

# Politique climatique européenne et ajustement aux frontières

**L'Europe ne peut mener une politique climatique efficace si elle reste indifférente à l'importation, sur ses territoires nationaux, de produits fortement coûteux en émission de gaz à effet de serre. Il s'agit là d'un sujet délicat, car le risque du protectionnisme n'est pas loin, et il convient de préserver la compatibilité de tout nouveau système avec les règles du GATT. Des solutions existent, qui permettent de concilier l'efficacité du commerce international et la nécessité de la lutte contre les émissions nuisibles.**

par Olivier GODARD (\*)

Le 23 janvier 2008, la Commission européenne faisait connaître ses propositions concernant le nouveau *package* 'Energie-climat' permettant d'atteindre les objectifs fixés par le Conseil des ministres en mars 2007, les « 3 X 20 » : 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur la base de 1990 ; 20 % d'amélioration de l'efficacité énergétique et 20 % d'énergies renouvelables, auxquels s'ajoutent les 10 % de biocarburants. Ce *package* incluait la proposition de directive amendant les règles du jeu du marché européen de quotas de GES – jusqu'ici, le seul CO<sub>2</sub> – pour la période débutant en 2013 [1]. Il prenait acte des résultats du rapport de synthèse du GIEC-IPCC présenté avant la réunion de la Conférence des parties à la Convention Climat, à Bali, en décembre 2007 : afin d'avoir une chance raisonnable de maintenir l'augmentation de température moyenne de la planète autour de 2°C, il est nécessaire qu'à l'échelle planétaire, les émissions de GES atteignent leur pic avant 2020 et commencent à décroître ensuite, pour aboutir à une réduction d'environ 50 % en 2050. La dizaine d'années nous séparant de 2020 représente un défi considérable, que l'on peut mettre en regard de la faible action concrète engagée depuis 1992 (1), date de la signature de la Convention Climat. Autant dire que l'action se présente désormais sous le signe de l'urgence.

## Des inquiétudes climatiques aux inquiétudes économiques

Si les perspectives climatiques sont une source d'inquiétude forte pour le sort de nombreuses populations (d'ici quelques décennies) et pour celui de l'humanité (au-delà d'un siècle), nombreux sont ceux qui s'inquiètent pour des menaces plus immédiates qui vont peser sur leurs activités et leurs revenus. Ils se posent, en particulier, la question de savoir s'il est supportable économiquement, pour l'Europe, de se donner des objectifs de transformation de son fonctionnement

énergétique aussi ambitieux, et en un temps aussi court – une dizaine d'années –, si les autres pays n'avancent pas au même rythme. Au-delà des impacts sur le pouvoir d'achat net des consommateurs européens (2), serait-il viable, pour l'économie européenne, de fonctionner avec un prix du carbone sensiblement plus élevé – on peut citer, d'après les estimations de la Commission, un prix de 39 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2020, voire davantage – que celui en vigueur dans les grandes régions économiques qui sont ses concurrentes ? Tout cela ne va-t-il pas contribuer à accélérer la désindustrialisation européenne ? Certes, on ne démenagera pas toutes les usines, les cimenteries et les hauts-fourneaux installés sur le sol européen. Mais, quand il s'agira d'investir dans les secteurs les plus concernés par la concurrence internationale (aluminium, ciment et autres matériaux de construction, acier), les investisseurs pourraient bien préférer le faire dans d'autres régions (quitte, ensuite, à faire tourner encore un peu plus les bateaux sur les océans et les camions sur les routes). Cela se traduirait non seulement par une baisse relative de l'activité et de l'emploi en Europe, mais aussi par une fuite de carbone dans l'atmosphère (due au recours à des techniques moins efficaces en carbone que celles auxquelles l'industrie européenne aurait été amenée à recourir, et au surcroît de transports de matériaux pondéreux d'une valeur à la tonne transportée relativement faible).

## Les mauvaises réponses au problème de la compétitivité et de la fuite du carbone

Concilier le projet d'une Europe en voie de dé-carbonisation et d'une Europe demeurant une puissance industrielle dans les matériaux de base est une question épineuse, qui n'est pas pour rien dans les choix jugés mauvais (ou médiocres [2] [3]) des règles du jeu retenues pour le marché européen de quotas lors des deux premières périodes 2005-2007 et 2008-2012 : gratuité pour l'essentiel de l'allocation initiale des

quotas pour les installations existantes, mais aussi, pis encore, pour les investissements dans de nouvelles installations ou pour les nouveaux entrants ; subsidiarité comprise à l'envers, avec l'attribution aux États du soin de fixer les plafonds nationaux et les règles de leur répartition ; enfin, horizon trop court (période quinquennale) maintenant l'incertitude institutionnelle sur le plus long terme. Les premières conséquences ont été nettes : sur-allocation de quotas, en première

précédent chef de l'État français et l'actuel, ainsi que leurs ministres, ont demandé à la Commission européenne que les règles du marché européen du carbone soient complétées par un dispositif de taxation aux frontières. Le but : rétablir des conditions de concurrence loyales et empêcher des fuites de carbone injustifiées. A cette fin, il était proposé d'imposer de nouveaux droits compensateurs aux importations de produits (de base, et manufacturés)



© Jess Hurd/REPORT DIGITAL-REA

*Quand il s'agira d'investir dans les secteurs les plus concernés par la concurrence internationale (aluminium, ciment et autres matériaux de construction, acier), les investisseurs pourraient bien préférer le faire dans d'autres régions (usine Iron and Steel Company, Le Caire).*

période ; investissements opportunistes et contreproductifs dans des centrales électriques à charbon, afin de bénéficier des allocations gratuites ; rentes exceptionnelles des producteurs d'électricité, qui empêchaient les allocations gratuites mais accroissaient leurs prix de vente d'électricité pour refléter le prix de marché du CO<sub>2</sub> (3) ; différences arbitraires dans le traitement d'entreprises similaires d'un pays à l'autre, etc.

### **La solution du sas d'ajustement aux frontières de l'Europe**

C'est pour donner un avenir à l'industrie lourde européenne (sans en rabattre sur les ambitions du programme climat) et pour permettre l'établissement de règles du jeu plus saines et efficaces que le

en provenance de pays n'ayant pas adopté d'objectifs climatiques comparables. Ces droits seraient définis en fonction de l'importance des émissions de GES résultant de la production desdits produits.

Derrière cette proposition se profilait un autre bénéfice, tout aussi important : retirer tout argument à ceux qui mettent en avant les problèmes de compétitivité industrielle pour, d'abord, limiter l'ambition des objectifs de réduction des émissions et, ensuite, obtenir la perpétuation des mauvaises règles du jeu actuelles – des règles incapables d'accompagner efficacement la transition de l'économie européenne vers les objectifs retenus aux horizons 2020 et 2050, en particulier en matière d'allocations de quotas aux nouvelles installations.

### **Un accueil embarrassé par la Commission (et peu favorable par les autres États membres)**

Formulées de façon assez abrupte, sans préparation, et d'ailleurs controversées en France même (au sein de l'administration et des cercles dirigeants), les demandes françaises ont été accueillies sans enthousiasme dans nombre de pays européens et de façon polie, mais embarrassée, de la part de la Commission européenne, qui s'est trouvée plongée, à cette occasion, dans des oppositions assez vives entre les différentes directions : le Commissaire au Commerce extérieur, le Britannique Peter Mandelson, a, d'emblée, mis en avant la mauvaise perception que les partenaires commerciaux de l'Europe auraient d'une telle mesure, ainsi que le risque – significatif, à ses yeux – de voir se développer un contentieux auprès de l'OMC ; de façon constante, il préconise la coopération avec les autres pays et il se refuse à les punir à travers leur commerce, même s'ils ne s'engagent pas avec la même vigueur que l'Union européenne dans le combat pour la préservation du climat (4). Le Commissaire à l'Industrie, l'Allemand Günter Verheugen, soucieux qu'il était de faire que la politique climatique ne se transformât pas en suicide industriel, a certes accueilli cette proposition plus favorablement, mais sans chaleur excessive, les responsables de l'industrie allemande ayant fait valoir que l'allocation gratuite des quotas était une solution appropriée au problème. Quant à la DG Environnement et à son commissaire Stavros Dimas, ils étaient plus soucieux de faire accepter leur paquet climat/énergie que d'ouvrir un nouveau front sur un terrain délicat tant pour les relations internes à la Commission que pour les relations internationales.

Au terme de huit mois de travaux, de discussions et de négociations, le projet de nouvelle directive sur l'ETS a accouché, sur ce point, d'une solution dénoncée par les représentants du monde industriel comme ambiguë et insatisfaisante. Elle consiste à ajourner de trois ans le traitement des problèmes de compétitivité, soit jusqu'à juin 2011. La priorité est donnée, peut-être avec quelque naïveté, à la croyance selon laquelle un nouvel accord international large jettera très vraisemblablement les bases d'un système post-Kyoto satisfaisant. Tous les pays industrialisés y auraient des ambitions comparables et les pays émergents des objectifs chiffrés et mesurables, sur des variables à déterminer, ce qui rendrait inutile toute idée d'un ajustement aux frontières.

D'ici juin 2010 la Commission devra, cependant, identifier les secteurs et les sous-secteurs exposés à une perte artificielle de compétitivité, afin, ensuite, de réaliser une évaluation en profondeur de leur situation et des risques concomitants de fuite de carbone, en tenant compte des résultats des négociations internationales et de l'existence (ou non) d'accords sectoriels mondiaux (5). Au vu de cette analyse, les experts en charge de cette évaluation envisageront

deux solutions : l'ajustement de la proportion (pouvant aller jusqu'à 100 % de l'allocation) des quotas alloués gratuitement aux installations particulièrement exposées, ou bien un mécanisme d'égalisation évitant toute distorsion imputable aux importations. Le texte de la Commission mentionne, à titre d'exemple, l'obligation qui serait faite aux importateurs d'acquiescer et de restituer des quotas d'émission, dans des conditions similaires à celles faites aux producteurs européens. Toutefois, le dispositif adopté devrait se conformer, à la fois, aux principes de la Convention climat (efforts respectifs fondés sur les responsabilités communes – mais différenciées, entre pays industrialisés et pays en développement – et sur les capacités de chacun), ainsi qu'aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. L'idée d'une « taxation générale aux frontières, au prorata du carbone contenu » n'est pas mentionnée ; elle ne semble pas faire partie des options maintenues ouvertes.

### **Esquisse d'un dispositif non-protectionniste d'ajustement aux frontières**

C'est pour donner un contenu politiquement et économiquement viable à l'idée d'ajustement aux frontières (finalement mentionnée comme option future dans le projet de directive) que la proposition suivante a été élaborée [4]. Discutée, durant le premier semestre de 2007, au sein du Groupe de travail sur les instruments économiques pour le développement durable présidé par Jean-Pierre Landau (6), sous-gouverneur de la Banque de France, (7) cette proposition a été présentée par l'auteur aux services de la Commission en juin 2007, à l'invitation de la Direction du Commerce extérieur de Bruxelles.

S'agissant de traiter d'un problème planétaire, l'objectif premier doit demeurer la recherche d'un accord multilatéral, large, d'action pour la préservation du climat. Le dispositif d'ajustement à mettre sur pied ne doit pas être un acte hostile envers les pays tiers, que l'Europe cherche à associer à une démarche de coopération internationale. Il devrait fonctionner comme un sas de décompression entre l'Europe (qui aurait introduit une valeur économique pour les émissions de GES) et les autres pays, où le carbone n'aurait pas encore de prix, sinon un prix significativement inférieur. D'où un calibrage, à situer entre deux bornes. D'un côté, il devrait demeurer favorable aux pays-tiers, par rapport à la situation économique qui prévaudrait si l'Europe ne prenait aucun engagement unilatéral sur des objectifs de réduction des émissions, tels ceux fixés pour l'horizon 2020. De l'autre côté, il devrait réduire l'avantage concurrentiel que ces pays pourraient retirer de l'engagement unilatéral de l'Europe si celle-ci ne prenait aucune mesure permettant de rééquilibrer les conditions de concurrence dans les secteurs exposés.

En théorie, l'ajustement devrait s'appliquer à l'ensemble des produits dont la fabrication est soumise, en Europe, directement ou non, à une contrainte carbone, et il devrait être calculé en fonction du « contenu carbone » de chacun de ces produits. En pratique, des modalités simplifiées sont à envisager, afin de limiter les coûts de gestion administrative, en particulier celui du recueil des informations nécessaires, et les coûts de transaction, tout en veillant à préserver l'efficacité du dispositif.

Un dispositif répondant à ces exigences présenterait les principaux traits suivants :

- ✓ L'ajustement aux frontières pourrait prendre, *a priori*, deux formes principales : (1) taxation des importations et détaxation des exportations, en fonction des émissions de GES (voir plus bas) ; (2) obligation d'achat de quotas de GES sur le marché européen à l'importation, et restitution de quotas à l'exportation ; cette seconde forme aurait l'avantage, du point de vue de la compatibilité avec les règles de l'OMC, d'organiser une symétrie parfaite d'instrument entre les productions européennes et les importations ;
- ✓ Il s'appliquerait aux matériaux de base faisant l'objet d'un commerce international et issus d'activités de production affectées par le marché européen de quotas d'émissions (8), très émettrices de GES – à la fois, directement et indirectement –, en tenant compte de leur consommation d'électricité et de produits raffinés ; les produits manufacturés en seraient exclus, du moins à l'horizon 2020 ;
- ✓ Il couvrirait les importations en provenance de pays n'ayant pas pris d'engagements quantifiés de maîtrise de leurs émissions dans le cadre d'un Accord multilatéral environnemental (AME) post-Kyoto, ou bien, pour lever toute objection de discrimination entre importations, celles de tout pays extérieur à l'UE – à charge, pour les pays partenaires de l'Europe au sein d'un AME, de mettre en place de leur côté un dispositif similaire d'ajustement aux frontières, comme cela se pratique pour les taxes sur la consommation, différentes d'un pays à l'autre ;
- ✓ Son assiette serait fondée sur les émissions unitaires qui auraient résulté de l'emploi, par les producteurs

$$\frac{e^i(1+g^i)(1-r^i)-e_c^i(1-a)}{e^i(1+g^i)(1-r^i)}$$

étrangers, de la « meilleure technologie disponible » (BAT) (9). Ce choix, avantageux pour les importateurs, répond à trois préoccupations : couper court aux difficultés de rassembler l'information sur le contenu effectif en émissions de tout produit se présentant aux frontières ; maintenir un avantage, en faveur des importations, sur les productions européennes, à la mesure de l'écart entre les per-

formances de ces dernières et celles des BAT ; adopter une référence objective et non-arbitraire. La solution serait praticable sur le plan administratif, car, pour les produits de base (acier, ciment, etc.), les techniques de production (en nombre limité) sont internationalement connues et le concept de meilleures technologies disponibles est d'usage fréquent dans le droit de l'environnement de différents régions du monde ;

- ✓ Le niveau de l'ajustement serait calculé, par secteur, au niveau européen, en fonction du taux d'effort de réduction des émissions demandé aux producteurs européens. Ce taux d'effort prendrait en compte deux variables : les plafonds de quotas imposés, impliquant un taux de réduction déterminé par rapport à un scénario de référence reflétant la croissance économique attendue (10), d'un côté, et de l'autre la part des plafonds mise aux enchères ; ce mode de calcul permettrait une montée en puissance automatique de l'ajustement en fonction de l'évolution de ces deux paramètres ; la formule est la suivante :

Taux d'effort pour le secteur  $i =$

Avec :  $e_t$  les émissions de référence à l'année  $t$ ,  $e_c$  le plafond moyen d'émissions imposé aux secteurs considérés sur la période à venir,  $g$  le taux de croissance escompté pour les secteurs considérés dans la période à venir,  $r$  le taux de progrès attendu de l'efficacité carbone par unité de produit (tonne de ciment, d'acier...) dans les secteurs considérés, et  $a$  la part du plafond d'émission mise aux enchères (ou vendue, à prix fixe, par les autorités publiques) ;

- ✓ Les importateurs auraient alors l'obligation de se procurer des quotas de GES admis en Europe, au titre des obligations de l'ETS, qu'il s'agisse d'EUA ou de CERs, obtenus dans le cadre de mécanismes de projets dans des pays non-européens. Si l'ajustement devait prendre la forme d'une taxe, celle-ci devrait être calculée à partir du prix moyen du marché européen de quotas, observé sur une période de référence et appliqué au produit des émissions de référence – celles de la meilleure technologie disponible – et du taux d'effort sectoriel retenu au niveau européen ;
- ✓ De façon analogue aux pratiques en vigueur en matière de taxes sur la consommation, le rééquilibrage imposé aux importateurs pour l'accès au marché européen devrait, logiquement, avoir son pendant en ce qui concerne l'accès des industriels européens au marché mondial, sous la forme d'une restitution de quotas correspondant à la part de leur production exportée. Ce double mécanisme soulèverait, *a priori*, un problème de déséquilibre comptable : ce sont les entreprises qui recevraient le produit de la vente de quotas aux importateurs, à travers les transactions sur le marché, mais ce sont les autorités publiques qui devraient restituer des quotas gratuits aux exportateurs. Cette situation

nécessiterait la constitution d'une réserve de quotas, soustraite de l'allocation initiale et augmentant, en conséquence, à due proportion le taux d'effort applicable aux producteurs européens, afin de préserver l'intégrité des plafonds décidés.

Un tel mécanisme inciterait les entreprises européennes à adopter progressivement les meilleures technologies disponibles, afin de réduire le différentiel de traitement introduit au profit des importateurs. De même il inciterait plutôt les pays tiers à mettre au point et à introduire de nouvelles technologies, plus efficaces en matière d'émissions, puisque cela aurait tendance à accroître leur avantage sur les productions européennes. Ainsi, la compétition industrielle mondiale portant sur la technologie tendrait à servir la politique climatique, plus qu'à la desservir.

### Quelle compatibilité avec les règles de l'OMC ?

Comme cela a été noté, l'idée d'ajustement aux frontières soulève des levées de bouclier de la part de tous ceux qui craignent, avec plus ou moins de bonne foi, le retour de politiques protectionnistes. D'importants efforts d'explication seraient nécessaires pour qu'un mécanisme comme celui qui vient d'être résumé ne soit pas travesti ; en effet, il instaure un régime plus favorable aux importateurs qu'aux producteurs nationaux. Il est délicat de se prononcer sur sa compatibilité avec les règles de l'OMC en vigueur, car il n'existe aucun précédent susceptible d'être directement sollicité. Il est, dès lors, nécessaire de remonter, au-delà de la lettre des textes, aux buts et à l'esprit qui ont présidé à leur adoption.

Différentes études disponibles [5] [6] [7] [8] [9] (11), font ressortir des éléments d'appréciation communs, au-delà de divergence, parfois importantes, en matière d'équilibre entre les opportunités et les difficultés que présentent les règles de l'OMC ou de recommandations finales, formulées par les auteurs :

- ✓ Les dispositions initiales du GATT ont été complétées de façon importante, à l'occasion de la création de l'OMC (en 1995), et encore plus, pour ce qui concerne le sujet de cet article, par la jurisprudence récente de l'Organe de règlement des différends. Par exemple, la solution du cas « thon/dauphins » de 1991 ne peut pas être lue de la même manière, après la décision rendue pour le cas « crevettes/tortues » de 1998 ;
- ✓ Le régime général, conforté par l'OMC, est fondé sur trois principes-clés : le principe de destination, selon lequel les règles fiscales applicables sont celles du pays dans lequel les produits sont consommés ; le principe du traitement national, selon lequel les produits importés ne doivent pas être traités moins favorablement que les produits domestiques similaires et, enfin, le principe de non-

discrimination entre les importations de produits similaires venant de pays différents ;

- ✓ Dans son préambule, le texte fondateur de l'OMC reconnaît la validité de l'objectif du développement durable, d'où l'explicitation d'un régime d'exceptions au régime général pour des motifs environnementaux ou sanitaires. Les conditions de mise en œuvre de ces exceptions sont précisées dans l'article XX. D'après le chapeau de cet article, une mesure d'ajustement aux frontières ne doit pas « constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ». L'article XX (b) indique, cependant, qu'aucune action ne saurait être prohibée si elle est « nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » et l'article XX (g) indique qu'aucune mesure ne sera prohibée si elle vise « la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales » ;

- ✓ Le concept d'ajustement aux frontières, considéré jusqu'alors par le régime général, est limité à un ajustement fiscal qui serait le pendant de taxes nationales sur les produits de consommation ou sur les inputs utilisés pour leur production. Des ajustements prenant appui sur les procédés et méthodes de production (PPMs) utilisés dans les pays exportateurs ne sont généralement pas éligibles. Cependant, depuis l'arrêt rendu dans le différend « crevettes/tortues » (1998), une voie a été ouverte pour considérer les PPMs en relation avec un problème de conservation de ressources naturelles épuisables, dès lors qu'il existe un lien suffisant entre ce motif et l'intérêt des pays adoptant les mesures d'ajustement (12).

La compatibilité du mécanisme d'ajustement proposé avec les règles de l'OMC dépend d'une suite d'assimilations conceptuelles, tout-à-fait défendables du point de vue de l'analyse économique, mais néanmoins incertaines tant qu'un panel n'aura pas rendu son arbitrage. La première consiste à envisager une obligation de restituer des quotas d'émissions, en fin de période annuelle, sur la base des émissions émises, en guise de taxe. Puisque l'appellation générique de taxe désigne un prélèvement obligatoire perçu par une autorité publique sans contrepartie directe, à la différence d'un péage ou d'une redevance, nous avons bien affaire, en effet, à une « taxe ». Comme le mécanisme a pour objet de modifier les comportements tout au long des relations économiques, jusqu'au consommateur final, en application du principe pollueur-payeur, on a aussi affaire à ce que l'on appelle, dans le jargon de l'OMC, une taxe indirecte sur les produits éligible à l'ajustement, à la différence, par exemple, de l'impôt sur les bénéfices des entreprises.

Dans le cadre du régime général, il faut ensuite que l'assimilation des émissions de GES à un input du processus de production soit acceptée. Il faut, pour cela, considérer que chaque émission de GES revient à consommer une unité de la capacité d'absorption de l'atmosphère, ressource non-renouvelable, limitée, dont la surexploitation est précisément à l'origine du problème climatique ; c'est cette capacité qui représente, ici, l'input progressivement consommé (l'air a déjà été considéré comme une ressource non-renouvelable par un panel OMC).

Alternativement, la même qualification de ressource non-renouvelable permet de placer le mécanisme d'ajustement sous l'égide de l'article XX (g) du régime d'exception et ce, d'autant plus que ce mécanisme n'est que le complément de restrictions imposées, en Europe, avec l'ETS.

N'oublions pas que telles assimilations ont été faites à la seule fin de protéger des tortues qui ne croisaient pas dans les eaux territoriales américaines. Rappelons-nous également que le Protocole de Montréal, adopté en 1987 sous l'impulsion des États-Unis pour protéger la couche d'ozone stratosphérique contre les émissions de CFC, interdit, par son article 4, tout commerce de ces substances avec des pays qui ne sont pas parties prenantes au Protocole, ainsi que tout soutien économique à la production de ces substances dans ces mêmes pays. Bien qu'il s'agisse là de mesures bien plus fortes que l'ajustement proposé ici, aucun pays n'a lancé de procédures pour violation des règles du GATT (puis de l'OMC). Pourquoi ce qui a été possible pour les tortues et l'ozone ne le serait pas pour éviter une évolution dangereuse du climat de la planète ?

## Notes

(\*) Directeur de recherche au CNRS et professeur chargé de cours à l'École polytechnique.

(1) Certes, dans nombre de pays, l'intensité carbone du PIB/habitant a diminué de façon significative, à l'exception, toutefois, de pays tels le Japon, l'Espagne ou le Portugal [10]. Mais cette baisse a été plus que compensée – de beaucoup – par la croissance démographique et la croissance économique. Ce qui fait que les États-Unis, qui s'étaient engagés (à Rio) à faire leur possible pour stabiliser leurs émissions en 2000 au niveau de 1990, ont finalement accru leurs émissions de 15 %. Depuis 1950, tant l'Europe que les États-Unis ont divisé leur intensité carbone par un facteur compris entre deux et trois, maintenant entre eux un écart de même amplitude, de l'ordre de 0,3 en ce qui concerne le coefficient  $\text{KgCO}_2/\$$  de PIB (à parité de pouvoir d'achat).

(2) Les estimations de la Commission tablent, à l'échelle de l'Europe, sur un coût global de 0,58 % du PIB européen, en 2020.

(3) Ce comportement des électriciens est tout-à-fait rationnel, et légitime, sur un marché concurrentiel : du fait de la contrainte

pesant sur les émissions de  $\text{CO}_2$  et de l'existence d'un marché de quotas, celles-ci ont un coût d'opportunité qu'il est rationnel, de la part des producteurs, d'intégrer dans la formation de leurs prix. Ce mécanisme était d'ailleurs prévu par l'analyse économique avant que le système ait été mis en place ; c'est le fait que les autorités publiques n'aient pas voulu l'envisager qui est à la fois surprenant et critiquable.

(4) Le 21 janvier 2008, Peter Mandelson déclarait, au terme d'une rencontre avec la Représentante américaine chargée du commerce, Susan Schwab : « Je ne crois pas qu'imposer des restrictions au commerce soit la bonne voie, pour combattre le changement climatique ». Il contredisait ainsi les déclarations faites le même jour par le Président de la Commission José Manuel Barroso [11], selon lesquelles, à défaut d'accord global sur le climat et d'accords sectoriels, la Commission envisagerait sérieusement les solutions disponibles pour préserver la compétitivité industrielle de l'Europe. Cette déclaration de M. Barroso a d'ailleurs suscité un commentaire critique immédiat, de la part de Madame Schwab et de membres du gouvernement anglais (les ministres de l'Énergie et de l'Environnement) s'inquiétant de voir les questions environnementales servir de « prétexte au protectionnisme » et réaffirmant leur volonté de voir se développer le commerce mondial.

(5) Il s'agit là de l'autre forme que peut prendre la neutralisation du problème d'affaiblissement artificiel de la compétitivité des secteurs européens les plus concernés par la concurrence internationale.

(6) Ce dernier avait d'ailleurs fait personnellement état de ses plus vives réserves, sur la base d'une argumentation semblable à celle de Peter Mandelson.

(7) Voir le rapport du Groupe [12, pp. 37-45].

(8) A partir de 2013, le périmètre de ce marché devrait être étendu à de nouvelles productions : pétrochimie, ammoniac, aluminium, ainsi qu'à deux nouveaux GES : le  $\text{N}_2\text{O}$  et les PFC.

(9) Ce critère aurait à être affiné, pour représenter de façon réaliste à la fois les options techniques économiquement viables au regard des prix de référence des GES et le niveau de diffusion des techniques considérées dans l'appareil de production. Il faudrait, aussi, pour certains biens (comme, par exemple, l'électricité) distinguer les grandes voies disponibles et choisir comme références les meilleures technologies disponibles pour la voie technique aujourd'hui dominante en Europe. Par exemple, bien que les émissions de l'électronucléaire soient presque nulles, cela n'aurait guère de sens pratique que d'ajuster les éventuelles importations d'électricité en Europe sur cette base, ce qui reviendrait à ne rien ajuster du tout, dès lors que l'électricité européenne est majoritairement produite en recourant au charbon et au gaz.

(10) Il ya là un élément contrefactuel, non-observable, qui peut donner prise à une dérive des estimations en vue de maximiser le taux d'effort apparent que représente un plafond donné, ce qu'a confirmé le phénomène de sur-allocation de quotas durant la première période (2005-2007). Cet effet peut être neutralisé grâce à l'application des taux unitaires d'émission par unité de produit, tel qu'observés à une date récente, corrigés d'un taux tendanciel d'amélioration de l'efficacité carbone, et multiplié par une quantité produite ajustée en fonction d'un taux de croissance sectoriel moyen corrélé économétriquement au taux de croissance attendu au niveau macroéconomique, et non pas à partir des dires des industriels concernés. Sur une période de 8

années (2013-2020), on peut penser que les erreurs conjoncturelles pourront se compenser.

(11) Voir, plus généralement [13], sur les rapports entre OMC et protection de l'environnement.

(12) Une controverse donnant lieu à beaucoup de commentaires (voir [6], par exemple) porte sur le fait de savoir si les inputs de production sont incorporés (ou non) dans les produits. Aux yeux de certains, seules les taxations sur les inputs « incorporés » seraient éligibles ; pour d'autres, il suffirait que ces entrants aient été « utilisés » au cours de la production. Mais, manifestement, dans le cas « crevettes/tortues », personne ne prétend que les crevettes pêchées « incorporent » physiquement les tortues sacrifiées par les techniques de pêche incriminées !

[12] LANDAU (J.-P.) (président), Rapport du Groupe de travail sur les instruments économiques du développement durable. Paris, MINEFE et MEDAD, juillet 2007.

[13] MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement. Bruxelles, Bruylant, 2003.

## Références bibliographiques

[1] Commission for the European Communities (2008), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System of the Community. Brussels, COM 16 provisional, 23 January, 2008.

[2] GODARD (O.), « L'allocation initiale des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> aux entreprises à la lumière de l'analyse économique », Responsabilité et environnement, Annales des Mines, (32), pp. 13-30, octobre 2003.

[3] GODARD (O.), « Politique de l'effet de serre – Une évaluation du plan français de quotas de CO<sub>2</sub> », *Revue française d'économie*, XIX(4), pp. 147-186, 2005.

[4] GODARD (O.), « Unilateral European Post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders », Cahiers de la Chaire Développement durable X-EDF, DDX-07-15, 41 p., octobre 2007. <http://ceco.polytechnique.fr/CDD/PDF/DDX-07-15.pdf>

[5] CHARNOVITZ (S.), « Trade and Climate : Potential Conflicts and Synergies », in Beyond Kyoto – Advancing the International Effort Against Climate Change. Washington DC, Pew Center on Global Climate Change, pp. 141-170, 2003.

[6] CROS (C.), Protection de la compétitivité industrielle, politique climat et OMC. Paris, D4E-MEDD, Collection « Études et synthèses », janvier 2007.

[7] ISMER (R.) and (K.) NEUHOFF, Border Tax Adjustments : A Feasible Way to Address Nonparticipation in Emission Trading. The Cambridge MIT Institute, Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0409, 2004.

[8] PAUWELYN (J.), US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns : the Limits and Options of International Trade Law. Duke University, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, April, NI WP 0702, 2007.

[9] US Council for International Business, WTO Rules and Procedures and Their Implication for the Kyoto Protocol – A Background Paper. New-York, 2002.

[10] DELBOSC (A.), (J.) KEPLER & (A.) LESEUR, Croître sans réchauffer ? L'intensité carbone des économies développées – Note d'étude (10), Mission Climat de la Caisse des Dépôts et Consignations, janvier 2007.

[11] BARROSO (J.M.D.), Europe's Climate Change Opportunity, London, Lehmann Brothers, 21 January 2008.