L'ajustement aux frontières, manœuvre protectionniste ou pivot d'un nouveau régime international ?

Olivier Godard, *Regards croisés sur l'économie* n° 6, 2009

En décembre 2009 doit se tenir le sommet de Copenhague, terme prévu par la conférence de Bali qui, en décembre 2007, avait relancé les négociations sur un régime post-Kyoto à mettre en place à partir de 2013. Les réunions menées depuis deux ans ont conduit les différentes parties à accumuler les exigences. Chacune voudrait de la part des autres des engagements mesurables, contraignants et vérifiables, mais le contenu n'est pas le même. Les pays en développement et émergents attendent des pays industriels des transferts financiers et technologiques substantiels pour leur permettre de s'adapter au changement de climat et d'adopter des techniques plus sobres en carbone, mais refusent de s'engager sur des objectifs quantifiés de maîtrise de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) et font de leur droit au développement un droit opposable aux demandes des pays industriels. Ces derniers attendent de leurs partenaires qu'ils assument des responsabilités nouvelles – la Chine, en particulier, est devenue le plus gros émetteur mondial de GES – en prenant des engagements significatifs, mais sont réticents à prendre eux-mêmes des engagements financiers précis, mettant en avant le rôle de l'investissement privé. Les demandes européennes reprenant les conclusions du GIEC [1] comme base d'engagements quantifiés de maîtrise des émissions par chaque pays ont été simultanément rejetées par les États-Unis et les pays industriels coalisés autour d'eux (Canada, Japon, Australie [2] et par les pays émergents. À quelques semaines de la réunion finale, la situation apparaît bloquée et l'on ne voit guère quelles pourraient être les bases d'un accord qui ne serait pas un faux-semblant.

De quoi s'agit-il ? Différemment baptisé selon les publics : « taxe aux frontières » pour le grand public, « mécanisme d'inclusion carbone » ou « d'égalisation carbone » pour les enceintes européennes, l'objet n'est pas clairement identifié. Plusieurs schémas ont résulté du débat académique et des propositions préparées au sein des administrations, sans parler des prises de position de responsables publics.

Parmi ces derniers, c'est Jacques Chirac, alors président de la République, qui a le premier lancé dans le débat politique international l'idée d'une taxe aux frontières de l'UE sur les produits venant de pays ne contribuant pas de façon équivalente à l'action internationale de lutte contre le changement climatique [Wiers, 2008]. D'emblée, l'instrument se trouvait positionné dans le registre du moyen de pression, voire de la menace, en vue de la négociation internationale sur le climat. Son fondement explicite était de préserver la compétitivité industrielle française et européenne d'une concurrence déloyale et injuste, car reposant sur les comportements irresponsables de « passager clandestin » d'autres pays. Ce positionnement et cet argumentaire ont été conservés par son successeur, Nicolas Sarkozy, qui s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'une telle taxation envers les pays qui ne joueraient pas le jeu.

La préoccupation envers les effets indésirables de la politique climatique européenne sur la compétitivité des secteurs industriels intégrés à l'ETS a trouvé un écho dans le texte du paquet climat-énergie proposé par l'UE en janvier 2008. En cas d'accord international non satisfaisant ou d'absence d'accord, le texte mentionne en effet la possibilité de considérer l'adoption d'une mesure de protection sous la forme d'un « système d'égalisation carbone » destiné à mettre producteurs européens et importateurs sur un pied d'égalité. Le texte mentionne la voie de l'obligation faite aux importateurs de se procurer et de restituer des quotas de CO2 aux autorités responsables dans les pays européens, comme doivent le faire les entreprises grandes émettrices soumises à l'ETS. Les décisions sur l'emploi de cette option sont toutefois reportées à 2011, une fois achevé le processus de négociation lancé à Bali. Dès la publication du texte européen, la possibilité de recourir à ce mécanisme d'égalisation carbone a été soumise à un tir de barrage de la part de plusieurs ministres britanniques et du représentant du gouvernement américain pour les négociations commerciales, tous réaffirmant leur foi dans les bienfaits du libre-échange et dénonçant en

chœur une dangereuse et inacceptable tentation protectionniste. Malgré tout, l'option a été formellement conservée dans le paquet adopté de façon tripartite (Commission, Parlement, Conseil des ministres) en décembre 2008 (*cf.* le considérant 25 et l'article 10b de la directive publiée en mars 2009).

Cette option n'est toutefois ni la seule ni la plus crédible sur le terrain politique. L'option concurrente emporte les faveurs massives du monde industriel et de ses relais politiques au sein des gouvernements des États membres. Elle consiste à maintenir une allocation de quotas gratuite pour les installations industrielles du secteur ETS qui répondraient aux critères retenus pour caractériser un risque de perte de compétitivité. L'examen préliminaire auquel s'est livrée la Commission au printemps 2009 suggère que 90 % des installations pourraient se trouver dans ce cas. Autant dire que l'allocation gratuite risque de rester la règle pour les activités industrielles pour de nombreuses années. Ainsi, après le passage par la moulinette européenne, l'idée d'une taxe aux frontières de l'UE a totalement disparu et celle d'ajustement aux frontières n'y est que pour la forme.

En fait, lors de la présidence française du second semestre 2008, la France n'avait trouvé aucun pays européen pour porter la mise en œuvre de cette proposition. Revenue à la charge lors de la réunion informelle des ministres de l'environnement européens à Äre en Suède les 24 et 25 juillet 2009, elle a essuyé un cinglant et humiliant refus de ses partenaires, en particulier de la part de la présidence suédoise mais aussi de l'Allemagne, alors que M. Sarkozy pensait avoir le soutien de Mme Merkel sur ce point. Les arguments ? D'abord il ne fallait pas réveiller le spectre du protectionnisme ; ensuite, la mesure serait contre-productive dans le cadre de la négociation internationale en portant atteinte à la confiance nécessaire (point de vue suédois) ; enfin, elle s'apparenterait à un éco-impérialisme (point de vue du ministre allemand). Les ministres avaient d'ailleurs entendu lors de leur rencontre Sir Nicholas Stern, auteur du fameux rapport établi en 2006 à la demande du gouvernement du Royaume-Uni, présenter un plaidoyer contre les mesures d'ajustement aux frontières au nom de la lutte contre la menace protectionniste, révélant ainsi à quel point l'idéologie libre-échangiste demeurait le fond intouchable de l'*establishment* économique britannique…

Un débat similaire sur l'ajustement aux frontières, aussi vif mais moins déséquilibré, s'est déroulé aux États-Unis. La proposition la plus avancée du point de vue du processus législatif est la proposition de loi sur « l'énergie propre et la sécurité », dite Waxman-Markey (voir encadré p.128). Ce texte a finalement incorporé un article autorisant le président des États-Unis à mettre en place un dispositif d'égalisation carbone à partir de 2020 pour les produits venant de pays n'ayant pas de politique climatique équivalente. Le président Obama s'est empressé de marquer sa désapprobation, ne voulant pas donner l'image d'une évolution protectionniste de son pays dans une période de crise économique mettant en danger le commerce international. Paul Krugman [2009] lui a donné tort, critiquant la tendance à « sloganiser » le libre-échange au-delà de toute argumentation économique. Celle-ci donne en l'occurrence, rappelle Krugman en s'appuyant sur les travaux du théoricien des échanges internationaux Bhagwati [1969], une base solide aux mesures d'ajustement aux frontières pour un objectif non-économique on ne peut plus légitime. L'enjeu est en effet d'introduire le signal économique nécessaire, des producteurs en amont jusqu'aux consommateurs en aval, sur la nouvelle rareté du carbone résultant de la politique climatique, sans leur permettre d'esquive via les importations, et en évitant les phénomènes de transferts artificiels des productions vers des zones où les émissions de CO2 ne connaîtraient pas de limites.

Dans ce contexte où une idéologie apparemment généreuse (pas de protectionnisme, pas d'impérialisme) pourrait bien n'être que le paravent des intérêts industriels et commerciaux de pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, il y a lieu de chercher à sortir la question du mauvais débat européen dans lequel elle a été enfermée. Le refus de mesures aux frontières se révèle en effet paradoxalement l'un des moyens assurés de mener les négociations climatiques à un échec à Copenhague en décembre prochain.

Les craintes sur « les fuites » de carbone

Le souci pour les effets économiques d'une asymétrie d'engagement entre différentes régions du monde pour traiter d'un problème planétaire comme le problème climatique est ancien, aussi ancien que la convention climat. Les premières études sur ce que les Anglo-Saxons appellent le *carbon leakage*, les fuites de carbone, remontent au début des années 1990 [Manne, 1994]. Dans le contexte de l'époque, il s'agissait

d'appréhender les effets de l'introduction d'une taxe carbone dans les seuls pays de l'OCDE. Les « fuites » redoutées désignaient l'augmentation des émissions de CO2 dans les pays sans politique climatique entraînée par les politiques de réduction opérées dans la zone des pays proactifs.

Le sujet étant sensible, il n'a cessé de faire l'objet de prises de position des représentants des secteurs industriels concernés, selon plusieurs lignes d'argumentation. Tout d'abord, une politique climatique se devait d'être universelle pour être acceptable ; il n'aurait pas suffi qu'elle soit adoptée par tous les pays de l'OCDE et encore moins par la seule UE ; en cas d'échec à trouver un accord international, l'UE devrait remettre en cause ses objectifs et abandonner ses projets de politique climatique. En second lieu, vis-à-vis du monde industriel, la politique devrait s'en remettre prioritairement aux démarches volontaires des entreprises, qui sont les mieux placées pour déterminer ce qu'elles peuvent supporter. Enfin, si les autorités publiques tenaient néanmoins à mettre en place un cadre politique d'ensemble comme celui de l'ETS, il était essentiel que les quotas soient alloués gratuitement pour éviter soit un effet d'éviction financière – les ressources consacrées à acheter des quotas viendraient en déduction des ressources affectées à la maîtrise des émissions – soit une délocalisation de la production, ou du moins une panne de l'investissement industriel sur le territoire européen dans les secteurs concernés.

Il y a 20 ans, il allait de soi que les installations des pays sans politique climatique seraient moins efficaces que les installations des pays européens ou de l'OCDE soumis à une contrainte carbone. Autrement dit, fuites de carbone et pertes de compétitivité allaient de pair. En 2009, la situation est bien différente, tout en demeurant contrastée. L'important investissement industriel réalisé dans les pays émergents s'est fait en utilisant des techniques modernes souvent plus efficaces sur le plan énergétique que les installations anciennes présentes en Europe ou aux États-Unis. Dans ce cas, les transferts de production se traduisent certes par une fuite brute de carbone, mais cette fuite concourt à une réduction des émissions globales.

Enfin, il a été remarqué que la conclusion d'un accord international « satisfaisant » ne réglerait pas tous les problèmes de compétitivité industrielle, car chaque pays peut décider de faire porter les efforts de réduction des émissions sur des secteurs ou des activités différents. Par exemple, le Brésil pourrait concentrer ses efforts sur la lutte contre la déforestation amazonienne, sans faire peser sur son industrie de contraintes comparables à celles mises en œuvre en Europe ou aux États-Unis. Même entre Europe et États-Unis, le calibrage des objectifs restera vraisemblablement hétérogène, impliquant des prix de référence du carbone sensiblement différents. À s'en tenir à la comparaison des situations existantes pendant l'été 2009, le prix du CO2 sur l'ETS avoisine les 15 €, tandis que le prix de référence sur le tout nouveau marché régional américain de CO2 *regional greenhouse gas initiative* [3] , d'ampleur beaucoup plus limitée, est d'environ 2 €.

La question sous-jacente à ce tableau est l'aptitude de l'Europe, ou des États-Unis où le débat est parallèle, à prendre des engagements sérieux de réduction des émissions industrielles sans obtenir d'engagements comparables de tous les pays concurrents, au Sud comme au Nord, et sans prendre de mesures particulières pour empêcher les fuites de carbone [Reinaud, 2008]. Dans une Europe inquiète pour son avenir industriel du fait de la mondialisation et des transferts d'activité déjà opérés, les alarmistes de la compétitivité ont manifestement eu l'oreille des gouvernements, mais les conclusions n'ont pas été tout à fait les mêmes des deux côtés de l'Atlantique. En Europe, l'industrie ne souhaite pas d'autres solutions que le maintien de l'allocation gratuite dont elle bénéficie depuis 2005, si ce n'est des accords mondiaux de branche pour neutraliser les effets de compétitivité branche par branche. Aux États-Unis en revanche, c'est sous la pression des milieux industriels et des élus des territoires les plus concernés que la proposition de loi sur l'énergie a intégré une disposition rendant possible l'adoption d'un mécanisme « d'égalisation carbone » aux frontières.

Le couple « pertes de compétitivité industrielle – fuites de carbone » a ainsi occupé une place décisive dans l'architecture politique des politiques climatiques. Il est à l'origine du refus américain de ratifier le protocole de Kyoto qui ne demandait aucun engagement quantifié aux grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil). S'agissant de l'Europe, il est à l'origine de la surallocation dont ont bénéficié les installations industrielles lors de la première phase de l'ETS (2005-2007) et du principe de gratuité des allocations pratiqué pour l'essentiel jusqu'en 2012. Il est à présent l'atout utilisé par le monde industriel pour bloquer

en pratique le passage à une allocation des permis aux enchères durant la troisième phase 2013-2020, et préserver ainsi la rente dont il bénéficie actuellement.

Les vertus économiques et géopolitiques d'un ajustement aux frontières

S'il n'est pas un alibi, le problème de la perte de compétitivité et des fuites de carbone peut trouver une solution rationnelle et suffisamment ample dans un dispositif d'ajustement aux frontières. Ce dernier instaurerait un sas économique pour remettre à niveau les compétiteurs européens et étrangers dans les branches de produits de base soumis à l'ETS (ciment, acier, produits pétroliers…), du moins pour ce qui concerne les asymétries des politiques climatiques entre régions du monde. L'« égalisation carbone » ou l'« inclusion carbone » doit permettre de limiter les pertes de compétitivité et les fuites de carbone, sans naturellement garantir à chaque entreprise le strict maintien des conditions antérieures.

Ce faisant, cet ajustement a aussi et peut-être surtout pour intérêt de faire sauter les deux principaux obstacles à l'efficacité économique du signal-prix que l'ETS est censé faire émerger dans l'ensemble de l'économie. Ces deux obstacles sont l'allocation gratuite des quotas et, *via* la pression des importateurs, l'alignement des prix aval des produits sur les prix internationaux, puisque ces derniers reflètent les conditions de production dont bénéficient par hypothèse des producteurs non soumis à une contrainte comparable sur leurs émissions de GES. L'efficacité économique demande en effet la transmission en aval de l'incidence pleine du coût des émissions de CO2 sur les prix des produits jusqu'au consommateur final, afin de piloter la transformation progressive du mode de développement technique et économique vers une économie à bas profil de carbone. Certaines activités doivent régresser ou céder la place devant d'autres, davantage en phase avec les exigences d'une économie sobre en carbone. Au lieu de vouloir conserver à tout prix les équilibres concurrentiels actuels au nom de « la compétitivité », il s'agit d'induire leur transformation par une intégration complète des coûts de l'émission de GES dans les nouvelles conditions de concurrence. C'est en particulier le cas pour les matériaux de construction : ciment, aluminium, acier et bois sont des concurrents dans le bâtiment, à travers les choix de conception architecturale. Les conditions de la concurrence à établir devraient refléter pleinement les nouvelles contraintes carbone, ce qui devrait logiquement donner un coup de fouet important à l'utilisation du bois, qui permet de fixer durablement du carbone et de mieux exploiter économiquement les forêts.

À cela s'ajoute une dimension essentielle et pourtant totalement occultée [4] par le débat public, qui est la dimension fiscale du choix entre allocation gratuite et allocation par enchères au sein de l'ETS. Une des conditions mises par les pays du Sud – et en particulier les grands pays comme la Chine et l'Inde – à un accord global sur le climat est que les pays industriels s'engagent de façon mesurable et vérifiable sur des transferts financiers à leur profit pour leur permettre de s'adapter au changement climatique et de s'orienter vers une économie à bas profil de carbone. Ils y voient un droit résultant de la responsabilité historique des pays industriels dans l'accumulation atmosphérique de GES. L'enjeu principal de la négociation pour ces pays est de faire reconnaître ce droit et d'obtenir une mise en œuvre mesurable et vérifiable de son application. Les contributions nationales présentées au printemps 2009 dans le cadre du processus de négociation explicitent ces attentes : les ressources financières additionnelles demandées se situent dans une fourchette de 0,5 % à 1 % de leur PIB. Par ailleurs, les pays africains se sont accordés de leur côté le 24 août 2009 pour demander aux pays industriels un transfert annuel de 67 milliards de dollars à partir de 2020, destiné à amortir l'impact du réchauffement climatique sur leur continent qui sera sans doute le plus éprouvé.

Dans le cas de la France, la demande de 0,5 % à 1 % du PIB représenterait un nouveau transfert annuel à assumer de 10 à 20 milliards d'euros. On peut faire état d'un autre calcul. La Commission européenne estime les transferts additionnels nécessaires aux pays en développement à 100 milliards d'euros par an d'ici 2020, et considère que la couverture d'un tiers de ces besoins financiers incombe à l'UE. En admettant que la France doive en assumer 10 %, on aboutirait à une enveloppe annuelle d'environ 3,5 milliards d'euros.

D'où peut venir cet argent ? Sur le papier, on peut envisager d'accroître les impôts payés par le contribuable français ou de tailler dans d'autres dépenses à due concurrence. Toutefois, les réactions hostiles, surréalistes par leur disproportion et leur mauvaise foi, enregistrées durant l'été 2009, dès avant la

publication du rapport de la conférence d'experts sur le projet de contribution climat-énergie présidée par Michel Rocard [2009], laissent augurer de l'accueil public qu'obtiendrait un projet d'augmentation des impôts ayant pour seule fin de financer des transferts de l'ampleur mentionnée vers des pays qui, par ailleurs, s'agissant de la Chine et de l'Inde, sont largement perçus comme à l'origine de la crise de l'emploi industriel et de la régression du revenu des classes moyennes dans notre pays…

Alors comment faire ? C'est là que la procédure d'enchères de quotas joue un rôle décisif pour rendre politiquement possible l'apport de ressources financières substantielles aux pays du Sud pour leur adaptation à la nouvelle donne climatique et, par voie de conséquence, la conclusion d'un accord international. Or, la généralisation sans dérogation de la procédure d'enchères à toutes les installations industrielles du périmètre ETS [5] demande un mécanisme d'ajustement aux frontières.

Selon la directive de mars 2009 portant révision des règles de l'ETS, les enchères nationales à organiser par la France pourraient porter sur un montant maximum d'environ 40 Mt de CO2 en 2013 et de 90 Mt en 2020, sous l'hypothèse d'un objectif de réduction des émissions maintenu à -21 % par rapport à 2005 et d'une introduction progressive des enchères pour l'industrie sans exonération par rapport aux règles de base – c'est-à-dire sans allocations gratuites dérogatoires. Pour une valeur comprise entre 35 € et 50 € la tonne de CO2 en 2020, le potentiel fiscal de la vente des quotas à cette date serait alors lui-même compris entre 3,2 et 4,5 milliards d'euros. Cependant, les dérogations attendues pour les activités industrielles menacées par la concurrence internationale feraient qu'en pratique seule la production d'électricité serait soumise à la règle des enchères dans la période 2013-2020, procurant seulement une ressource comprise entre 1 et 1,5 milliard d'euros en 2020. Il faudrait alors mobiliser tout ou partie d'une contribution climat-énergie perçue sur les secteurs « diffus » hors ETS (transport, résidentiel-tertiaire, agriculture), sans compensation, et étendue aux autres GES que le CO2 (méthane, protoxyde d'azote), pour apporter le complément permettant à la France de contribuer à une offre européenne suffisamment attractive pour convaincre les pays du Sud de se joindre à une communauté d'action pour le climat… Ce scénario n'est guère crédible.

Paradoxalement, c'est donc la mesure qui est souvent présentée comme agressive vis-à-vis des partenaires de l'Europe dans la négociation sur le climat qui détient la clé de la satisfaction des conditions financières d'un accord international. Refuser l'ajustement aux frontières et vouloir limiter les pertes de compétitivité et fuites de carbone par une allocation gratuite des quotas à l'industrie, outre le fait que la solution est d'une efficacité limitée dans le contexte d'un libre-échange des quotas [Godard, 2007], assèche les ressources financières susceptibles d'être transférées vers les pays du Sud et ruine les possibilités d'un accord qui ne soit pas de pure forme. Il serait certainement possible de faire comprendre et admettre aux pays du Sud ce lien entre un mécanisme d'ajustement aux frontières, égalisateur mais non protectionniste, la procédure d'enchères, et la disponibilité de ressources financières à leur transférer pour faire en sorte que leur développement soit soutenable pour eux et pour le monde. Il faudrait néanmoins que les pays industriels prennent des engagements fermes et crédibles sur cette équation.

23 Dans cette configuration, l'ajustement aux frontières change de statut par rapport au positionnement politique initial : de menace envers des pays récalcitrants, ce dispositif devient un élément positif, une clé de l'accord lui-même. En fait, au-delà de la dimension financière évoquée, on pressent la possibilité de faire avec le carbone ce qui a été fait pour l'insertion de la TVA dans le commerce international : les taux de TVA ou de taxe sur la consommation étant différents d'un pays à l'autre, chaque pays procède à une détaxation de ses exportations et à une taxation des importations selon le « principe de destination ». Il pourrait en aller de même pour les grandes régions du monde qui, de façon directe ou indirecte, se réfèreraient à des prix du carbone différents pour calibrer leurs politiques climatiques, ce qui est actuellement le cas des États-Unis et de l'UE, sans parler des pays du Sud.

De façon prospective, l'ajustement aux frontières pourrait ainsi trouver une place légitime dans deux scénarios : comme pivot de la dimension financière d'un large accord multilatéral post-Kyoto, ou comme accompagnement économiquement nécessaire d'un engagement unilatéral de l'UE en cas d'échec des négociations de Copenhague. Dans aucun de ces deux cas il ne s'agit d'une arme commerciale.

25 L'objection est souvent entendue [Abbas, 2008] : l'ajustement aux frontières ne serait pas compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et son introduction provoquerait une guerre commerciale, les pays se sentant lésés prenant des mesures de rétorsion. Sans doute la question est-elle subtile, et le dispositif à mettre en pratique demande de la finesse pour éviter d'être sanctionné pour crime de protectionnisme, mais il s'est mêlé à l'argument une dose de mauvaise foi. Bien que les voies de la compatibilité aient été identifiées depuis quelque temps, avant même que l'Union ne fixe ses nouvelles règles du jeu [Ismer et Neuhoff, 2007 ; Pauwelyn, 2007 ; Godard, 2007], l'OMC continuait à servir de repoussoir facile pour récuser toute idée d'ajustement aux frontières, jusqu'à ce qu'un rapport conjoint des secrétariats de l'OMC et du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) confirme en juin 2009 la possible compatibilité de telles mesures. Il suffirait simplement qu'elles respectent les deux grands principes fondateurs que sont le traitement non défavorable des importations par rapport aux productions nationales de produits similaires (*like-products*) et la non discrimination entre des pays connaissant des conditions similaires. Les exceptions prévues à l'article 20 du GATT concernent explicitement des motifs environnementaux dans lesquels le problème climatique peut trouver sa place, au moins autant que la protection des tortues ou des dauphins. Comme le dit Krugman [2009] c'est économiquement fondé et juridiquement admissible. Alors pourquoi ne pas le faire ?

La situation qui prévaut en cet été 2009 conduit à s'interroger sur les objectifs réels de l'UE au regard de la conclusion d'un accord international. À s'en tenir aux données factuelles, il n'apparaît pas exclu que, au-delà de la rhétorique pionnière ou radicale, la priorité réelle de certains pays européens ne soit pas de parvenir à un accord mondial sur le climat, mais seulement de prendre le *leadership* apparent sur ce front et d'éviter d'apparaître comme les responsables d'un échec qui, finalement, aurait leur préférence.

Le profil d'un mécanisme non protectionniste d'ajustement aux frontières

Le mécanisme proposé [Godard, 2007, 2008] concernerait les installations industrielles incluses dans le périmètre de l'ETS. Il devrait fonctionner comme un sas de décompression entre l'Europe et le reste du monde. Son calibrage devrait le 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 renonçait à ses objectifs de réduction des émissions : il ne doit pas pouvoir être dit que les concurrents étrangers sont désavantagés ou discriminés par rapport aux producteurs européens. De l'autre côté, il devrait réduire l'avantage concurrentiel indu que ces pays pourraient retirer d'un engagement de l'Europe dans une politique ambitieuse du climat qui ne serait pas accompagnée de mesures pour rééquilibrer les conditions de concurrence dans les secteurs exposés.

Afin de coller au maximum à l'organisation de l'ETS pour les secteurs industriels concernés, le mécanisme reposerait d'un côté sur l'obligation des importateurs d'acheter des quotas de GES sur le marché européen ou des crédits MDP admis en Europe, et de l'autre côté sur la restitution de quotas aux producteurs européens pour leurs exportations hors l'Union. Pour lever toute objection de discrimination entre importations, contraire aux principes de l'OMC, il s'appliquerait aux importations en provenance de tout pays extérieur à l'Union, à charge pour les pays partenaires de l'Europe dans un accord multilatéral post-Kyoto de mettre en place de leur côté un dispositif similaire d'ajustement aux frontières, comme cela se pratique pour la TVA.

Pour les importations, l'assiette serait déterminée en fonction des émissions unitaires qui auraient résulté de l'emploi par les producteurs étrangers de la « meilleure technologie disponible » (BAT) servant de référence en Europe pour la même famille technologique. Si, pendant une période de transition d'ici 2020, les installations européennes recevaient gratuitement une part des quotas nécessaires pour couvrir leurs émissions, la même règle s'appliquerait aux importations. L'ajustement serait d'autant plus élevé que la part des enchères dans l'allocation européenne serait importante.

La référence aux émissions de la meilleure technologie disponible pour déterminer les obligations d'achat de quotas des importateurs [6] attribue un avantage à ces derniers, puisque cela revient à substituer un niveau d'émissions fictif, reflétant une performance élevée, aux émissions réelles diverses et mal connues des productions étrangères. L'avantage concurrentiel ainsi concédé est à la mesure de l'écart entre les performances moyennes en GES des producteurs européens et celles des BAT. Cette solution est conçue

pour garantir aux pays tiers que le mécanisme d'ajustement adopté par l'Union n'est pas une arme protectionniste et hostile. Elle vise également à couper court aux difficultés de rassemblement de l'information sur le contenu effectif en émissions de tout produit se présentant aux frontières, et à adopter une référence objective et non arbitraire. En dépit de réserves émises par des membres de l'administration ou des représentants d'entreprises, la solution devrait être 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 différentes régions du monde.

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 [7], toujours sur la base des émissions de la meilleure technologie disponible et pas de leurs émissions réelles.

Autant l'idée d'obliger les importateurs à se procurer des quotas a fait son chemin comme une mesure envisageable, autant la restitution de quotas aux installations européennes pour la partie exportée est généralement présentée comme une mesure laxiste allant à l'encontre des objectifs climatiques. Il y a là un contresens, du fait de la symétrie des raisonnements justifiant l'une et l'autre, dès lors qu'une condition est respectée : les productions européennes destinées à l'exportation doivent être réalisées dans les mêmes conditions d'efficacité carbone que celles visant le marché européen. Cette condition est réaliste s'agissant de productions impliquant des équipements lourds et des rendements d'échelle imposant une indivisibilité du capital. Elle doit néanmoins faire l'objet d'une vérification administrative avant toute restitution de quotas : il s'agit d'éviter d'éventuels investissements opportunistes avec des technologies « sales » en carbone à des fins d'exportation à moindre coût. Dans ces conditions, la restauration de la compétitivité-coût des producteurs européens sur les marchés internationaux permettrait de substituer des produits à relativement bas profil en carbone à des produits ayant nécessité un niveau supérieur d'émissions : cette partie du dispositif apporterait donc une contribution utile à l'atteinte de l'objectif mondial de maîtrise des émissions de GES.

En se référant aux BAT, le mécanisme inciterait également les entreprises européennes à adopter progressivement les meilleures technologies disponibles afin de réduire le différentiel de traitement introduit au profit des importateurs. Les entreprises innovantes qui adopteraient de nouvelles techniques plus efficaces y trouveraient un avantage concurrentiel. Ainsi, la compétition industrielle sur la technologie servirait la politique climatique.

Conclusion

L'UE s'est donné son propre agenda sur le problème de l'effet de serre sans le faire dépendre à l'excès des choix des autres pays. Elle devrait maintenant adopter une démarche qui, tout à la fois, neutralise les incitations des autres pays à ne pas coopérer et réussisse à mettre tous les secteurs d'activité européens sur le chemin du facteur 4, sans porter atteinte de façon injustifiée à la compétitivité des secteurs industriels exposés à la concurrence internationale. Bien conçu, le mécanisme d'ajustement aux frontières n'est ni une sanction, ni un acte hostile envers les pays tiers, mais un élément essentiel de cohérence et de crédibilité de l'engagement européen. Mieux, en débloquant le passage à l'application universelle de la mise aux enchères des quotas au sein de l'ETS, il est la clé donnant accès à la solution du problème financier au cœur des blocages des négociations sur le climat. Mais tous les pays européens veulent-ils vraiment d'un accord ?

Bibliographie

Abbas M. (2008), Environnement et fiscalité : l'enjeu de la taxe carbone, Fondation pour l'innovation politique, Document de travail 3, septembre.

Bhagwati J. N. et T. N. Srinivasan (1969), « Optimal intervention to achieve non-economic objectives », *The Review of Economic Studies*, 36 (1), pp. 27-28.

Godard O. (2007), « Unilateral European post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders », *Cahiers de la chaire développement durable X-EDF*, octobre.

Godard O. (2008), « Politique climatique européenne et ajustement aux frontières », *Responsabilité et environnement – une série des Annales des Mines*, (50), avril, p. 47-52.

Guesnerie R. (Prés.) (2007), Rapport du groupe 6 « Modes de développement écologique favorables à l'emploi et la compétitivité », Paris, Grenelle environnement, octobre.

Ismer R. et Neuhoff K. (2007), « Border tax adjustments : A feasible way to support stringent emission trading », *European Journal of Law Economics*, 24, p. 137-164.

Krugman P. (2009), « Climate, trade, Obama », The conscience of a Liberal – The Paul Krugman Blog, *The New York Times*, 29 juin.

Manne A. S. (1994), « International trade : The impact of unilateral carbon emission limits », in OECD, *The economics of climate change* – Proceedings of an OECD/IEA conference, Paris, p. 193-205.

Organisation mondiale du commerce et Programme des Nations unies pour l'environnement (2009), *Commerce et changement climatique*, juin, Genève.

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, avril.

Reinaud J. (2008), Issues behind competitiveness and carbon leakage – Focus on heavy industry. Paris, OECD/IEA, octobre.

Rocard M. (Prés.) (2009), *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution climat et énergie* présidée par Michel Rocard, MEEDM et MEIE, 28 juillet, Paris.

Wiers J. (2008), « French ideas on climate and trade policies », *Climate and Carbon Law Review*, vol. 1.

Notes

[1] Pour avoir une chance raisonnable de limiter l'accroissement de température moyenne à la fin du siècle à environ 2 °C par rapport à 1850, les pays industriels devraient réduire leurs émissions de 25 à 40 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2020, puis les diviser par 4 ou 5 d'ici 2050, tandis qu'à l'échelle mondiale une réduction de 50 % à 65 % devrait être obtenue d'ici 2050. Ce dernier objectif impliquerait pour les pays émergents et en développement une réduction de 25 % à 40 % de leurs émissions de 2050 par rapport à une trajectoire de croissance libre de tout engagement.

[2] L'Australie avait profité de la conférence de Bali pour rejoindre les rangs des signataires du protocole de Kyoto, mais a contribué à bloquer la négociation sur des objectifs contraignants.

[3] Ce programme obligatoire a été introduit en 2009 aux États-Unis par 10 États du Nord-Est et de la bordure atlantique. Il concerne les seules centrales électriques et repose sur un objectif de simple stabilisation des émissions jusqu'en 2014, pour ensuite demander une réduction de 10 % d'ici 2018. Les 170 Mt de CO2 plafonnées – pour la première année – sont mises aux enchères en presque totalité. Le produit des enchères abonde les budgets des États organisateurs consacrés au développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

[4] Il y a une exception : le groupe 6 du Grenelle de l'environnement présidé par Roger Guesnerie [2007] mentionnait l'intérêt, pour faciliter un accord international, d'établir un lien entre le produit des enchères et les transferts en faveur des pays du Sud à l'occasion de projets MDP renouvelés.

[5] La production d'électricité n'est pas concernée par l'ajustement aux frontières car, en l'état du réseau de distribution, l'électricité ne s'échange, pour l'essentiel, qu'au sein de l'Union européenne.

[6] Comme dans d'autres dispositifs ayant passé l'épreuve de l'OMC, les producteurs étrangers devraient avoir la possibilité d'apporter la preuve que leurs émissions sont encore inférieures à la BAT retenue comme benchmark par l'UE. Dans ce cas, leurs obligations seraient ajustées à leurs émissions réelles prouvées.

[7] Notons que cette possibilité n'est pas prévue dans la directive européenne, bancale sur ce point.