

L'AJUSTEMENT AUX FRONTIÈRES, CONDITION DE LA CRÉDIBILITÉ D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU CLIMAT AMBITIEUSE

Olivier Godard

Polytechnique, CNRS

Cet article entend évaluer la pertinence, les modalités et la faisabilité de l'institution d'un ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne visant à restaurer l'intégrité économique et environnementale de la politique climatique européenne. Il s'agit de créer un « sas de décompression » ou une « écluse » entre produits étrangers et produits européens afin de ne pas altérer la politique climatique européenne et d'éviter les « fuites de carbone ». Les effets attendus d'un tel dispositif se situe de façon imbriquée sur le terrain environnemental et sur le terrain économique : il s'agit tout à la fois de préserver l'intégrité environnementale des politiques climatiques et, ce faisant, d'enrayer les pertes artificielles de parts de marché pour les producteurs européens, tant sur les marchés intérieurs que sur les marchés internationaux. Après avoir étudié les conditions légales d'entrée en vigueur de cette mesure, l'article conclut que sous certaines conditions un ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne contribuerait à renforcer la cohérence et la crédibilité de l'engagement européen en matière climatique.

Mots-clés : ajustement carbone, fuites de carbone, Union européenne, OMC.

La conclusion de la Conférence de Copenhague en décembre 2009, confirmée par la Conférence de Cancun en décembre 2010, a accentué l'une des caractéristiques de la scène des politiques climatiques : la dualité existant entre les politiques souveraines, nationales ou régionales, comme dans le cas de l'Union européenne, et le régime international en formation. Depuis le sommet de Rio en 1992, avait prévalu une dynamique d'intégration internationale forte, prenant la forme à Kyoto en 1997 d'un calendrier d'objectifs quantifiés de réduction des émissions par pays, assorti de la possibilité d'échanger les quotas correspondants. Copenhague a déplacé le curseur en sens inverse. La coordination internationale est maintenant proche du modèle de l'auberge espagnole : chaque État définit lui-même de façon indépendante la nature et le niveau de son engagement en fonction de sa situation politique intérieure, en communique la teneur à ses partenaires et se soumet à un processus de vérification de ses réalisations qui doit préserver la souveraineté de chaque État.

Alors que la conférence de Durban en décembre 2011 doit stabiliser le nouveau régime, et notamment les avancées périphériques sur le terrain du financement de la lutte contre la déforestation et des transferts de technologies, la nouvelle donne introduite par la bifurcation de Copenhague valide une grande hétérogénéité des ambitions, des efforts et des coûts. Cela aura nécessairement des implications économiques puisque, dans une économie mondialisée, des producteurs en concurrence se verront exposés à des contraintes sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'intensité sensiblement différente d'un pays à l'autre, et donc à des coûts de réduction des émissions ou d'achats de quotas de GES eux-mêmes très hétérogènes. Cela ne manquera pas d'affecter les coûts de production d'entreprises en concurrence sur les mêmes marchés de biens. Pour la plupart des produits élaborés proposés au consommateur final, pour lesquels le contenu en énergie fossile est faible, voire négligeable, l'incidence ne sera pas sensible. Il en ira autrement pour les matériaux de base dont la production est technologiquement intensive en énergie et pour des produits de

première transformation si aucune mesure particulière n'est adoptée pour rétablir des conditions de concurrence saines, le *leveled playing field* des anglo-saxons.

Ayant été marginalisée dans la négociation alors qu'elle se croyait leader, l'Europe se trouve renvoyée à l'appréciation souveraine de son devenir et de son positionnement dans un monde que l'approvisionnement énergétique et le changement climatique vont durablement bouleverser. Cela fait plusieurs années que la crainte des effets pervers de cette hétérogénéité économique internationale des politiques climatiques a conduit certains experts (Ismer et Neuhoff, 2007 ; Godard, 2007 ; Monjon et Quirion, 2010) et responsables politiques, en particulier en France (Wiers, 2008), à proposer de compléter les dispositifs nouvellement mis en place (marché européen du carbone depuis janvier 2005) par des mécanismes d'ajustement économique aux frontières centrés sur les émissions de GES des industries de base grandes émettrices (acier, ciment, aluminium, verre, raffinage). Il s'agit de créer un « sas de décompression » ou une « écluse » entre produits étrangers et produits européens afin de ne pas altérer la politique climatique européenne et d'éviter les « fuites de carbone »¹. Sans exclure formellement cette option, mentionnée dans le paquet climat-énergie européen, la Commission et la plupart des États membres se sont tenus à distance de ces idées autant qu'ils l'ont pu, craignant de compromettre les efforts diplomatiques ou de déclencher des mesures de représailles. Refoulée, la question ne peut que revenir sur le devant de la scène si l'Union européenne veut retrouver un minimum de crédibilité dans l'affirmation d'une ambition sur la question climatique, que marquerait l'adoption d'un objectif de -30 % d'émissions de GES en 2020 par rapport à 1990, objectif rendu accessible et, aux yeux de certains, souhaitable pour de strictes raisons économiques, par le contexte de la crise financière et économique amorcée dans les économie occidentales en 2007.

1. Voir Godard (2011) pour une présentation plus approfondie à la fois des mécanismes envisageables et de leur recevabilité par les règles de l'OMC.

1. De quoi s'agit-il ?

1.1. Les fuites de carbone

Ce qu'on appelle les « fuites de carbone » (*carbon leakage*) désigne l'augmentation des émissions de GES dans les pays sans politique climatique entraînée par les politiques de réduction opérées dans la zone des pays proactifs. Le « taux de fuite », ou « ratio fuites/émissions » est défini comme le rapport entre l'augmentation des émissions des premiers et les réductions des seconds par comparaison avec la situation prévalant avant l'introduction d'une politique climatique. Ces fuites relèvent de plusieurs mécanismes. Le premier et le plus important passe par l'abaissement relatif des prix des ressources fossiles sur les marchés internationaux : du fait d'une contraction relative de la demande en énergie fossile des pays « vertueux », les autres pays devraient pouvoir accéder à ces ressources pour un moindre prix, ce qui entraînerait une hausse de leur demande. S'il s'agit des pays en développement, on peut considérer qu'il s'agit là d'une forme indirecte d'aide prise en charge par les pays développés. Il en va autrement pour des pays comme la Chine ou la Corée du Sud, la première ayant atteint un niveau d'émission par tête équivalent à celui de la France et la seconde presque le double. La seconde voie des fuites est la redistribution internationale d'une partie de la production des industries très intensives en émissions, du fait de la transformation des conditions de concurrence à la fois sur les marchés intérieurs des pays vertueux et sur les marchés internationaux. Une troisième voie est celle de la substitution de certains produits énergétiques « intensifs en carbone » par des produits importés, comme dans le cas des agro-carburants produits dans les pays en développement et indirectement et partiellement responsables des émissions de la déforestation en cours dans certains de ces pays.

Le problème des fuites est surtout concentré sur certains secteurs ou sous-secteurs, contrairement à ce que laisse supposer la liste étendue des secteurs exposés à un risque de compétitivité retenue fin 2009 par l'Union européenne (European Commission, 2010). La production d'acier, d'aluminium ou de ciment, le raffinage pétrolier comptent parmi les plus touchés, mais d'une façon qui va être affectée par la localisation géographique : les activités

les plus affectées sont celles situées sur le littoral ; les activités éloignées des côtes sont davantage protégées par les coûts de transports terrestres, élevés pour des produits pondéreux².

1.2. Visée et signification d'un ajustement aux frontières de l'Europe

Certains responsables politiques ont parlé, sans doute un peu hâtivement, de « taxes aux frontières » qui seraient ciblées sur les pays refusant de prendre des engagements climatiques comparables ou de se joindre à un nouvel accord sur le climat. Les solutions envisagées dans les milieux européens prenaient en fait surtout la forme de l'instauration d'une obligation des importateurs de se procurer des quotas de GES sur le marché européen du carbone afin de les restituer aux autorités, de la même façon que les producteurs européens soumis à ce marché le font depuis 2005.

Les effets attendus de tels dispositifs se situent de façon imbriquée sur le terrain environnemental et sur le terrain économique : il s'agit tout à la fois de préserver l'intégrité environnementale des politiques climatiques reposant sur l'introduction d'un prix pour le carbone, menacée par la non-transmission du prix du carbone de l'amont à l'aval des filières jusqu'au consommateur final et, ce faisant, d'enrayer les pertes artificielles de parts de marché pour les producteurs européens, tant sur les marchés intérieurs que sur les marchés internationaux. Les deux dimensions sont imbriquées car si la production européenne devient carbo-vertueuse du fait de la politique climatique européenne, préserver ses parts sur le marché européen et mondial est un moyen efficace de contribuer à une limitation globale des émissions de GES d'origine industrielle. Les accusations selon lesquelles les projets d'ajustement aux frontières ne seraient que l'expression d'un vil protectionnisme commercial sans réalité environnementale sont en porte-à-faux avec les mécanismes économiques de base, autrement dit sont idéologiques, quelle que soit la pondération des objectifs dans la tête des responsables qui prônent un tel ajustement.

Il ne faut pas se tromper. Sans négliger la dimension de la compétitivité, mais en la replaçant dans le contexte d'une stratégie de développement durable de la région Europe, c'est bien l'inté-

2. Voir Ponssard et Walker (2008) pour le cas du ciment.

grité économique et environnementale de la politique climatique européenne qui est le premier enjeu d'un ajustement aux frontières. En effet sans ajustement aux frontières la pression des prix internationaux sur tous les marchés, étrangers comme européens, érodera, voire annulera, l'effet attendu de la transmission du signal-prix sur le carbone en aval de la production des matériaux de base. Dans un monde économique où les prix implicites des émissions de carbone sont fortement hétérogènes, le simple « laissez-faire, laissez-passer » des échanges commerciaux internationaux, sans mécanisme d'ajustement, aurait pour effet, dans tous les pays, d'imposer peu ou prou des prix internationaux ignorant le coût du carbone. Les installations situées dans des pays à politique climatique ambitieuse ne pourraient guère répercuter le prix du carbone qu'elles supportent ou son coût d'opportunité dans la détermination du prix de vente de leurs produits ; ce qu'on appelle le taux de *pass-through* serait tendanciellement nul ou faible. Cela signifierait que la transmission du signal-prix du carbone vers l'aval des filières serait interrompue ou fortement altérée. Certes, selon les branches, cette tendance délétère pourrait être limitée par d'autres facteurs comme les coûts de transports, l'effet qualité ou la spécificité des circuits de distribution, jouant inégalement selon les branches et la géographie³, mais la poursuite de la mondialisation ne pourra qu'accentuer son influence à l'avenir. Or l'efficacité économique globale demande que soit transmise en aval l'incidence pleine du coût des émissions de GES imputé à une branche ou à une entreprise sur les prix des produits proposés tout au long des filières, idéalement jusqu'au consommateur final.

C'est que la politique climatique n'a pas pour seul ressort une modification des techniques de production d'un maillon pour une demande à la structure demeurant inchangée. Elle doit également provoquer, à travers la transformation des prix relatifs, une modification des demandes adressées à différents produits. Corrigé par la politique climatique, le mécanisme économique doit inciter les consommateurs finaux à accroître leur demande pour des biens à bas profil en carbone et à la réduire pour les biens intensifs en carbone. Certaines activités doivent régresser ou céder la place

3. Ainsi, pour le ciment, les prix en France et en Allemagne sont aujourd'hui sensiblement différents, sans s'égaliser, du fait du poids des coûts de transports terrestres et d'autres obstacles aux échanges.

devant d'autres, davantage en phase avec les exigences d'une économie à bas profil en carbone. La défense de « la compétitivité » ne peut raisonnablement pas justifier de vouloir conserver à tout prix les équilibres concurrentiels d'avant la politique climatique. Cela touche en particulier les matériaux de construction : ciment, aluminium, acier et bois se concurrencent dans la construction, *via* les choix de conception architecturale et de matériaux. Si les conditions de la concurrence en viennent à refléter pleinement les nouvelles contraintes carbone, un coup de fouet important serait ainsi donné à l'utilisation du bois, qui permet de fixer durablement du carbone.

2. Le design

Selon la proposition française d'un mécanisme d'inclusion carbone des importateurs, ces derniers auraient à restituer un volume de quotas correspondant à la quantité que le producteur européen devra acquérir en moyenne pour la même quantité de produits, sauf si le producteur étranger peut prouver des émissions inférieures. Cette solution évite les complications du recueil des données sur les émissions réelles de chaque producteur étranger. Techniquement, l'importateur aurait alors deux options. Selon la première, forfaitaire, il aurait à restituer des quotas équivalents à la différence entre les émissions moyennes de la branche de production concernée en Europe et le niveau du *benchmark* retenu par la Commission européenne pour accorder une allocation gratuite de quotas. Avec la seconde, l'importateur choisirait d'apporter la preuve que ses produits sont moins intensifs en émissions de carbone que la moyenne européenne ; il devrait alors restituer des quotas à la hauteur de la différence entre ces émissions prouvées et le *benchmark* européen.

Ismer et Neuhoff (2007) et Godard (2007) avaient pour leur part proposé de se fonder sur les émissions des meilleures technologies disponibles employées en Europe pour déterminer le niveau de quotas à restituer par les importateurs en admettant la fiction que les producteurs étrangers avaient des émissions à la hauteur des meilleures technologies. Ainsi un avantage concurrentiel serait concédé systématiquement aux importateurs par rapport aux producteurs européens. Cette solution reposait sur l'idée que le

calibrage du mécanisme devait se situer entre deux bornes. D'un côté il devait demeurer favorable aux pays tiers par rapport à la situation concurrentielle qui prévaudrait si l'Europe renonçait à tout objectif de réduction de ses émissions en donnant la priorité à sa compétitivité économique. Cette première borne était retenue afin qu'il ne puisse pas être dit que les concurrents étrangers soient désavantagés ou discriminés par le dispositif proposé. De l'autre côté il devait réduire l'avantage concurrentiel indu que les producteurs des pays tiers retireraient d'un engagement unilatéral de l'Europe dans une politique climatique ambitieuse qui ne serait accompagnée d'aucune mesure pour rééquilibrer les conditions de concurrence dans les secteurs exposés ; outre le désavantage commercial et industriel subi et l'effet négatif mécanique sur les émissions globales de GES, un tel avantage pourrait en effet inciter les pays tiers à ne pas vouloir rejoindre une coalition internationale engagée dans une politique ambitieuse du climat symbolisée ces dernières années par l'objectif des 2°C d'augmentation maximale de la température moyenne du globe par rapport aux débuts de l'ère industrielle.

Pour Godard (2007, 2011), le mécanisme devrait également inclure, par symétrie, la réattribution de quotas aux producteurs européens pour leurs exportations hors l'Union afin de leur permettre de se positionner correctement sur les marchés étrangers. Selon une formule alternative, les autorités européennes détermineraient à la fois les obligations de restitution de quotas des entreprises européennes et l'allocation primaire des quotas gratuits qui doivent leur revenir au prorata de la part de la production destinée au seul marché intérieur européen ; cela pourrait alors se faire en deux temps : d'abord une allocation *ex ante* à partir de la répartition des ventes entre le marché européen et le marché international telle qu'elle a été constatée dans le passé le plus récent ; ensuite une régularisation opérée *ex post* pour tenir compte des données réelles de partage des marchés.

Avec ses deux faces, l'une sur l'importation, l'autre sur l'exportation, le dispositif d'ajustement évoqué rapprocherait la régulation européenne d'une orientation centrée sur la consommation opérée sur le territoire tout en régulant la production destinée à cette consommation-là en fonction du niveau d'ambition de la politique climatique de ce territoire. Les deux sources d'approvi-

sionnement de la consommation sur le territoire européen (production intérieure et importation) seraient symétriquement exposées à une régulation économique des émissions. Une telle approche aurait le grand avantage d'être généralisable comme solution potentiellement universelle dans le respect de l'appréciation souveraine par chaque État du niveau d'ambition de sa politique climatique.

3. La compatibilité avec les règles de l'OMC

Le régime de l'OMC comporte un régime général et un régime d'exceptions, notamment pour des objectifs environnementaux (Article XX). La compatibilité de l'introduction unilatérale d'ajustements aux frontières doit donc être appréciée au regard de ces deux ensembles de règles. Contrairement à des vues couramment exposées (Abbas, 2008), il existe de bonnes raisons pour défendre la compatibilité d'un système complet d'ajustement aux frontières, portant à la fois sur les importations et sur les exportations, pour les émissions de GES (Godard, 2011). Elle serait acquise pour le régime général dès lors que l'obligation faite aux importateurs d'acquiescer des quotas d'émission serait assimilée à une charge pécuniaire équivalente à une charge portant sur un intrant consommé dans le processus de production de « produits similaires » destinés au marché intérieur. L'incertitude porte encore actuellement, faute d'un arbitrage clair sur ces points de la part de l'Organe de règlement des différends, sur l'assimilation de l'instrument des quotas négociables à une taxe indirecte, tel un droit d'accise, et sur l'acceptation d'un ajustement pour des charges pesant sur des intrants qui, bien qu'avérés, sont seulement consommés ou utilisés dans la production, et non physiquement incorporés (le CO₂ émis ne se retrouve pas dans le produit vendu).

Le régime des exceptions est l'objet de l'Article XX du GATT de 1994, à la fois pour l'alinéa b) qui écarte l'interdiction des mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » et pour l'alinéa g) celle des mesures « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale ». Cet article est introduit par un chapeau qui définit les

conditions de mise en œuvre de ces alinéas, une fois réunies les conditions de fond : une mesure d'ajustement affectant le commerce international ne doit pas « constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ».

Les conditions de fond mises pour l'acceptation d'exceptions ne prêtent guère à discussion, s'agissant des objectifs visés par la politique climatique : tant les idées de préservation de la vie et de la santé des hommes et des animaux et de préservation des végétaux que celle de conservation de ressources naturelles épuisables recourent les préoccupations sous-tendant l'action internationale de protection du climat. Tout comme d'autres régions du monde, l'Europe a un intérêt direct à éviter une évolution dangereuse du climat mondial, son territoire devant être touché soit de façon directe (remontée du niveau de la mer et érosion des côtes, altération des régimes de précipitations, invasions biologiques et diffusion de nouveaux pathogènes, événements extrêmes) soit de façon indirecte (pressions migratoires non choisies, conflits internationaux, nouvelles obligations de solidarité internationale envers les victimes d'événements catastrophiques) si un niveau dangereux de changement climatique était atteint. Il y a davantage matière à discuter sur le degré de nécessité de mesures d'ajustement aux frontières pour l'objectif visé. Il faut en passer par des raisonnements économiques sur le rôle des prix dans la régulation des comportements et les niveaux d'émission de GES qui en résultent, reconnaître l'insertion d'une mesure dans une politique d'ensemble (chose admise par l'ORD) et mettre en évidence le besoin de préserver l'intégrité économique de la politique climatique pour assurer son intégrité environnementale.

Un ajustement sur les exportations serait compatible avec l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires dans les différents cas de figure :

a) si le statut de charge pécuniaire sur un intrant est reconnu comme éligible à un ajustement, alors ce dernier est compatible avec le régime général qui autorise un ajustement symétrique sur les exportations ;

b) si le statut de charge pécuniaire est retenu, mais non éligible car cette charge concernerait des intrants non-incorporés, les quotas d'émission tombent, du fait de leur organisation actuelle, dans la catégorie des impositions en cascade, qui ouvrent droit à ajustement ;

c) si l'obligation de restituer des quotas aux autorités publiques à hauteur des émissions de référence n'est finalement pas considérée comme une charge pécuniaire, alors son exonération partielle pour la production destinée à l'exportation ne peut pas être considérée comme une subvention, c'est-à dire une contribution financière, d'autant qu'elle ne confère aucun avantage nouveau, se contentant d'effacer un désavantage imposé volontairement.

L'unilatéralisme des mesures d'ajustement aux frontières auquel il peut être nécessaire de recourir est-il abusif et incompatible avec la recherche de l'équilibre des droits que recherche l'OMC ? À la différence d'une mesure hypothétique d'exclusion de certains importateurs de matériaux de l'accès au marché européen, qui démarquerait la mesure américaine prise contre les importations de crevettes malaisiennes dans le but de préserver les tortues marines dont l'espèce était menacée d'extinction, l'obligation des importateurs de se procurer des quotas d'émission sur le marché ou auprès des autorités publiques est une mesure flexible qui n'impose rien qui puisse porter atteinte à la souveraineté des pays exportateurs ou contrevenir aux conditions particulières régnant dans ces pays, conditions qui rendraient particulièrement difficile pour eux de se soumettre à cette obligation. En principe l'Union ne pourrait adopter ces mesures sans avoir cherché à négocier avec les pays tiers un accord international visant les objectifs de protection qu'elle poursuit. La vingtaine d'années de négociation et de propositions faites à ses partenaires par l'Union depuis la création du Comité international de négociation qui a préparé la Convention de Rio en 1992 apporte à cet égard un témoignage de grande richesse et peu contestable.

Deux restrictions doivent néanmoins être prises en compte. Si un pays exportateur a adopté une politique à l'efficacité comparable, du point de vue de l'objectif environnemental, à celle du pays importateur, ce dernier ne peut pas lui imposer d'ajustement aux frontières au titre de l'Article XX. Dans la mesure où l'objectif premier d'un tel ajustement est la préservation de l'intégrité écono-

mique et environnementale de la politique climatique, la comparabilité doit s'apprécier branche par branche, c'est-à-dire là où opère la concurrence et se joue la répartition des parts de marché. Il incombe donc au pays importateur de démontrer, en cas de différend, que la politique adoptée par les plaignants n'a pas une efficacité comparable à la sienne au regard des objectifs climatiques dans les branches concernées.

Ensuite, les pays placés dans des conditions semblables doivent être traités de façon semblable, ce qui exclut *a priori* l'introduction d'une différence de traitement entre les signataires d'un accord multilatéral sur le climat et d'autres pays semblables qui n'en seraient pas signataires. Par contre rien n'interdit, dans le cadre de l'article XX, que des pays au niveau de développement différents soient traités de façon différente, par exemple en instaurant une exemption pour les pays les moins avancés. Toutefois l'article XX ne crée aucune obligation en ce sens.

Les tests de comparabilité à réaliser par le pays importateur diffèrent selon que la mesure est examinée au regard des règles du régime général ou au regard de l'Article XX. Si l'examen se fait dans le cadre du régime général, le principe de destination demande seulement que soit évalué le traitement des produits importés dans le pays importateur afin de vérifier qu'il n'est pas moins favorable que celui des produits nationaux. L'obligation faite à des importateurs de se procurer des quotas d'émission dans les mêmes conditions que celles faites aux producteurs européens assurerait l'absence de traitement moins favorable, sans qu'il soit besoin de prendre en compte le niveau de taxation ou les coûts supportés dans les pays exportateurs. Si l'examen est effectué dans le cadre de l'Article XX, la comparaison doit porter sur le seul niveau de la performance environnementale des politiques respectives des pays en présence, performance appréhendée au niveau d'agrégation approprié où s'exerce la menace pour l'intégrité de la politique du pays importateur, c'est-à-dire en l'occurrence la branche qui abrite les produits similaires en concurrence. Les règles de l'OMC n'obligent en rien à entreprendre une comparaison généralisée des coûts entre les conditions de production à travers le monde.

4. Pour une approche intégrée de la politique européenne du climat

Du point de vue géopolitique l'enjeu de l'instauration d'ajustements aux frontières de l'Europe pour les émissions de GES est de se donner les moyens d'asseoir la crédibilité d'engagements ambitieux de maîtrise des émissions de GES et son refus de rester passive après sa mise à l'écart de la négociation de l'Accord de Copenhague. L'initiative devrait d'autant plus être prise sur ce terrain qu'elle peut constituer la clé du dénouement de deux autres problèmes : l'assainissement réel des règles de l'ETS puisque les bons principes retenus par la Directive d'avril 2009 perdent beaucoup en réalité pour ce qui concerne les activités industrielles du fait du régime des exceptions maintenant la gratuité des quotas pour les secteurs dits exposés ; le dégagement de sources nouvelles et vérifiables de financement des transferts financiers promis aux pays en développement à Copenhague.

Une des avancées résultant de l'Accord de Copenhague s'est faite sur le terrain des engagements financiers pris collectivement par les pays industriels envers les pays en développement. Des montants ont été avancés. Un Fonds de démarrage rapide de 30 G\$ pour la période 2010-2012 devait être mis sur pied et, à partir de 2020, ce sont 100 G\$ qui doivent être annuellement apportés par les pays industriels. L'Union européenne s'est ainsi engagée pour 10,4 G\$ sur les trois années 2010-2012 (soit plus du tiers du Fonds et 0,021 % du PIB européen), les États-Unis pour 1,3 G\$ en 2010 et 1,7 en 2011, et la France pour 1,74 G\$ au total sur les trois années, soit 5,8 % du total à financer⁴ (WRI, 2010). Les pays en développement tiennent à ce que ces financements soient nouveaux, additionnels, mesurables et vérifiables afin d'éviter le renouvellement d'expériences antérieures où des engagements financiers n'étaient pas tenus ou donnaient simplement lieu à des transferts à partir d'autres budgets existants d'aide au développement et de coopération, sans additionnalité globale⁵.

4. Sur la base du même pourcentage de contribution, ce sont environ 6 G\$ que la France devrait dégager annuellement à compter de 2020 au titre des transferts aux pays en développement pour motif climatique.

5. L'affaire est juridiquement compliquée car il n'existe actuellement aucune définition reconnue de la base de référence à adopter pour déterminer l'additionnalité. Certains gouvernements sont tentés de considérer comme additionnel tout financement de projets nouveaux, sans s'engager sur les sources de ce financement.

D'où peut venir cet argent ? Sur le papier on peut envisager d'accroître les impôts payés par les contribuables ou de tailler dans d'autres dépenses publiques à due concurrence ou encore d'instaurer une taxe internationale (sur les transports, sur les transactions financières). Du fait des difficultés des finances publiques dans de nombreux pays, un projet d'augmentation de la fiscalité générale ayant pour seule fin de financer des transferts internationaux représentant, en fonction de l'évolution des négociations, entre 0,02 % (engagements actuels) et 0,5 % (borne plus proche des demandes des PMA) de leur PIB risque de rencontrer des obstacles politiques sérieux dans les pays développés. Ces obstacles ne risquent guère de disparaître alors que, par ailleurs, des pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil deviennent largement perçus par l'opinion comme la source de la crise de l'emploi industriel et de la régression du revenu des classes moyennes dans les vieux pays industriels...

La procédure de mise aux enchères de quotas d'émission de GES pourrait jouer un rôle important pour rendre politiquement possible l'apport des ressources financières recherchées. Toutefois la généralisation sans dérogation de la procédure d'enchères impliquerait des transferts financiers des entreprises vers des budgets publics qui ne sont pas envisageables sans la mise en place d'un ajustement aux frontières pour presque toutes les activités industrielles soumises à l'ETS⁶, afin de préserver conjointement l'intégrité de la politique climatique et la viabilité économique de ces activités.

À l'échelle de l'Union européenne, les installations industrielles qui, en l'état actuel des règles du jeu, doivent bénéficier du maintien dérogatoire d'une allocation gratuite représentent un quart des émissions couvertes par l'ETS. Le renoncement aux enchères pour ces secteurs pourrait conduire à faire échapper aux prélèvements entre 200 à 400 MtCO₂ en 2020, selon l'écart entre les émissions moyennes et celles des *benchmarks* sectoriels retenus par la Commission pour l'attribution gratuite de quotas. Cela pourrait représenter, à 30 euros/tCO₂ – valeur adoptée par la Commission

6. 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.

européenne pour identifier les secteurs exposés –, une enveloppe annuelle comprise entre 6 et 12 G€, soit entre 8 et 16 G\$ pour un taux de change euro/dollar de 1,35. Ce montant est à rapprocher des 33 G\$ à dégager par les États membres pour contribuer au Fonds de Copenhague de 100 G\$ en 2020, s'ils maintiennent le même taux de participation que dans le Fonds de démarrage rapide. En mettant également au pot en tant que de besoin le produit des enchères de quotas destinés au secteur électrique, c'est la totalité des ressources nécessaires aux transferts financiers à assumer dans la durée vis-à-vis des pays en développement qui pourrait être trouvée dans la mise aux enchères des quotas.

Cette analyse montre l'intérêt qu'il y aurait pour l'UE à lier quatre aspects de la politique climatique souvent disjoints ou mal articulés :

- les règles d'allocation interne de quotas de GES aux producteurs européens dans les secteurs industriels intensifs en émission ;
- la réduction des risques de fuite de carbone et d'atteinte à l'intégrité de la politique climatique européenne créé par le jeu d'un commerce international ignorant le prix du carbone des pays les plus avancés ;
- la prise en charge par l'UE de transferts financiers au bénéfice des pays en développement en conformité avec les engagements internationaux pris à Copenhague et confirmés à Cancun ;
- la définition d'accords sectoriels internationaux, multi ou bilatéraux, entre l'UE et des pays émergents comme la Chine et l'Inde pour les secteurs de la production électrique et des industries de matériaux (Meunier et Ponsard, 2011).

Créer un lien organique entre ces quatre aspects, en les proposant comme un paquet d'ensemble dans le cadre de la négociation internationale permettrait de mieux résoudre des problèmes que des solutions séparées résolvent mal. Par ailleurs, le monde industriel ne pourrait plus plaider la perte artificielle de compétitivité et les conditions d'une concurrence inégale pour garder à son profit l'essentiel de la rente de rareté associée à la contrainte carbone (Perthuis, 2009). Enfin, l'établissement de ce lien contribuerait à la pacification des relations géopolitiques dans la mesure où les pays bénéficiaires des transferts financiers n'auraient de manière

évidente guère intérêt à remettre en cause le dispositif et à en faire une source de contentieux, puisque le succès de leur entreprise reviendrait à tarir la source des financements dont ils bénéficieraient.

Au total l'ensemble des partenaires de l'UE devraient pouvoir comprendre que le paquet ainsi formé serait une contribution positive et équilibrée au développement durable des pays en développement comme à celui des pays industriels. 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.

Références bibliographiques

- Abbas M., 2008, *Trade policy and climate change: options for a European border adjustment measure*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, Working Paper 3, septembre.
- European Commission, 2010, « Commission Decision of 24 December 2009 determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage », *Official Journal of the European Union*, L 1, 5 janvier, pp. 10-18.
- 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://chaire-edf-ddx.polytechnique.fr/accueil/recherche/cahiers-2007>
- Godard O., 2011, « Intégrité environnementale des politiques climatiques et ajustement aux frontières : les enjeux pour l'Union européenne », in O. Godard et J.P. Ponsard (dir.), *Économie du climat – Pistes pour l'après-Kyoto*. Palaiseau, Ed. de l'École polytechnique, pp. 177-240.
- Ismer R. and K. Neuhoff, 2007, « Border tax adjustments: a feasible way to support stringent emission trading », *European Journal of Law Economics*, 24, pp. 137-164.
- Monjon S. et P. Quirion, 2010, « How to design a border adjustment for the European Union Emissions Trading Systems », *Energy policy*, 38, pp. 5199-5207.
- Meunier G. et J.-P. Ponsard, 2011, « Les approches sectorielles et les enjeux d'équité et de compétitivité », in O. Godard et J.-P. Ponsard (dir.), *op. cit.*, pp. 243-262.
- Perthuis C. de (2009), *Et pour quelques degrés de plus ...* Paris, Pearson.

- Ponssard J.-P. et N. Walker, 2008, « EU Emissions Trading and the Cement Sector: a Spatial Competition Analysis », *Climate Policy*, 8, pp. 467-493. <http://www.earthscanjournals.com/cp/008/05/default.htm>
- Wiers J., 2008, « French Ideas on Climate and Trade Policies », *Climate and Carbon Law Review*, (1), pp. 18-32.
- World Resource Institute, 2010, *Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges*. Washinton DC, 2 octobre. http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-10-02.pdf