programme de subvention sur la base de critères les plus neutres possibles et sans définition sectorielle. Cela aurait également le mérite de faire évoluer la législation environnementale européenne vers l'adoption de règles communes à tous les secteurs d'activité.

Une taxe à l'importation ou le mécanisme d'ajustement aux frontières

La faisabilité d'une mesure d'ajustement aux frontières suppose sa compatibilité avec les principes du multilatéralisme commercial, particulièrement l'article III relatif au traitement national⁸. La mise en place d'une mesure d'ajustement aux frontières par l'UE devra être précise sur les trois axes suivants, sans que cela ne préjuge pour autant de sa compatibilité.

La question de l'assiette de la taxe

La taxe CO₂ pourrait ne s'appliquer qu'aux produits de base à forte intensité d'émission ou fortement sensibles aux prix de l'électricité. Mais une taxe douanière d'ajustement n'est autorisée que pour les impôts dits « sur le produit » à l'instar de la TVA. Elle ne l'est pas pour les impôts dits « sur la production » ou sur « le producteur ». Le régime OMC a une préférence pour la réglementation des produits plutôt que de la production. Cette caractéristique rend nécessaire la clarification de la fiscalité environnementale et de son articulation à la fiscalité domestique ainsi qu'aux mesures de régulation de l'accès aux marchés.

La question des effets de la mesure

La jurisprudence GATT/OMC a toujours conclu que le volume des échanges n'importe pas pour ce qui est du respect des dispositions de l'article III. Le seul élément à prendre en compte est l'existence ou non d'une distorsion à la concurrence⁹. De même, l'existence d'un différentiel minimal de taxation est suffisante pour établir l'existence d'une discrimination. En se référant aux dispositions III.1 et III.2, le différend « Corée-Taxe sur les boissons alcoolisées » conclut que le régime OMC ne tolère aucun « montant minimal » de taxation et que les interdictions contenues dans l'article III s'appliquent à l'encontre d'une mesure qui

⁷ ASSUNÇAO Lucas, ZHANG ZhongXiang. *Domestic Climate Policies and the WTO*. Genève : Unctad, 2002 (*Unctad Working Papers*, n° 164).

⁸ L'article III du GATT interdit les discriminations entre les produits nationaux et les produits importés. L'article III.1 énonce le principe général d'interdiction des mesures à finalité protectionniste. L'article III.2 interdit les discriminations causées par les taxes et les impositions intérieures alors que l'article III.4 interdit celles causées par les réglementations intérieures de nature non fiscale. Chacune de ces deux dispositions interdit les discriminations entre produits similaires. L'article III.2 prohibe également les discriminations à l'encontre de produits importés concurrents ou substituables.

⁹ Japon-Taxes sur les boissons alcooliques, Etats-Unis-Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation, Inde-Mesures concernant le secteur automobile.

favorise des produits nationaux, même si aucun échange n'est perturbé ou que la mesure n'a pas encore fait l'objet de dispositions exécutoires. Reste encore le problème de la similitude des produits, une différence de nature ouvrant éventuellement la voie d'une différence de traitement.

La question de la similitude des produits

Il n'existe pas dans les textes du GATT/OMC de critères permettant de conclure que deux ou plusieurs produits sont similaires ou non. Deux doctrines s'affrontent. La première estime que des produits obtenus à partir de méthodes et procédés de production (PMP) différents ne peuvent être considérés comme des produits similaires. Aussi les PMP peuvent être à l'origine d'une distinction entre les produits dans le cadre des articles I et III du GATT¹⁰.

La seconde doctrine considère que la similitude découle des propriétés physiques, de la nature et qualité, de l'usage, des goûts et comportements des consommateurs ainsi que de la classification tarifaire des produits. Le processus de production de ces produits n'entre pas en considération dans la similitude ou non des produits. La jurisprudence GATT/OMC a tendance à privilégier cette dernière. Cependant d'après l'Organe d'appel, la notion de similitude doit être appréciée au cas par cas en fonction du contexte et des circonstances propres à un cas donné.

Il existe par exemple une ambiguïté quant à considérer que la dangerosité et la toxicité d'un produit puissent être un critère de différenciation¹¹. Cela ouvre une piste visant à faire admettre qu'un produit intensif en CO₂ est plus dangereux qu'un autre produit similaire mais à contenu moindre en CO₂. L'accord sur les obstacles techniques au commerce précise que ceux-ci ne peuvent pas porter sur des propriétés de conception du produit (article 2.8). Par conséquent, c'est à l'UE d'apporter la preuve que des méthodes divergentes de fabrication ont un impact sur la qualité intrinsèque des produits.

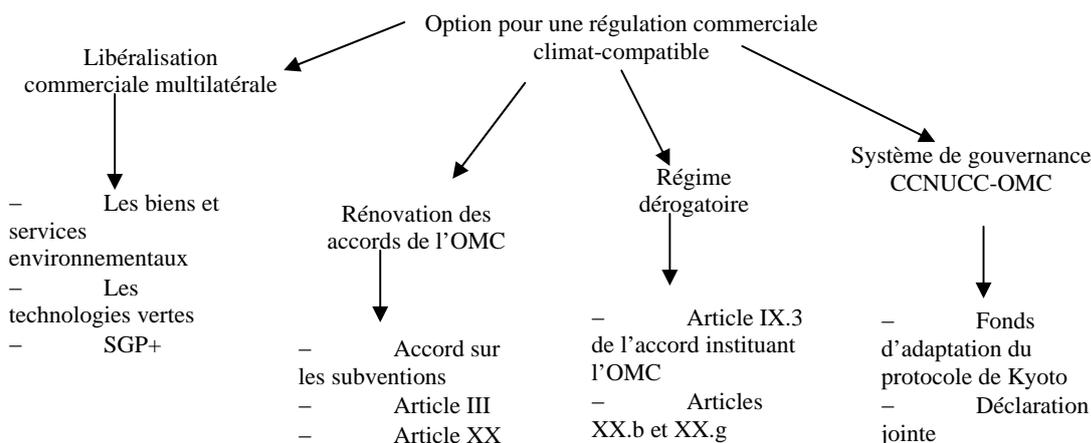
Le régime et la jurisprudence de l'OMC permettraient donc l'élaboration de mesures commerciales ciblées sur la lutte contre le changement climatique mais sous certaines conditions non systématisables *a priori*. Seul le règlement d'un différend allant dans ce sens serait susceptible de trancher le problème. Or, rien ne garantit que cela aboutisse à une solution définitive et conforme à l'objectif environnemental de la mesure. En l'état des accords de l'OMC l'incertitude est totale quant à l'issue d'un différend de ce type.

Mais au-delà, il est peu probable qu'une taxe puisse être un instrument suffisant pour décarboniser le mode de croissance ou passer à une économie à faible intensité en carbone. Il convient par conséquent de réfléchir à une compatibilité environnementale du régime commercial multilatéral. Cela passe par une offre de libéralisation climat-compatible, des dérogations à la norme multilatérale, la mise en place d'un système de gouvernance CCNUCC-OMC (*Cf.* Schéma 1 pour une présentation synthétique des options).

¹⁰ CHAYTOR Béatrice, CAMERON James. *Taxes or Environmental Purposes: the Scope of Border Tax Adjustment under WTO Rules*. Londres : WWF, 1995.

¹¹ L'Organe d'appel dans le différend Amiante a considéré que la dangerosité d'un produit pouvait être prise en considération dès lors qu'elle affectait les propriétés physiques du produit ou déterminait les rapports de concurrence entre les produits sur un marché donné.

Schéma 1. Les stratégies possibles de l'UE



3. La voie des offres de libéralisation commerciale

Une autre voie pour l'UE serait d'élaborer une offre au plan du commerce à destination des pays en développement qui intégrerait ses préoccupations et contraintes en matière de lutte contre le changement climatique. Cette option appelle la définition d'un nouvel équilibre entre droits et obligations commerciaux si l'UE souhaite provoquer l'adhésion à son projet d'une régulation commerciale climat-compatible. Le respect de la règle du consensus la contraint et l'incite à œuvrer pour un compromis le plus large possible à partir de ses positions. Trois voies sont alors possibles.

La première serait d'affecter les revenus nets tirés des droits compensateurs aux frontières de l'Europe au Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto. Le principe de « responsabilité commune mais différenciée » confère aux PED un statut particulier qui complique l'usage d'instruments de politique commerciale les concernant. A cela s'ajoute les dispositions de l'article XXXVII.1.c interdisant « d'instituer de nouvelles mesures fiscales » à leur encontre. C'est pourquoi des dispositifs compensateurs sont nécessaires. Ils permettent, par ailleurs, d'afficher que l'objectif premier n'est pas de discriminer les pays mais de soutenir la lutte contre le changement climatique.

La seconde stratégie consisterait à généraliser les accords préférentiels comportant des dispositions favorables à la lutte contre le changement climatique (accès au marché européen pour les biens labellisés verts, inclusion des biens et services environnementaux). Rien n'interdirait à l'UE d'octroyer un SGP+ (système généralisé de préférence) aux pays s'engageant dans les dispositifs multilatéraux de lutte contre le changement climatique. Ce type de mesures existe déjà à destination des pays en développement récompensés par des préférences commerciales pour leur effort dans la lutte contre la production et le trafic de drogue, ou dans la protection des bois tropicaux, ou qui ont adopté et appliquent les conventions de l'OIT. Pourquoi ne pas introduire alors une référence aux instruments et objectifs internationaux de la Convention ou du protocole, ce d'autant plus que le SGP européen a évolué ces dernières années en fonction de critères *ad hoc*, parfois totalement étrangers aux échanges¹² ?

¹² VALETTE Marie-France. « Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance ». *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 506, mars 2007, pp. 163-171.

Cette stratégie pourrait cependant se heurter à deux obstacles. D'une part, l'inclusion d'objectifs de politique climatique dans le SGP peut être perçue par les PED comme une forme de conditionnalité politique. D'autre part, sous réserve de clairement définir le contenu et la forme de ce SGP+, il est possible qu'une telle mesure entre en conflit avec le principe de « responsabilité commune mais différenciée » contenu dans le protocole et la Convention.

C'est pourquoi la Commission insiste sur la libéralisation multilatérale des biens et services environnementaux¹³, établie dans le paragraphe 31.3 de la déclaration de Doha. Membre actif du groupe *Friends of EGS*¹⁴, l'UE entend mettre la libéralisation commerciale au service de la lutte contre le changement climatique par la ratification d'un accord multilatéral sur la libéralisation des échanges des produits et services verts et des technologies vertes. En l'état, la négociation bute sur la question des définitions, les membres peinant à trouver un consensus sur le contenu de l'expression « biens et services environnementaux ». De même, il y a absence de consensus sur l'inclusion des méthodes et processus de production dans le périmètre de la négociation. Autant dire que le dossier n'a avancé ni sur la substance ni sur la forme. Mais de ce fait l'UE peut prendre le leadership dans ce dossier.

La voie d'une offre commerciale climat-compatible semble donc très rationnelle et politiquement acceptable à court terme. Elle est néanmoins d'une portée très limitée et largement insuffisante en matière de lutte contre le changement climatique. Une autre option est envisageable. C'est celle de la mise en œuvre de nouveaux accords commerciaux intégrant la dimension environnementale. Plus problématique compte-tenu de la règle du consensus, elle semble toutefois incontournable car elle permettrait à l'UE d'inscrire sa préférence environnementale dans le régime de l'OMC.

4. La voie de la rénovation des accords existants ou la négociation de nouveaux accords

L'UE pourrait en effet prendre le leadership du chantier de l'harmonisation internationale de la fiscalité environnementale et énergétique, ou lancer la réflexion sur des « *standards communs minimaux en vue d'une permissivité des subventions pour raisons climatiques* »¹⁵. A ce titre, l'accord sur les subventions et mesures compensatoires serait le premier dont il faudrait clarifier les dispositions en vue de les rendre compatibles avec les objectifs de lutte contre le changement climatique ou de créer une catégorie de subventions non-opposables et compatibles avec l'objectif de lutte contre le changement climatique. Il serait possible de s'engager alors dans l'élaboration d'un mémorandum d'accord sur les effets compétitifs des politiques climatiques¹⁶ ou de demander la création d'un groupe consultatif sur cette question.

Le second axe de cette stratégie porte sur l'ouverture du dossier des standards et labels énergétiques. De nombreux pays ont déjà élaboré de tels critères. Au niveau de l'OMC cette question relève des dispositions de l'accord sur les obstacles techniques au commerce. La rénovation de cet accord offrirait un levier pour la mise en œuvre des objectifs de Kyoto par le

¹³ Il s'agit par exemple des systèmes solaires photovoltaïques, des lampes à basse intensité, des technologies de génération d'électricité, des biens/produits de l'éolien, des technologies de traitement des eaux, des produits ayant un usage environnemental, des produits favorisant l'efficacité énergétique.

¹⁴ Le Groupe Amis des biens et services environnementaux (*Friends of EGS Group*) comporte le Canada, l'UE, les Etats-Unis, le Japon, la Corée du sud, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suisse, Taiwan.

¹⁵ BUCK Matthias, VERHEYEN Roda. *International Trade Law and Climate Change – A Positive Way Forward*. Bonn: FES-analyse ökologische Marktwirtschaft, 2001.

¹⁶ VAN ASSELT Harro, et al. (2005). « Advancing the Climate Agenda : Exploiting material and Institutional Linkages to Develop a Menu of Policy Options ». *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 14, n° 3, pp. 255-264.

biais de l'élaboration de standards environnementaux et énergétiques sur les produits et les procédés de production. La *Task Force* sur le changement climatique de l'ISO pourrait être associée à cette réflexion.

5. La voie de la dérogation européenne à la norme multilatérale

Deux options s'offrent à l'Europe. La première consiste à s'engager dans une procédure au titre de l'article IX.3 de l'accord instituant l'OMC. Celui-ci stipule que « *dans des circonstances exceptionnelles, la Conférence ministérielle pourra décider d'accorder à un Membre une dérogation à une des obligations qui lui sont imposées par le présent accord ou par l'un des Accords commerciaux multilatéraux, à la condition qu'une telle décision soit prise par les trois-quarts des Membres.* » Mais il est clair que cette option, dont l'échéance serait la prochaine conférence ministérielle de l'OMC fin 2009, impliquerait que l'UE œuvre à créer une coalition interétatique lui assurant la majorité des trois-quarts des Etats Membres.

La seconde renvoie au recours à l'article XX du GATT qui a pour fonction de s'assurer que les principes et obligations du GATT/OMC sont respectés lorsque les pays poursuivent ou cherchent à atteindre des objectifs non commerciaux. Il semble en effet plus « rationnel » de s'orienter vers une justification au titre de l'article XX, qui offre des moyens d'établir les mesures d'ajustement aux frontières compatibles avec le régime de l'OMC, que de chercher une compatibilité avec l'article III (*i.e.* égalité de traitement). Ce sont les alinéas (b) et (g) concernant « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux » et « la conservation des ressources naturelles épuisables » qui pourraient être invoqués.

Toutefois, l'instauration d'une mesure d'ajustement aux frontières dans le cadre d'une dérogation à la norme multilatérale suppose le respect de quatre conditions : (a) elle doit être un complément nécessaire pour rendre efficace le système de permis d'émission négociables ; (b) elle ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ; (c) elle ne concerne que des pays où les mêmes conditions existent ; (d) elle ne doit pas constituer une restriction déguisée au commerce international.

A cela s'ajoute que la mesure doit passer avec succès le « test de nécessité », c'est-à-dire vérifier l'existence d'une relation raisonnable entre les moyens et les fins. Dans le cas présent, il s'agit de démontrer qu'elle constitue le meilleur moyen d'atteindre les objectifs des alinéas (b) et (g). A ce niveau, la stratégie européenne risque d'être en opposition avec l'architecture de la lutte contre le changement climatique. En effet, l'article 3.5 de la Convention (auquel renvoie l'article 3.2 du protocole) et l'article 4.2 empêchent le recours aux mesures commerciales pour atteindre ses objectifs. De plus, ni la Convention ni le protocole n'autorisent le recours à des mesures commerciales pour encourager l'adhésion ou la mise en œuvre. Il devient dès lors improbable d'utiliser une mesure d'ajustement à la frontière comme instrument de lutte contre le changement climatique. Et, même en cas de différend, un groupe spécial ou l'Organe d'appel n'ira jamais au-delà de ce qui est prévu dans le protocole ou dans la Convention¹⁷.

6. La voie d'un système de gouvernance OMC-CCNUCC

A ce stade de l'analyse il convient de dresser un bilan d'étape. D'une part, l'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières n'a que très peu de chance d'être compatible avec le régime de l'OMC, sauf à provoquer un différend dont l'issue ne peut être anticipée. D'autre part, l'UE semble avoir une préférence pour la libéralisation des échanges de biens et services

¹⁷ APPELTON Arthur. *The World Trade Organization's View: Emissions Reductions in a Free Trade World*. Genève: Swiss Re Centre for Global Dialogue, 2001.

environnementaux. Or, cela ne sera pas suffisant. Cependant, dans le cadre de ce dossier, l'UE s'est engagée dans une coalition (*Friends of EBS*). C'est précisément ce type de comportement que réclame la dernière stratégie envisageable. Celle-ci ne pourrait aboutir que sous la condition d'une éco-diplomatie réaliste de l'UE en vue d'une régulation commerciale climat-compatible. Il s'agit en partant des accords existants de construire un système de gouvernance multilatéral CCNUCC-OMC.

Cela pourrait se concrétiser par la création d'un groupe de travail commun à l'OMC et à la Convention climat¹⁸. Le mandat de ce groupe de travail serait triple : i) établir une liste des mesures environnementales compatibles avec le régime OMC ; ii) clarifier la hiérarchie entre les deux régimes en matière de droits et obligations et iii) lever les ambiguïtés pouvant être à l'origine de conflits de normes et de conflits de juridiction (compétence) entre la Convention et le protocole d'un côté et les Accords de l'OMC de l'autre. Si ce travail aboutissait à des clauses et règles précisant les liens avec les Accords de l'OMC, ces clauses ne faisant pas partie du régime OMC, elles ne lieraient pas juridiquement les groupes spéciaux ou l'Organe d'appel, mais constitueraient un référent pour les décisions qu'ils seraient amenés à prendre. C'est un point important qui lèverait toute ambiguïté sur les décisions que pourraient prendre les juges du commerce international.

Cette structure de gouvernance commune à la CCNUCC et à l'OMC prendrait à sa charge la gestion des revenus tirés par la mesure d'ajustement aux frontières de l'UE en les affectant au Fonds d'adaptation prévu par le protocole de Kyoto. Cette gestion des revenus tirés de la taxe aux frontières ou de tout autre mécanisme de compensation prouverait que son objectif n'est pas de protéger les producteurs européens mais d'inciter à la lutte contre le changement climatique. Cela pourrait lever le problème du financement de l'adaptation soulevé par le G77 à Poznan.

Cette option s'inscrit dans le long terme. Il reste que la stratégie multilatérale de l'UE peut porter sur les négociations de l'après-Kyoto. En gestation, le régime de lutte contre le changement climatique sera forcément hybride, et l'architecture de la gouvernance climatique globale à venir devra articuler crédibilité des engagements, stabilité, flexibilité des obligations et inclusion des pays non soumis au protocole.

L'Europe doit avoir à l'esprit que sa préférence sera une option parmi d'autres. Elle devra par conséquent déployer une stratégie vis-à-vis des pays industrialisés (Etats-Unis, Canada, Japon), des grands pays consommateurs d'énergie et compétiteurs (Inde, Chine), de la Russie, des pays en développement (une coalition disparate regroupant les pays les moins avancés, les AOSIS¹⁹, des pays de l'OPEP et des PED²⁰). L'UE doit reconnaître que le Sud est face à un dilemme entre la satisfaction des besoins de développement et la protection du climat. La dimension inclusive de la future architecture de gouvernance climatique ne sera soutenable que si elle apporte une réponse à ce dilemme.

Les accommodements que l'Europe est disposée à accepter pour susciter l'adhésion d'autres pays devront concilier les contradictions entre les propositions visant un compromis avec les États-Unis (conditionnalité du niveau d'objectifs) et celles d'un compromis avec les PED (degré et forme de la différenciation, politiques de transferts technologiques et

¹⁸ Le Secrétariat de la CCNUCC a obtenu le statut d'observateur dans le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, ce qui lui permet d'assister aux discussions et négociations menées en son sein.

¹⁹ AOSIS (Alliance Of Small Island States) regroupe 42 pays.

²⁰ De fait, une vaste coalition interétatique regroupant des Pays en développement, des Pays moins avancés, des Petits Etats insulaires et des Pays producteurs de pétrole.

financiers). Les États-Unis, qui ont adhéré à la Convention-cadre mais refusé de ratifier le protocole de Kyoto, défendent une option différente de celle de l'UE. Ils ont pris l'initiative d'un partenariat avec l'APEC, l'Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate²¹. Ce document témoigne de la préférence des États-Unis, au moins jusqu'à l'élection du nouveau président, pour des objectifs non quantifiés, des accords sectoriels ou régionaux²² et une stratégie de « politiques et mesures ». N'oublions pas que tout projet de gouvernance auquel les États-Unis ne seraient pas associés n'est pas viable. La stratégie de l'UE doit donc se porter prioritairement sur l'inclusion de ce pays dans le protocole de Kyoto. La stratégie d'engagement très ambitieux de l'UE a provoqué jusqu'alors un blocage américain. L'année 2009 devra voir se construire une nouvelle dynamique.

Pour que l'UE ne soit pas « *l'idiot du village global* », il lui faut rendre attractive son offre et affirmer un leadership climatique. A quelles conditions cela est-il envisageable ? La toute première est d'avoir une position unique sur le dossier et de faire une place conséquente dans la diplomatie par l'exemple à une éco-diplomatie réaliste en vue de construire un consensus international. La deuxième condition est celle de la réussite du marché européen des droits d'émission et la démonstration de son efficacité en matière de lutte contre le changement climatique. La troisième condition complète la précédente au sens où l'UE doit également montrer que son système constitue une alternative crédible, ou bien peut converger avec les initiatives américaines attendues pour l'après-2012.

* * * * *

Ainsi peut-on caractériser les options stratégiques multilatérales que l'UE serait en mesure de mettre en œuvre à la veille d'une nouvelle étape dans les négociations internationales sur le climat. Si l'on prend comme déterminant de ces stratégies le double critère de leur compatibilité avec le régime de l'OMC et leur efficacité systémique, il est donc possible de mettre en évidence quatre grandes options stratégiques :

- La première option consiste à élaborer une offre de libéralisation commerciale orientée vers la réduction des GES. C'est l'option qui a les faveurs de la commission européenne. Dans la même perspective, l'UE pourrait mettre en place un SGP+. Il s'agit cette fois de généraliser et de systématiser un SGP fortement orienté vers la lutte contre le réchauffement climatique.
- La deuxième option stratégique consiste à invoquer les articles IX.3 ou XX du GATT pour motiver des mesures dérogatoires à la norme multilatérale.
- La troisième option stratégique serait d'ouvrir le chantier de la rénovation de certaines dispositions des Accords de l'OMC afin de les rendre compatibles avec une régulation favorable à la lutte contre le changement climatique (l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires, l'article III.2, l'article XX).

21. Ce « pacte climatique » regroupe, outre les États-Unis : l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Japon.

22. Outre l'APEC, les États-Unis n'excluent pas de s'engager dans des accords régionaux ou des accords à composition restreinte (*small-party agreements*), ou avec des pays ayant une vision et des préférences similaires (*like-minded countries*). Voir BODANSKY, Daniel. US Climate Policy after Kyoto: Elements for Success. Washington : Carnegie Endowment for International Peace, avril 2002, (*Policy Brief*, n° 15) et STEWART, Richard, WIENER, Johnathan. *Reconstructing Climate Policy. Beyond Kyoto*. Washington : AEI Press, 2003.

- La quatrième option stratégique consiste à construire à partir des accords existants un système de gouvernance CCNUCC-OMC. C'est l'option qu'il conviendrait de privilégier et dans laquelle devrait s'investir la diplomatie européenne.

Dans le choix d'une stratégie, il faut que l'UE ait pour objectif d'inclure les Etats-Unis et des pays émergents dans le futur protocole. La nouvelle architecture devrait idéalement comporter des objectifs quantitatifs différenciés, auxquels souscrirait l'ensemble des 192 Etats membres de la CCNUCC. Mais on entre ici dans un schéma marqué d'une forte contradiction interne : d'une part, la mesure d'ajustement aux frontières constituerait l'une des conditions incitatives à l'entrée des nouveaux pays dans un schéma d'objectifs contraignants et, d'autre part, cette mesure ne serait compatible avec l'actuel régime OMC que dans l'hypothèse où ces pays auraient déjà pris de tels engagements mais ne les respecteraient pas. On voit ici la complexité du jeu stratégique autour des mesures d'ajustement aux frontières. Alors que les fondamentaux économiques du problème sont là pour longtemps, gageons que cette question ne va pas disparaître de si tôt de l'agenda et des débats sur la construction du régime international pour le climat.