



HAL
open science

L'Europe face aux changements climatiques. Quelle gouvernance pour l'après-Kyoto ?

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. L'Europe face aux changements climatiques. Quelle gouvernance pour l'après-Kyoto ?. Changements climatiques et défis du droit : journée d'étude. Université Paris 13, UFR de droit, Mar 2009, Villetaneuse, France. pp.51-73. halshs-00371057

HAL Id: halshs-00371057

<https://shs.hal.science/halshs-00371057>

Submitted on 26 Mar 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° 1/2009

**L'Europe face aux changements
climatiques : quelle gouvernance pour
l'après-Kyoto ?**

Mehdi Abbas

mars 2009

Colloque international
« Changements climatiques et défis du droit »

Université Paris 13
Campus de Villetaneuse
UFR de droit

L'Europe face aux changements climatiques. Quelle gouvernance pour l'après-Kyoto ?

Mehdi Abbas, Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (LEPII), Grenoble Université, CNRS.

Mars 2009

En matière de gouvernance globale, l'Union européenne se caractérise par un projet fort ambitieux de lutte contre les changements climatiques¹. La diplomatie de l'exemplarité environnementale est devenue la marque distinctive de l'UE au niveau international. En effet, c'est en montrant l'exemple et au travers de politiques volontaristes qu'elle estime être en mesure de construire un consensus international.

Toutefois cet objectif et les transformations qu'il appelle ont vite soulevé des réserves, particulièrement de la part des industriels européens. Est-il soutenable pour l'économie européenne de fonctionner avec un prix du carbone plus élevé que celui en vigueur chez ses concurrents ?² Ce différentiel de coût ne risque-t-il pas de contribuer à la désindustrialisation de l'Europe ? C'est en réaction à ces inquiétudes que 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 la région. Son objectif 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 incitant les pays concurrents à rejoindre le dispositif international. La proposition française n'a pas été relayée et ne figure pas dans le paquet énergie-climat de l'UE.

¹ 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. Le paquet énergie-climat prévoit de progressivement vendre à partir de 2013 les quotas d'émission aux industriels. Les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale sont exemptés du paiement des quotas de CO₂.

² Les estimations de la Commission donnent un prix de l'ordre de 35 \$ la tonne de CO₂ en 2020. Le prix de la tonne de CO₂ jugé nécessaire pour éviter une augmentation de la température moyenne de 2°C est évalué à 100 \$ par l'OCDE en 2030. Selon d'autres scénarios le prix oscillerait entre 300 et 500 \$ la tonne. Voir OCDE, *Les perspectives de l'environnement à l'horizon 2030*, OCDE, Paris, 2008.

Il n'en demeure pas moins que 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. Aussi, l'enjeu d'une articulation entre le régime commercial et celui de la lutte contre les changements climatiques est double. D'une part, il renvoie à la place qu'occupera l'Europe dans le tissu industriel mondial dans les prochaines années, alors que l'économie politique internationale du carbone dessine un équilibre défavorable aux pays industrialisés et à l'Europe plus particulièrement. D'autre part, il détermine la crédibilité de la diplomatie par l'exemple de l'Union européenne.

La période actuelle ouvre une fenêtre propice à la construction d'un consensus en vue d'une régulation post-Kyoto³. Les changements climatiques étant un problème de nature globale, ils doivent être traités dans le cadre d'un accord multilatéral et d'une coopération internationale active. C'est pourquoi nous abordons la stratégie environnementale de l'UE dans la perspective d'une gouvernance multilatérale des changements climatiques pour l'après-Kyoto. Il s'agit d'une réflexion visant à élaborer une régulation des échanges internationaux climat-compatible. Cette expression met en exergue le fait que la politique commerciale pourrait être mise au service des politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. La récente prise en compte de la dimension commerciale internationale de ces politiques par l'OMC constitue de ce point de vue un signe positif⁴. L'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières ne sera pas suffisante pour répondre aux défis des changements climatiques. Au contraire, il convient de la concevoir dans le cadre d'une architecture globale de la gouvernance climatique. Autrement dit, au sein d'un système de gouvernance multilatérale qui articulerait les Accords de l'OMC à la CCNUCC. Si toutefois l'ensemble des pays souscrit à des engagements, 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.

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 dans ce domaine. A long terme, il constituerait le socle d'une architecture à même d'articuler la problématique de la lutte contre les changements climatiques à celle de la soutenabilité sociale, économique et environnementale du développement, étant entendu que cette dernière problématique n'est pas réductible aux seuls pays dits en développement. En effet, la lutte contre les changements climatiques exige une macro-transformation du régime de croissance en rien comparable avec un problème d'action collective ou de gouvernance environnementale tels ceux adressés par les quelque 900 accords multilatéraux d'environnement. Il s'agit de « décarboner » le mode de production capitaliste avec ce que cela implique en termes de changement du modèle productif, de consommation et technologique⁵. Le nouveau paradigme technico-économique à mettre en

³ Le protocole de Kyoto ne couvre effectivement que 19% de émissions mondiales de GES et n'est valable que jusqu'en 2012. Pour l'instant rien n'est prévu pour la suite sauf la poursuite des discussions.

⁴ OMC, *The Multilateral Trading System and Climate Change*, 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.

⁵ L'ensemble de la planète a libéré près de 30 milliards de tonnes équivalent CO₂ en 2008. Or, pour contenir la hausse des températures moyennes à 2°C, limite au-delà de laquelle les changements climatiques déjà à l'œuvre atteindront une intensité insoutenable, il faut au minimum diviser par deux les émissions mondiales avant 2050, sans que cela ne conduise à une réduction de la croissance économique.

place annule la distinction entre politique économique et politique environnementale, le passage à une économie à faible intensité carbone transformant toute politique en une politique environnementale⁶.

Cette contribution s'organise en cinq sections. Les deux premières rappellent les enjeux d'une mesure d'ajustement aux frontières et les difficultés de la mise en œuvre d'une solution fiscale au niveau multilatéral. Dès lors, nous exposons les stratégies alternatives pour l'UE. La troisième section aborde celle d'une offre de libéralisation commerciale comme incitation à la lutte contre les changements climatiques. La quatrième section traite de la dérogation à la norme multilatérale. Enfin, la cinquième section élargit la perspective en formulant la proposition d'un système de gouvernance CCNUCC-OMC.

I. La question de l'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières de l'UE

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 pose⁷. Cela parce que les pays en développement (pays non annexe B du protocole de Kyoto) 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 environnementales⁸. Lorsque les permis d'émission du système européen de quotas échangeables deviendront plus rares, un choc concurrentiel risque de se produire. En effet, lors de décisions d'investissement dans les secteurs les plus concernés par la concurrence internationale (aluminium, ciment et autres matériaux de construction et acier) les investisseurs pourraient préférer investir dans d'autres régions. Le coût des politiques de réduction des émissions de CO₂ entraînerait une baisse sensible de la compétitivité des

⁶ Point que relève N. Stern lorsqu'il estime qu'une analyse à la Pigou ou à la Coase n'est en mesure de rendre compte, ni des problèmes posés par l'économie du changement climatique, ni des réponses à élaborer. Cameron Hepburn/Nicholas Stern « A New Global Deal on Climate Change », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, n° 2, 2008, pp. 259-279.

⁷ 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.

⁸ Richard Baron, *Compétitivité et politique climatique*, IDDRI, Paris, 2006 (notes de l'IDDRI ; 11).

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 énergétique⁹.

Encadré 1. Le régime international de lutte contre le changement climatique

Depuis les années 1970, les questions environnementales et de dégradation des écosystèmes naturels sont prioritaires dans l'ordre du jour international. Parmi ces questions, celle du changement climatique s'est imposée comme l'un des sujets les plus importants de l'économie politique internationale. Elle a été inscrite à l'ordre du jour international grâce à l'action du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), groupe d'experts issu d'une action conjointe de deux organisations intergouvernementales : l'Organisation mondiale de la météorologie et le Programme des Nations unies sur l'environnement. Le GIEC était, et demeure, chargé d'évaluer la nature scientifique du problème, les impacts socio-économiques du réchauffement et les mesures de prévention et d'adaptation envisageables.

Lors de la remise de son premier rapport (août 1990), le GIEC avançait l'hypothèse d'un réchauffement climatique progressif et s'interrogeait sur l'origine entropique de ce réchauffement. Au mois de décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations unies lance les négociations pour une convention sur le changement climatique. Deux ans plus tard, suite à la première conférence mondiale sur l'environnement et le développement, en 1992 à Rio, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) sera soumise pour ratification à la communauté internationale.

Le régime international de lutte contre les changements climatiques est structuré par deux référents institutionnels :

- i) la Convention climat : ratifiée par 189 Etats, elle est chargée de développer les politiques et mesures scientifiques, techniques, financières et humaines permettant de réduire les risques liés aux changements climatiques. L'article 2 indique que son objectif est de « *stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». La Convention divise les parties en deux groupes : les pays de l'Annexe I, à savoir les pays de l'OCDE et les pays en transition, les pays hors Annexe I, c'est-à-dire les pays en développement. La Convention reconnaît le principe de responsabilité commune mais différenciée. C'est pourquoi les pays de l'Annexe I ont une responsabilité historique dans le phénomène actuel du changement climatique et à ce titre sont amenés à prendre des engagements supplémentaires en matière de lutte contre ce phénomène. Ils doivent également assister financièrement les pays les plus vulnérables et favoriser les transferts de technologies (article 4.3)
- ii) Le Protocole de Kyoto : signé lors de la 3^e conférence des Parties à Kyoto en 1997, il est un engagement juridiquement contraignant qui impose aux pays industrialisés des limites d'émissions de GES (CO₂, méthane, oxyde nitreux, hydrofluorocarbones, hydrocarbures perfluorés, hexafluorure de soufre) (article 3.1), la réduction moyenne devant atteindre 5,2 % au cours de la période 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990. Le Protocole prévoit plusieurs outils visant à limiter les coûts de réduction des émissions. Par ailleurs, deux mécanismes (l'application conjointe pour les pays développés et les pays en transition et le mécanisme de développement propre pour les PED) permettent à un pays d'atteindre ses objectifs de réduction à moindre frais.

Ce dispositif international, qui fut fragilisé par la sortie des Etats-Unis en 2001, a été depuis lors défendu de manière continue par l'Union européenne en particulier. Il constitue encore l'élément structurant d'un régime international en devenir. Le facteur économique sous-jacent à l'ensemble du dispositif institutionnel est d'avoir mis fin à la gratuité des GES et du carbone plus particulièrement. En ce sens, il est porteur et révélateur d'une économie politique internationale du carbone qui se matérialise au travers des conflits-coopérations entre capitalismes historiques et capitalismes émergents.

⁹ Sur l'impact compétitif du protocole de Kyoto sur l'industrie européenne, voir les études suivantes : Julia Reinaud, *Industrial Competitiveness under the European Union Emissions Trading Scheme*, IEA, Paris, décembre 2004 (Information Paper) ; COWI-UNICE, *Competitiveness and EU Climate Change Policy*, Bruxelles, octobre 2004.

L'ampleur des risques de migrations industrielles dues au coût du carbone dépendra fortement des secteurs ou industries¹⁰. 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, aluminium, ciment, verre, papier, raffinage).

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.

II. La problématique de la compatibilité d'une mesure d'ajustement aux frontières 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* »¹¹. 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.

II. 1. 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 », au regard de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires de l'OMC.

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 relatifs¹². Or, 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 fiscalité environnementale européenne vers l'adoption de règles communes à tous les secteurs d'activité.

L'UE pourrait prendre le leadership du chantier de l'harmonisation internationale de la fiscalité environnementale et énergétique, ou lancer la réflexion sur des « *standards communs* »

¹⁰ Aaron Cosbey/Richard Tarasofsky, *Climate Change, Competitiveness and Trade*, Chatham House, Londres, juin 2006.

¹¹ GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, Genève.

¹² Lucas Assunção/Zhong Xiang Zhang, *Domestic Climate Policies and the WTO*, Unctad, Genève, 2002 (Unctad Working Papers, n° 164).

minimaux en vue d'une permissivité des subventions pour raisons climatiques »¹³. Cela revient à ouvrir le dossier de la rénovation des accords de l'OMC. Il s'agirait de clarifier les dispositions de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires pour les rendre compatibles avec les objectifs de lutte contre les changements climatiques ou de créer une catégorie de subventions non-opposables et compatibles avec cet objectif. Il serait possible de s'engager alors dans l'élaboration d'un mémorandum d'accord sur les effets compétitifs des politiques climatiques¹⁴.

II. 2. 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, en particulier l'article III relatif au traitement national¹⁵. 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 concurrence¹⁶. 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 » (DS 75 et 84) 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 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

¹³ Matthias Buck/Roda Verheyen, *International Trade Law and Climate Change : A Positive Way Forward*, FES-analyse ökologische Marktwirtschaft, Bonn, 2001.

¹⁴ Harro Van Asselt, 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*, 14(3), 2005, pp. 255-264.

¹⁵ 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.

¹⁶ Japon-Taxes sur les boissons alcooliques (DS 8, 10 et 11), Etats-Unis-Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation, Inde-Mesures concernant le secteur automobile (DS 75 et 84).

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 GATT¹⁷.

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.

Il existe par exemple une ambiguïté quant à considérer que la dangerosité et la toxicité d'un produit puissent être un critère de différenciation¹⁸. 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 de transformation du capitalisme en une économie à faible intensité en carbone. La proposition d'une taxe carbone globale dont le niveau serait fixé par un accord international ne rencontre pas de soutien¹⁹. Le problème que pose cette option est triple. Premièrement, le calcul du niveau optimal de la taxe et de son efficacité compte tenu de l'hétérogénéité des Etats se révèle complexe et incertain. Deuxièmement, dans un contexte profondément anti-fiscal, pour qu'elle soit efficace, c'est-à-dire qu'elle conduise à une baisse effective des émissions de GES, il faudrait que la taxe atteigne des niveaux très élevés. Simultanément, son extinction progressive, si l'on admet l'hypothèse de son efficacité, expliquerait le peu d'intérêt des Etats

¹⁷ Béatrice Chaytor/James Cameron, *Taxes or Environmental Purposes : the Scope of Border Tax Adjustment under WTO Rules*, WWF, Londres, 1995.

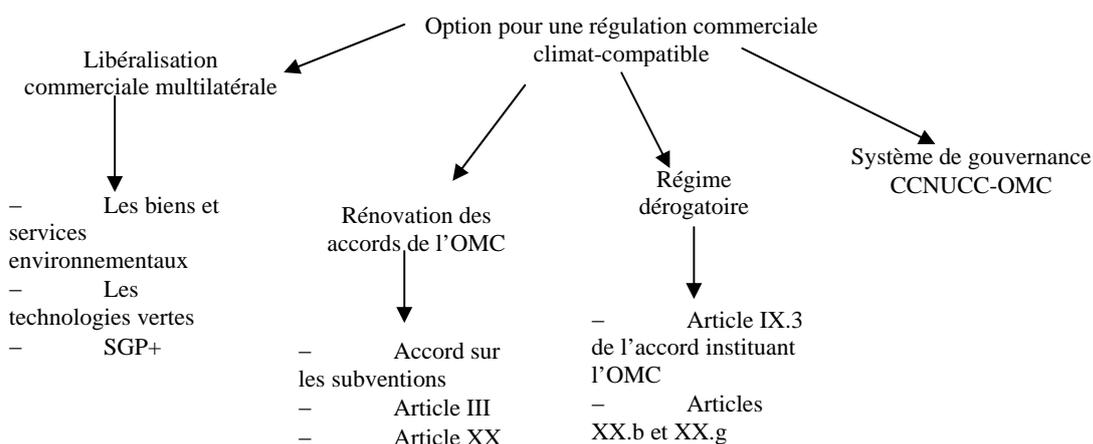
¹⁸ L'Organe d'appel dans le différend Amiante a considéré que la dangerosité d'un produit pouvait être prise en considération dès lors qu'elle affectait les propriétés physiques du produit ou déterminait les rapports de concurrence entre les produits sur un marché donné.

¹⁹ Voir William D. Nordhaus, « To Tax or Not to Tax: Alternative Approaches to Slowing Global Warming », *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 1, n° 1, pp. 26-44 ; Richard N. Cooper, « Alternatives to Kyoto : the Case for a Carbon Tax », in Joseph Aldy/Robert Stavins (eds.), *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, Cambridge University Press, 2007, Cambridge, pp. 105-115.

pour cette option. Troisièmement, sa mise en œuvre exige des dispositifs de supervision et de contrôle internationaux, même si la responsabilité de chaque Etat est engagée.

Le dossier pose avec une acuité nouvelle la question de la compatibilité environnementale du régime commercial multilatéral. Il conduit donc à une réflexion sur les possibilités d'articulation des deux régimes. L'UE pourrait mettre en œuvre plusieurs stratégies qu'il s'agit à présent d'expliquer. (Cf. Schéma 1 pour une présentation synthétique des options).

Schéma 1. Les stratégies possibles de l'UE



III. La stratégie de la libéralisation commerciale

Depuis la Conférence ministérielle de Seattle (décembre 1999), l'Union européenne a développé le projet d'une OMC laboratoire de la gouvernance globale. Le lancement du cycle pour le développement de Doha a constitué le point d'orgue de ce projet. La transformation progressive de l'agenda pour le développement en une négociation commerciale classique centrée sur la question de l'accès au marché illustre les limites du projet européen²⁰.

Force est de constater que la Commission, qui mène les négociations commerciales multilatérales, envisage l'articulation entre politique commerciale et politique de lutte contre les changements climatiques sous l'angle exclusif de la libéralisation commerciale. Membre actif du groupe *Friends of EGS*²¹, la Commission insiste sur la libéralisation multilatérale des biens et services environnementaux²², établie dans le paragraphe 31.3 de la déclaration de Doha. L'objectif est de ratifier un accord multilatéral sur la libéralisation des échanges des produits, services et technologies verts. 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

²⁰ Pour une analyse détaillée du projet européen voir Mehdi Abbas, « La proposition d'une taxe CO₂ aux frontières : vers une stratégie européenne en matière de régulation commerciale et de lutte contre le changement climatique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 513, pp. 628-637.

²¹ 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.

²² 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.

dossier n'a avancé ni sur la substance ni sur la forme. Mais, de ce fait, l'UE pourrait prendre le leadership.

Il ne faudrait toutefois pas perdre de vue que l'objectif premier est de réduire les émissions de GES et non pas d'offrir des opportunités de libéralisation commerciale. D'ailleurs la libéralisation totale des échanges internationaux des biens et services environnementaux ne concernerait qu'un volume marginal des échanges, sans qu'il soit démontré que cette libéralisation contribue à la lutte contre les changements climatiques²³. A cela s'ajoute l'opposition Nord-Sud dans le dossier de la libéralisation des biens et services environnementaux, ces derniers étant produits essentiellement au Nord et au sein des grands pays émergents (Brésil, Chine, Inde et Mexique)²⁴.

La stratégie d'une libéralisation commerciale pourrait donner lieu à des offres à destination des pays en développement intégrant les préoccupations européennes en matière climatique. Il s'agit dans ce cas de concevoir la politique commerciale multilatérale comme un instrument incitatif aux stratégies d'adaptation aux changements climatiques. 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.

Il serait envisageable 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.

L'offre commerciale de l'UE pourrait se déployer dans ses relations avec les pays en développement éligibles au système généralisé des préférences (SGP). Il s'agit de généraliser et de systématiser un SGP+ 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). Ce type de mesures existe déjà à destination des pays en développement récompensés par des préférences commerciales pour leur combat contre la production et le trafic de drogue, ou pour 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 échanges²⁵ ?

²³ Aaron Cosbey (ed.), *Trade and Climate Change : Issues in Perspective*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.

²⁴ E. Claro/N. Lucas/M. Sugathan/M. Marconini /E. Lendo, *Trade in Environmental Goods and Services and Sustainable Development : Domestic considerations and Strategies for the WTO*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève, 2007 (ICTSD Environmental Goods and Services Series, Policy Discussion Paper).

²⁵ Marie-France Valette, « 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 nouvelle 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.

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 les changements climatiques.

IV. La stratégie de la dérogation aux principes du système commercial multilatéral

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 autorise « *dans des circonstances exceptionnelles* » et dans le cadre d'une conférence ministérielle, un Membre à demander une dérogation à l'une des obligations qui lui sont imposées par les Accords de l'OMC. Ce Membre ne pourra obtenir cette dérogation que par consensus ou par la majorité des trois quarts des Membres. Cette option nécessite que l'UE prouve que les mesures de lutte contre le changement climatique relèvent bien de « *circonstances exceptionnelles* ». Une fois cela fait, l'UE devra s'engager dans une stratégie de construction de consensus afin que sa demande soit acceptée par les Membres de l'OMC puisque c'est de leur appréciation que dépend la qualification de « *circonstances exceptionnelles* » concernant une mesure prise par un Membre.

La seconde option, c'est le 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 2.3 du protocole, empêche 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 Convention²⁶.

V. La stratégie d'un système de gouvernance CCNUCC-OMC

A ce stade de l'analyse il convient de dresser un bilan d'étape. Premièrement, l'introduction d'une mesure d'ajustement aux frontières n'a que très peu de chance d'être compatible avec le contenu actuel du régime de l'OMC, sauf à provoquer un différend dont l'issue ne peut être anticipée. L'UE pourrait réclamer une rénovation des dispositions de certains accords afin de les rendre compatibles avec l'objectif de lutte contre les changements climatiques. Deuxièmement, l'UE semble avoir une préférence pour la libéralisation des échanges de biens et services environnementaux. Or, cela ne sera pas suffisant. Dès lors, une stratégie envisageable consiste à investir dans la mise en place d'un système de gouvernance commun aux deux agences multilatérales que sont la CCNUCC et l'OMC²⁷. Cet investissement réclame une éco-diplomatie réaliste de la part de l'UE. Cette stratégie pourrait se décliner en deux étapes et porter sur trois thématiques.

La première étape viserait à créer un groupe de travail commun à l'OMC et à la Convention climat. 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.

La seconde étape relève du long terme. Il s'agirait d'ouvrir la réflexion sur un accord-cadre CCNUCC-OMC. Un accord-cadre se définit comme « *un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondements à la coopération entre les Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet.* »²⁸ Rappelons qu'à l'origine le cycle de Doha pour le développement devait aboutir à un accord-cadre sur le traitement spécial et différencié des pays en développement. Le système de gouvernance se verrait attribuer une fonction de coordination entre les deux régimes (collecte et échanges d'informations, analyse scientifique, compatibilité de mesures nationales et multilatérales, suivi des engagements) et une fonction de renforcement des capacités des pays en développement (capacités institutionnelles, économiques et technologiques).

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,

²⁶ Arthur Appelson, *The World Trade Organization's View : Emissions Reductions in a Free Trade World*, Swiss Re Centre for Global Dialogue, Genève, 2001.

²⁷ 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.

²⁸ Alexandre Kiss, « Les traités-cadre. Une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 792-798.

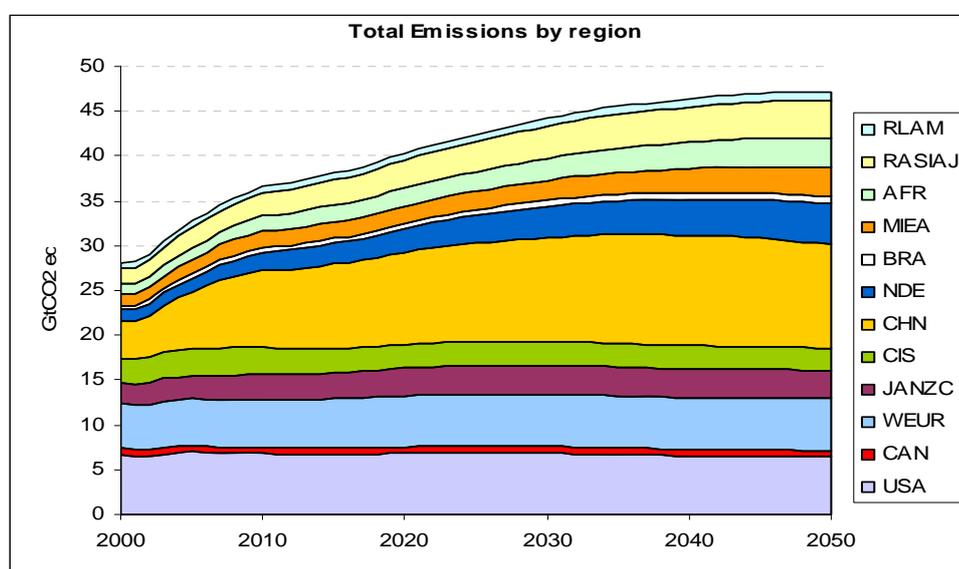
Canada, Japon), des grands pays consommateurs d'énergie et compétiteurs (Inde, Chine), de la Russie, des pays en développement (une coalition disparate regroupant les AOSIS²⁹, des pays de l'OPEP, des PED et des PMA).

L'UE doit reconnaître que le Sud fait face à un dilemme entre satisfaction des besoins de développement et 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. Précisément, la deuxième thématique que pourrait investir ce système de gouvernance est celle de l'inclusion des économies émergentes à bas salaire, à forte capacité industrielle et à croissance rapide à la fois de l'économie et des émissions de GES, c'est-à-dire l'Afrique du sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran et le Mexique.

Il serait possible d'envisager une prise en charge de 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 limiter les changements climatiques. Et au-delà cela pourrait résoudre le problème du financement de l'adaptation soulevé par le G77 à Poznan.

Les décennies à venir verront se produire un basculement de la géographie du carbone avec un accroissement de la part des émissions de GES des pays en développement (Cf. Graphique 1). L'efficacité d'une future architecture est conditionnée par l'inclusion de ces pays³⁰. Mais l'objectif d'efficacité ne doit pas faire perdre de vue le critère d'équité sans lequel ces pays n'accepteront pas de participer à l'effort collectif. A cet effet, l'UE devrait adopter un rôle proactif dans la rénovation du *principe de responsabilité commune mais différenciée* (PRCD) et tenter d'en rattacher le contenu au *principe du traitement spécial et différencié* du régime de l'OMC.

Graphique 1. Evolution des émissions de GES par ensemble régional.



Source : Modèle POLES, projection de référence, LEPII, 2008

²⁹ L'AOSIS (Alliance Of Small Island States) regroupe 42 pays.

³⁰ Outre l'inclusion des PED, l'efficacité d'un nouvel accord sera conditionnée par l'instauration d'un régime étendu à de nouveaux domaines d'activité (le résidentiel, le tertiaire, les transports). En l'état, l'intégration de ces secteurs dans un accord post-Kyoto demeure incertaine, voire improbable.

Les travaux préparatoires à la conférence de Copenhague font ressortir deux conceptions du PRCD. La première met en avant le droit au développement. A ce titre, les pays en développement doivent être aidés financièrement et recevoir des compensations pour toute contrainte qu'ils subiraient en raison de la mise en place de politiques climatiques aux niveaux national ou global. La seconde conception insiste sur la différenciation Nord-Sud en termes d'engagements et d'obligations. L'interprétation du PRCD devrait inclure une gradation des droits et obligations en fonction du niveau de développement, une plus grande flexibilité pour les PED, des délais plus longs de mise en œuvre des engagements et l'engagement juridiquement contraignant des pays industrialisés à aider les pays en développement en matière de transferts financiers, de préférences commerciales et d'assistance technique. Le régime de l'OMC a compétence sur chacun de ces points à condition d'en rénover certaines clauses et dispositions³¹. Il serait possible de réactiver et de réorienter les travaux du *Groupe de travail commerce, dette et finance* et du *Groupe de travail commerce et transfert de technologies* pour créer des convergences entre les deux régimes. Les pays en développement n'étant pas disposés à renoncer au traitement différencié, le régime post-Kyoto devra maintenir ce principe. Son efficacité dépendra de l'introduction d'une forme de différenciation entre les pays du Sud sur des critères les plus objectifs possibles. Sur ce point l'expérience des négociations à l'OMC se révélerait profitable. La question de la différenciation dans le traitement spécial et différencié rencontre des oppositions car elle est envisagée sous l'angle d'un renforcement des obligations commerciales des PED. Il ne s'agit en aucun cas d'imposer des obligations, mais d'élaborer une régulation reflétant la situation spécifique des Etats du Sud³². A titre d'exemple, les quotas d'émission seraient indexés sur la croissance économique et les pays seraient soumis à des objectifs et des délais différents de ceux du Nord.

La troisième thématique porte sur les enjeux de gouvernance multilatérale dont serait porteur ce système. Il permettrait de doter la communauté internationale d'une structure à la fois flexible et pouvant actionner la procédure de règlement des différends de l'OMC. L'éclatement de la gouvernance environnementale, auquel pourrait conduire le processus post-Kyoto, est susceptible d'entraîner une perte d'efficacité. Dès lors, le regroupement sur une base thématique et fonctionnelle des deux régimes permettrait d'accroître la visibilité des thématiques communes et d'encourager les synergies³³. En effet, le système de gouvernance

³¹ Le système de gouvernance CCNUCC-OMC pourrait régler le problème de la compatibilité avec l'Accord sur la propriété intellectuelle de l'OMC (ADPIC) et les politiques de transfert des technologies vertes. Les pays en développement sollicitent l'accès à la « meilleure technologie disponible » et aux technologies sous brevet sans aucune contrainte, ce qui n'est pas garanti en l'état de la gouvernance globale, comme l'a montré le problème des médicaments génériques. Voir Sabina Voogd, Oxfam Novib, *Technology Transfers and Climate Change: Options for a Long-term Policy Making*, 2008, disponible à l'adresse suivante : http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/SB28/downl/080607_SB28_3_SabinaVoogds.pdf, consulté le 15 février 2009.

³² Certaines propositions vont dans le sens de l'établissement d'une nouvelle annexe (annexe C) qui regrouperait les économies émergentes. Voir Anita M. Halvorsen, « Common but Differentiated Commitments in Future Climate Change Regime. Amending the Kyoto Protocol to Include Annex C and the Annex C Mitigation Fund », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, printemps 2007, pp. 247-265.

³³ On inscrit cette stratégie dans l'idée du *clustering* qui fait référence au regroupement des systèmes de gouvernance des conventions ou de certaines de leurs fonctions. Voir Sebastian Oberthür, « Clustering of Multilateral Environmental Agreements. Potentials and Limitations », *International Environmental Agreements*, 2(4), 2002, pp. 317-340 ; UNEP, *Implementing the Clustering Strategy for Multilateral Environmental Agreements. A Framework*, UNEP, Nairobi, 2001 (UNEP/IGM/4/4) ; Konrad von Moltke, *On Clustering International Environmental Agreements*, IISD, Winnipeg, 2001. Il convient de ne pas perdre de vue les difficultés opérationnelles d'un regroupement de ce type.

CCNUCC-OMC permettrait de dépasser les deux critiques généralement adressées au protocole de Kyoto : l'absence d'une part d'un dispositif contraignant de mise en œuvre des engagements et, d'autre part, d'un mécanisme de règlement des différends³⁴. Cette proposition est proche de celle émise par S. Barrett³⁵. En revanche, elle s'éloigne de celle de Walsh et Whalley de créer une « *World Bargaining Organization* »³⁶. En effet, nous ne pensons pas que la création d'une nouvelle agence accroîtra nécessairement l'efficacité de l'action multilatérale. Par ailleurs, l'investissement dans la création de cette WBO ne fera que détourner des ressources de l'objectif premier des négociations.

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 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 Climate³⁷. Ce document témoigne de la préférence des États-Unis, en tout cas jusqu'à l'élection de Barak Obama, pour des objectifs non quantifiés, des accords sectoriels ou régionaux³⁸ 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.

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, ce qui est loin d'être acquis. 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 et celles venant des pays émergents attendues pour l'après-2012.

³⁴ Scott Barrett, « Climate Treaties and the Imperative of Enforcement », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, n° 2, pp. 239-258.

³⁵ Scott Barrett, « A Portfolio System of Climate Treaties », *Discussion Paper*, 2008-13, Harvard Project on International Climate Agreements, Cambridge.

³⁶ Sean Walsh/John Whalley, « Bringing the Copenhagen Global Climate Change Negotiations to Conclusion », *CESifo working Paper*, n° 2458, Center for Economic Studies, 2008.

³⁷ Ce « pacte climatique » regroupe, outre les États-Unis, l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Japon.

³⁸ 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 Daniel Bodansky, « US Climate Policy after Kyoto: Elements for Success. Washington », Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Brief*, n° 15, avril 2002 ; Richard Steward/Johnathan Wiener, *Reconstructing Climate Policy. Beyond Kyoto*, AEI Press, Washington, 2003.

* * * * *

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 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 généraliser et de systématiser un SGP fortement orienté vers la lutte contre le réchauffement climatique.
- La deuxième option consiste à invoquer les articles IX.3 ou XX du GATT pour motiver des mesures dérogatoires à la norme multilatérale.
- La troisième 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).
- 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.

Parmi les options ouvertes pour l'après-Kyoto (fixation d'objectifs quantitatifs de réduction des GES par pays avec des échéanciers différenciés, harmonisation des politiques domestiques et coordination des politiques unilatérales de réduction des GES)³⁹, la proposition d'un système de gouvernance CCNUCC-OMC est à l'articulation des deux dernières. Elle capitalise sur les régimes existants et offrirait une procédure contraignante de mise en œuvre au travers du mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Quelle que soit l'option choisie par l'Europe, il faut qu'elle 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 sitôt de l'agenda et des débats sur la construction du régime international pour le climat.

³⁹ Joseph E. Aldy/Robert N. Stavins, *Designing the Post-Kyoto Climate Regime : Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements*, Belfer Center, novembre 2008 (Harvard Project on International Climate Agreements), disponible sur http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18686/designing_the_postkyoto_climate_regime.html, consulté le 14 février 2009.