

# Le rôle de la politique commerciale dans les questions climatiques

Les politiques climatique et commerciale poursuivent des objectifs conceptuellement différents. La politique climatique entend résoudre le problème des gaz à effet de serre (GES) à l'aide de réglementations publiques coordonnées à l'échelle internationale. La politique commerciale vise la libéralisation des marchés. Jusqu'ici, on n'a pas observé de sérieux conflits entre ces deux domaines. Toutefois, comme elles sont appelées à l'avenir à se rapprocher l'une de l'autre et plus ou moins s'influencer mutuellement, assurer leur développement harmonieux constituera un défi de taille. Pour que les politiques climatique et commerciale cohabitent au mieux et n'entre pas en collision, il faut identifier à temps leurs points de recoupement et débattre objectivement et dans la transparence de leurs intérêts réciproques.



**Luca Arnold**  
Secteur OMC, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



**Thomas Roth**  
Secteur Politiques environnementale et énergétique du SECO, Berne



La réduction des émissions de GES devient de plus en plus urgente. Cela se traduira par un renforcement de la politique climatique, ce qui aura aussi un impact sur le plan économique. En illustration: fret maritime à Tokyo. Photo: Keystone

## Un rapport ténu entre la politique climatique actuelle et le commerce

Jusqu'ici, la politique internationale visant à réduire les émissions de GES n'est guère entrée en conflit avec le droit commercial international. Cela est conforme à la convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques, qui précise dans ses «principes» qu'«il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques[...] ne] constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce» (art. 3.5). Le protocole de Kyoto a été négocié sur cette base et est entré en vigueur en 2005 pour être valable jusqu'en 2012: la minceur de son rapport au commerce est essentiellement imputable au fait que les obligations quantitatives de réduction d'émissions auxquelles ont souscrit les pays industrialisés obéissent à un principe territorial: les pays ne sont responsables que des émissions produites dans leurs frontières. Pour la plupart de ces pays, la mise en œuvre du protocole de Kyoto porte donc – en dehors de la prise en considération des effets

sources et des effets puits dans les sols agricoles et les forêts – sur la consommation d'agents énergétiques fossiles.

Il en résulte que les mesures nécessaires (taxes sur les émissions, commerce de titres d'émission, normes d'efficacité, entre autres) déploient surtout leurs effets sur la combustion d'énergies fossiles et donc sur le début du cycle de vie (c'est-à-dire au stade de la production) de biens à forte intensité carbonique. Ces interventions directes de la politique climatique ignorent largement les étapes en aval du commerce et de la consommation des biens visés. Voilà pourquoi la politique climatique ne se répercute qu'indirectement, par les effets de prix, sur le commerce et la consommation.

## Le climat dans le cycle de Doha à l'OMC

L'OMC ne formule pas de règles explicites sur les questions climatiques. Lorsque celles-ci font l'objet de mesures qui peuvent avoir une influence sur le commerce, leur conformité aux règles de l'OMC doit être vérifiée. Les négociations sur le thème du commerce et de l'environnement qui ont lieu dans le cadre du cycle de Doha ont également gagné en

actualité et en importance avec le débat sur le climat. Elles visent à renforcer positivement les interactions entre commerce et environnement. Sur le plan juridique, un certain nombre de questions touchant au rapport entre les règles environnementales affectant le commerce et les règles de l'OMC doivent être clarifiées. À cet égard, la Suisse se mobilise pour une solution ambitieuse et porteuse d'avenir. Toutefois, les propositions tendant à favoriser des principes généraux d'interprétation et une meilleure prise en compte des questions d'environnement dans les mécanismes d'arbitrage de l'OMC en vue d'éviter les conflits futurs ne sont guère susceptibles de faire l'unanimité au stade actuel. En revanche, les adaptations institutionnelles visant à améliorer les échanges d'informations entre les secrétariats de l'OMC et les accords sur l'environnement, telle la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques, sont beaucoup moins controversées. Il s'agit, enfin, de libéraliser davantage les «biens et services environnementaux». Cela est conforme à la logique de libéralisation continue propre à l'OMC et peut être de nature à favoriser les transferts technologiques. Toutefois, bien que le mandat soit clair, bien qu'il n'existe dans ce domaine aucune sorte de conflit d'intérêt entre le commerce et le climat et bien que la libéralisation de biens environnementaux ait été proposée comme une première étape pratique, aucun résultat concret n'est encore en vue.

### Un possible renforcement des implications commerciales de la future politique climatique

La réduction des émissions de GES devient de plus en plus urgente: cela se traduira par un renforcement de la politique climatique, qui aura à son tour un impact sur le plan économique. À ce titre, divers États pourraient être amenés à recourir davantage à des instruments directement liés aux échanges, étendant ainsi aux domaines du commerce et de la consommation une politique climatique jusqu'ici presque exclusivement centrée sur la production. Trois grands facteurs œuvrent dans ce sens:

1. *La responsabilité des consommateurs*: dans les pays industrialisés surtout, les consommateurs assument de plus en plus leurs responsabilités à l'égard de la totalité du cycle de vie des produits qu'ils consomment. Ils se montrent toujours plus attentifs aux émissions produites à l'étranger aux divers étapes de la fabrication et du transport des marchandises.
2. *Les «fuites de carbone»*: les incitations efficaces à la réduction d'émissions polluantes

ont inévitablement pour effet d'affecter la compétitivité des branches économiques à fort coefficient d'émission. Selon leur position face à la concurrence internationale, cela peut se traduire par des transferts de production vers des pays appliquant une politique climatique moins sévère. De tels procédés peuvent miner l'efficacité de la politique climatique en déplaçant (sans les diminuer) une partie des émissions. Pour contrer ce phénomène connu sous le nom de fuite de carbone, les autorités peuvent être tentées de recourir davantage à la politique commerciale.

3. *La lutte contre les «profiteurs»*. La nature planétaire du problème climatique fait que l'ensemble des principaux pays émetteurs doivent contribuer à sa résolution afin que la politique climatique puisse déployer pleinement ses effets et que la totalité des émissions mondiales diminuent dans toute la mesure nécessaire pour le bien de tous. Dans le même temps, cependant, chaque pays a un intérêt économique plus ou moins prononcé à profiter des efforts environnementaux des autres sans y contribuer lui-même. Par conséquent, une politique commerciale adéquate peut aussi dissuader certains États d'adopter une telle attitude.

### De multiples points de contact entre politiques commerciale et climatique

Les mesures destinées à contrer le changement climatique ou à s'adapter à ses conséquences ont une influence sur le commerce. Lorsque les intérêts du commerce et ceux du climat s'affrontent, il convient d'adopter une vision intégrale afin de trouver des solutions cohérentes et éviter les futurs conflits.

Le débat commerce/climat est actuellement dominé par les mesures dites de *compensation aux frontières*. Celles-ci doivent atténuer les désavantages concurrentiels causés par des réglementations nationales rigoureuses en matière climatique, tout en empêchant la fuite de carbone: les pays qui s'engagent dans cette voie doivent pouvoir surmonter les coûts supplémentaires rencontrés par un mécanisme de compensation aux frontières qui s'appliquerait à ceux faisant preuve de davantage de laxisme. Le cas se présente lorsque certains pays ne sont pas prêts à participer à la lutte contre le changement climatique en s'engageant à réduire leur production de GES: certaines différences sont, toutefois, acceptables en ce domaine. Elles répondent à un principe de base exprimé par la convention climatique de l'ONU – *celui des responsabilités communes mais différenciées* –, qui ne peut être contesté après-coup en usant d'un instrument de politique commerciale,

Il faut veiller à mettre en œuvre des actions coordonnées internationales qui mobilisent comme il se doit tous les pays ayant des volumes d'émission importants et qui rendent du même coup superflues des mesures directes relevant de la politique commerciale, servant de moyen de pression ou destinées à protéger des industries nationales.



Photo: Keystone

comme les mesures compensatoires. En matière de mesures climatiques, l'on ne vise donc pas à rendre la concurrence parfaitement égale; ce serait d'ailleurs difficilement réalisable en pratique.

Aux États-Unis, une loi sur le climat accompagnée de mesures compensatoires aux frontières est actuellement en discussion au Parlement. Dans l'UE, la France, en particulier, se prononce pour de telles mesures. Les pays en développement critiquent, eux, les mesures compensatoires parce qu'ils y voient non seulement un élément intolérable sous l'angle du droit commercial, mais aussi un moyen politique inopportun d'influencer les négociations sur le climat. L'admissibilité de la compensation aux frontières du point de vue du droit commercial est une question qui reste à trancher. La réponse dépend principalement du fait de savoir si les mesures ne sont pas discriminatoires, si elles reposent sur des critères objectifs et si elles sont (ou peuvent être) mises au service de la protection de l'environnement. La politique commerciale exige qu'on n'abuse pas de ces mesures pour protéger les économies nationales ou qu'elles ne se transforment pas en sanctions inadmissibles. Pour le moment, la compensation aux frontières sert avant tout à influencer en coulisse les négociations climatiques. Si l'ensemble des principaux partenaires commerciaux acceptent de se conformer comme il convient à leurs obligations climatiques, les mesures de compensation aux frontières deviennent superflues, faute de «resquilleurs».

Un moyen usuel de se conformer à ses obligations en matière de réduction des émissions est le commerce de certificats d'émission, exercé dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange («cap-and-

trade-system»). Celui-ci fixe une limite supérieure contraignante et repose sur des instruments d'économie de marché (mise aux enchères et négoce de certificats). Il affecte principalement la compétitivité de secteurs à fort coefficient énergétique et très liés au commerce. C'est la raison pour laquelle les certificats d'émission sont parfois délivrés gratuitement, ce qui pose problème au regard de l'accord de subventionnement de l'OMC. Les certificats d'émission n'influencent pas seulement les coûts de production et donc les prix des biens et des marchandises. En tant que tels, ils forment aussi un marché de plus en plus important et dont le développement est extrêmement dynamique: son volume a en effet doublé en l'espace d'une année pour atteindre 126 milliards d'USD en 2008<sup>1</sup>. Étant donné que des intermédiaires financiers sont le plus généralement impliqués dans le commerce des certificats d'émission, c'est en principe l'accord général de l'OMC sur le commerce des services qui s'applique à cette activité. Ce point ne revêt toutefois une importance pratique qu'à partir du moment où des prestations financières sont liées aux engagements correspondants.

Les quelques exemples supplémentaires que voici témoignent de l'influence toujours croissante que les questions commerciales et climatiques exercent les unes sur les autres:

1. Dans le domaine du climat, il existe de multiples normes techniques complexes et de labels qu'il conviendrait d'harmoniser et de simplifier pour faciliter le commerce. Cela peut, par contre, provoquer un nivellement par le plus petit dénominateur commun.
2. Dans les négociations sur les questions climatiques, les pays en développement

1 Chiffre tiré du rapport de la Banque mondiale de mai 2009, «State and Trends of the Carbon Market» (<http://wbcarbonfinance.org>).



exigent un meilleur accès aux technologies qui s'y rapportent. À ce propos, la protection de la propriété intellectuelle est souvent considérée par eux comme un obstacle et certains exigent une formule de compensation, comme les licences obligatoires pour des médicaments brevetés d'importance vitale. Dans le système commercial, la possibilité de licences obligatoires n'est toutefois prévue que dans des cas particuliers, définis dans un régime d'exceptions très restrictif.

3. Pour définir les mesures de lutte contre le changement climatique, la référence privilégiée est celle des GES. Ceux-ci sont essentiellement produits lors des processus de fabrication et ne sont pas repérables dans le produit final (empreinte carbone). À la frontière, il n'est cependant possible que de discerner des produits sur la base de propriétés clairement identifiables, ne serait-ce que pour des raisons pratiques. L'empreinte carbone ne pourrait-elle pas aussi être admise dans le produit fini comme critère de différenciation non discernable? Les avis divergent sur cette question.
4. La contribution de l'agriculture à la lutte contre le changement climatique ou aux efforts d'adaptation à ses conséquences peut être honorée ou encouragée par des subventions publiques. Il reste, toutefois, à déterminer si et dans quelles conditions ces subventions peuvent être considérées comme des mesures de soutien internes n'entraînant pas ou presque pas de distorsions sur les marchés ni d'effets sur la production, autrement dit comme des subventions admises dans le cadre de l'accord sur l'agriculture de l'OMC (parmi les *mesures dites «green box»*).
5. De nouvelles règles rigoureuses de protection de l'environnement peuvent être comprises comme une expropriation (partielle) au sens des accords bilatéraux de protection des investissements, si elles ont des répercussions négatives sur les investisseurs étrangers. Le risque d'exigences compensatoires correspondantes peut avoir des effets dissuasifs sur les pays qui souhaitent introduire chez eux un programme de protection climatique rigoureux. C'est ainsi que des demandes se sont faites jour afin que la protection des investisseurs soit restreinte de telle sorte que les mesures non-discriminatoires ne soient pas considérées comme une expropriation.

### Des défis pour le système commercial et la politique climatique

Les points exposés ci-dessus montrent que les politiques liées à la protection du cli-

mat et au commerce peuvent se trouver en conflit, ce qui pourrait affaiblir aussi bien l'une que l'autre. Il importe donc de suivre une politique cohérente visant à renforcer mutuellement, dans toute la mesure du possible, les règles du commerce et la protection climatique.

Par sa nature même, la politique commerciale ne peut guère contribuer activement à l'amélioration du climat. Une exception toutefois: la libéralisation renforcée des biens environnementaux liés au climat dans le cadre du cycle de Doha à l'OMC – l'un des rares domaines thématiques où il n'existe aucune sorte de conflit d'objectifs entre les exigences du commerce et celles du climat. Le fait qu'en politique commerciale, les mesures soient objectivement justifiables, ne servent pas des objectifs protectionnistes déguisés et n'entraînent aucune discrimination arbitraire constitue aussi, du point de vue climatique, un instrument de contrôle utile et confirmé. Inversement, la politique commerciale ne doit pas être instrumentalisée pour contrecarrer l'essor d'une politique climatique ambitieuse. L'OMC et les traités de libre-échange contiennent des règles d'exception destinées à la protection de l'environnement. Il existe donc une marge de flexibilité suffisante pour prendre en considération les questions climatiques dans la politique commerciale. Celle-ci devra démontrer qu'elle sait aussi honorer cette exigence.

Au titre de la politique climatique, il faut veiller à mettre en œuvre des actions coordonnées internationales qui mobilisent comme il se doit tous les pays ayant des volumes d'émission importants et qui rendent du même coup superflues des mesures directes relevant de la politique commerciale, servant de moyen de pression ou destinées à protéger des industries nationales. La mise sur pied et le développement ultérieur des mécanismes d'échange de certificats d'émission peuvent encourager les pays à accepter, d'une part, de souscrire à d'ambitieux objectifs de réduction des émissions et à assurer, d'autre part, une répartition appropriée des charges sur le plan international.

La Suisse est un petit pays ouvert sur l'extérieur: elle a donc tout intérêt à l'existence d'un système commercial international performant. En même temps, elle reste coresponsable du changement climatique et sa région alpine est particulièrement touchée par ce changement: il est donc de sa responsabilité de faire progresser la politique climatique internationale. ■