

Politique climatique européenne et ajustement aux frontières

O. Godard

CNRS et École polytechnique

olivier.godard@shs.polytechnique.fr

Le 23 janvier 2008, la Commission européenne faisait connaître ses propositions concernant le nouveau paquet énergie-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 paquet incluait la proposition de directive amendant les règles du jeu du marché européen de quotas de GES – jusqu'ici le seul CO₂ - pour la période débutant en 2013 (CEC, 2008). 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 1992¹, 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 par l'Europe de

¹ Certes dans nombre de pays, l'intensité carbone du PIB par habitant a diminué de façon significative, à l'exception cependant de pays comme le Japon, l'Espagne ou le Portugal (Delbosco, Kepler, Leseur, 2007), mais cette baisse a été largement plus que compensée 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 d'un facteur compris entre deux et trois, maintenant entre eux un écart de même amplitude, de l'ordre de 0,3, dans le coefficient KgCO₂/\$ de PIB en parité de pouvoir d'achat.

se donner des objectifs de transformation de son fonctionnement énergétique aussi ambitieux en un temps aussi court – une dizaine d’années – si les autres pays n’avancent pas du même pas. Au-delà des impacts sur le pouvoir d’achat net des consommateurs européens² 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 CO₂ 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 déménagera 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 d’activité et d’emploi en Europe, mais aussi par une fuite de carbone due à l’emploi de techniques moins efficaces en carbone que celles auxquelles l’industrie européenne serait amenée à recourir et au surcroît de transports de matériaux pondéreux à relativement faible valeur à la tonne transportée.

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

Concilier le projet d’une Europe en voie de décarbonisation et d’une Europe demeurant une puissance industrielle dans les matériaux de base est alors une question épineuse qui n’est pas pour rien dans les choix jugés mauvais ou médiocres (Godard, 2003 ; 2005) 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, pis encore, pour les investissements dans de nouvelles installations ou pour les nouveaux entrants ; subsidiarité comprise à l’envers en attribuant aux États le soin de fixer les plafonds nationaux et les règles de leur répartition ; horizon trop court – période quinquennale, maintenant l’incertitude institutionnelle sur le plus long terme. Les premières conséquences ont été nettes : surallocation de quotas en première période ; investissements opportunistes et contreproductifs dans des centrales électriques à charbon, afin de bénéficier des allocations gratuites ; rentes exceptionnelles des producteurs d’électricité qui empochaient les allocations gratuites mais accroissaient

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

leurs prix de vente d'électricité pour refléter le prix de marché du CO₂³ ; différences arbitraires de 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 l'ancien chef de l'État français et l'actuel, ainsi que leurs ministres, ont demandé à la Commission que les règles du marché européen du carbone soient complétées par un dispositif de taxation aux frontières. Le but : rétablir des conditions loyales de concurrence et empêcher les fuites injustifiées de carbone. A cette fin, il était proposé d'imposer de nouveaux droits compensateurs aux importations de produits de base et manufacturés en provenance de pays n'ayant pas adopté d'objectifs climatiques comparables. Ces droits seraient définis en fonction des émissions de GES résultant de la production de ces produits.

Derrière cette proposition se profilait un autre bénéfice, 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, incapables de porter efficacement la transition de l'économie européenne vers les objectifs retenus aux horizons 2020 et 2050, en particulier pour ce qui touche les allocations de quotas pour les nouvelles installations.

Un accueil embarrassé de la Commission et peu favorable des 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, l'anglais Peter Mandelson, a d'emblée mis en avant la mauvaise perception que les partenaires commerciaux de l'Europe auraient d'une telle mesure et le risque, à ses yeux significatif, de voir se développer un contentieux auprès de l'OMC ; de façon constante il préconise la coopération avec les autres pays et se refuse à les punir à

³ Ce comportement des électriciens est tout à fait rationnel et légitime sur un marché concurrentiel : du fait de la contrainte sur les émissions et de l'existence d'un marché de quotas, ces dernières ont un coût d'opportunité qu'il est rationnel pour les producteurs d'intégrer dans la formation de leurs prix. Ce mécanisme était d'ailleurs prévu par l'analyse économique avant que le système ne soit 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.

travers leur commerce s'ils ne s'engagent pas avec la même vigueur que l'Union européenne dans le combat pour la préservation du climat⁴. Le Commissaire à l'industrie, l'allemand Günter Verheugen, soucieux de faire que la politique climatique ne se transformât pas en suicide industriel a 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 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 comme ambiguë et insatisfaisante par les représentants du monde industriel. Elle consiste à reporter le traitement des problèmes de compétitivité de trois ans, 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 doit cependant identifier les secteurs et sous-secteurs exposés à une perte artificielle de compétitivité, pour ensuite 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 mondiaux⁵. Au vu de cette analyse les experts en charge de cette évaluation considéreront deux solutions : l'ajustement de la proportion de quotas alloués gratuitement aux installations particulièrement exposées, pouvant aller jusqu'à 100% de l'allocation, 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

⁴ Le 21 janvier 2008 Peter Mandelson déclarait au terme d'une rencontre avec la représentante américaine pour le 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 (2008) selon lesquelles, à défaut d'accord global sur le climat et d'accords sectoriels, la Commission envisagera 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 possible de neutralisation du problème d'affaiblissement artificiel de la compétitivité des secteurs européens les plus concernés par la concurrence internationale.

importateurs d'acquérir 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) et 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 et ne semble pas faire partie des options maintenues en vie.

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 qui suit a été élaborée (Godard, 2007). 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 Landau⁶, 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 le 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 dans 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 ou 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, comme ceux fixés à 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 cette dernière ne prenait aucune mesure pour 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 être calculé en fonction du « contenu carbone » de chacun de ces produits. En pratique, des modalités simplifiées sont à envisager pour limiter les coûts de gestion

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 (2007, pp. 37-45).

administrative, en particulier pour le 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 a priori prendre 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 a 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'émissions⁸, 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, à celles de tout pays extérieur à l'UE, à charge pour les pays partenaires de l'Europe dans 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 étrangers de la « meilleure technologie disponible » (BAT)⁹. Ce choix avantageux pour les importateurs répond à trois préoccupations : couper court aux difficultés de rassemblement de l'information sur le contenu effectif en émissions de tout produit se présentant

⁸ A partir de 2013, le périmètre de ce marché devrait être étendu à de nouvelles productions : pétrochimie, ammoniac, aluminium et à deux nouveaux GES : le N₂O 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 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 d'ajuster les éventuelles importations d'électricité en Europe sur cette base, ce qui reviendrait à ne rien ajuster du tout, alors que l'électricité européenne est majoritairement produite en recourant au charbon et au gaz.

aux frontières ; maintenir un avantage pour les importations sur les productions européennes, à la mesure de l'écart entre les performances 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 secteurs 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 attendue¹⁰ ; 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 :

$$\text{Taux d'effort pour le secteur } i = \frac{e_t^i (1+g^i)(1-r^i) - e_c^i (1-a)}{e_t^i (1+g^i)(1-r^i)}$$

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 observée sur une période de référence et appliquée au produit des émissions de référence - celles de la meilleure technologie disponible - et du taux d'effort sectoriel retenu au niveau européen.

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 la phénomène de surallocation de quotas de la première période 2005-2007. Cet effet peut être neutralisé en appliquant des taux unitaires d'émission par unité de produit, tel qu'observés à une date récente, corrigés par 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 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.

- De façon analogue aux pratiques en vigueur pour les taxes sur la consommation, le rééquilibrage imposé aux importateurs pour l'accès au marché européen devrait logiquement avoir son pendant pour l'accès des industriels européens au marché mondial sous la forme d'une restitution de quotas pour 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, en conséquence, augmentant 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 développer et à introduire de nouvelles technologies plus efficaces du point de vue des émissions puisque cela tendrait à accroître leur avantage sur les productions européennes. Ainsi la compétition industrielle mondiale sur la technologie tendrait plutôt à servir la politique climatique qu'à la desservir.

Quelle compatibilité avec les règles de l'OMC ?

Comme cela a été noté, l'idée d'ajustement aux frontières soulève aisément 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, puisqu'il instaure un régime plus favorable pour les importateurs que pour les producteurs nationaux. Il est délicat de se prononcer sur sa compatibilité avec les règles en vigueur de l'OMC car il n'existe pas de précédent qui pourrait être directement sollicité. Il est alors 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 (Charnovitz, 2003; Cros, 2007; Ismer & Neuhoff, 2004; Pauwelyn, 2007; USCIB, 2002)¹¹, font ressortir des éléments communs d'appréciation, au-delà de divergences parfois prononcées sur la balance des

¹¹ Voir plus généralement, sur les rapports entre OMC et protection de l'environnement, Maljean-Dubois (2003).

opportunités et des difficultés que présentent les règles de l'OMC et sur les recommandations finales tirées 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 lesquels 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 ; 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 pas généralement 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 prenant les mesures d'ajustement¹².

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'a pas rendu son arbitrage. La première est de considérer une obligation de restituer des quotas d'émissions en fin de période annuelle sur la base des émissions émises comme une 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 à une « taxe ». Comme le mécanisme a pour objet de modifier les comportements le long des relations économiques jusqu'au consommateur final, en application du principe pollueur-payeur, on a aussi affaire à ce que dans le jargon de l'OMC on appelle 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 soit acceptée l'assimilation des émissions de GES à un input du processus de production. 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 est l'input progressivement consommé. L'air a déjà été considéré par un panel OMC comme une ressource non renouvelable.

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, 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 pour 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, dans son article 4, tout commerce de ces substances avec des pays qui ne sont parties au Protocole, ainsi que tout soutien économique à la production de ces substances dans ces 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

¹² Une controverse donnant lieu à beaucoup de commentaires (Cros, 2007 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 suffit qu'ils aient été « utilisés » dans la production. Clairement, dans le cas « crevettes/tortues », personne ne prétend que les crevettes pêchées « incorporent » physiquement les tortues sacrifiées par les techniques de pêche incriminées.

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 ?

Références

- Barroso J. M. D (2008), *Europe's Climate Change Opportunity*, London, Lehmann Brothers, 21 January.
- Charnovitz S. (2003), "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
- 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 (2008) 16 provisional, 23 January.
- Cros C. (2007), *Protection de la compétitivité industrielle, politique climat et OMC*. Paris, D4E-MEDD, Collection « Études et synthèses », janvier.
- Delbosch A., J. Kepler et A. Leseur (2007), *Croître sans réchauffer ? L'intensité carbone des économies développées – Note d'étude (10)*, Mission Climat de la Caisse des Dépôts et Consignations, janvier.
- Godard O. (2003), « L'allocation initiale des quotas d'émission de CO₂ aux entreprises à la lumière de l'analyse économique », *Responsabilité et environnement, une Série des Annales des Mines*, (32), octobre, pp. 13-30.
- Godard O. (2005), « Politique de l'effet de serre - Une évaluation du plan français de quotas de CO₂ », *Revue française d'économie*, XIX(4), pp. 147-186
- Godard O. (2007), « Unilateral European Post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders », *Cahiers de la Chaire Développement durable X-EDF*, DDX-07-15, octobre, (41 p.).
<http://ceco.polytechnique.fr/CDD/PDF/DDX-07-15.pdf>
- Ismer R. and K. Neuhoff (2004), *Border Tax Adjustments: A Feasible Way to Address Nonparticipation in Emission Trading*. The Cambridge MIT Institute, Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0409.
- Landau J.-P. (président) (2007), *Rapport du Groupe de travail sur les instruments économiques du développement durable*. Paris, MINEFE et MEDAD, juillet.
- Maljean-Dubois S. (dir.) (2003), *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*. Bruxelles, Bruylant.
- Pauwelyn J. (2007), *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.
- US Council for International Business (2002), *WTO Rules and Procedures and Their Implication for the Kyoto Protocol – A Background Paper*. New-York.
-