



Programme des Nations Unies pour l'environnement



ORGANISATION  
MONDIALE  
DU COMMERCE

# Commerce et Changement Climatique

## Rapport établi par l'Organisation mondiale du commerce et le Programme des Nations Unies pour l'environnement

### Résumé



Ce Rapport donne un aperçu des principaux liens entre le commerce et le changement climatique, en se fondant sur un examen de la littérature existante et des politiques nationales pertinentes.

Le Rapport commence par un résumé de l'état des connaissances scientifiques sur le changement climatique actuel et futur, sur ses effets et sur les options disponibles pour faire face, par des mesures d'atténuation et d'adaptation, aux problèmes qu'il pose. Il souligne que les preuves scientifiques du changement climatique sont convaincantes. En se fondant sur l'examen de plusieurs milliers de publications scientifiques, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a conclu que le réchauffement du système climatique de la planète est «sans équivoque» et que les activités humaines en sont «très probablement» la cause.

Le plus inquiétant, cependant, est que les émissions mondiales de gaz à effet de serre augmentent encore et que cette augmentation devrait se poursuivre dans les prochaines décennies si l'on n'apporte pas de profonds changements aux législations, aux politiques

et aux pratiques actuelles. D'après les estimations, les émissions augmenteront de 25 à 90 pour cent entre 2000 et 2030, la part des pays en développement devenant beaucoup plus importante dans les décennies à venir.

Les effets du changement climatique devraient toucher la plupart des secteurs de l'économie mondiale et ils auront souvent des répercussions sur le commerce. Bon nombre des secteurs les plus touchés – comme l'agriculture, la foresterie, la pêche et le tourisme – sont des secteurs vitaux pour les pays en développement. Il est fort probable que le changement climatique modifie l'avantage comparatif de ces pays dans ces secteurs, ce qui modifierait aussi la structure du commerce international. En outre, le changement climatique devrait avoir une incidence sur l'infrastructure commerciale et sur les itinéraires de transport. De même, le commerce pourrait être un moyen de rapprocher la demande et l'offre en permettant aux pays où le changement climatique crée des pénuries de se procurer les biens et services dont ils ont besoin dans les pays où ceux-ci sont encore disponibles.

Cet examen des éléments scientifiques est suivi d'une analyse des **aspects économiques de la relation entre le commerce et le changement climatique**. Ces deux parties servent de contexte à l'analyse détaillée, dans la suite du Rapport, des politiques commerciales et climatiques adoptées aux niveaux international et national. Afin d'étudier les liens entre le commerce et le changement climatique, les économistes ont utilisé un cadre analytique pour évaluer les effets du commerce sur la quantité d'émissions de gaz à effet de serre. Ils distinguent trois effets: l'effet d'échelle, l'effet de composition et l'effet de technique. D'après la littérature, l'ouverture du commerce entraînera probablement une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> du fait de l'intensification de l'activité économique (effet d'échelle). Mais elle pourrait aussi faciliter l'adoption de technologies qui réduisent l'intensité de carbone des produits et des procédés de production (effet de technique) et amener les pays à modifier la structure de leur production en privilégiant les secteurs consommant moins d'énergie, dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif (effet de composition). Parce qu'il augmente la diffusion des technologies d'atténuation, l'effet de technique est le principal moyen par lequel l'ouverture commerciale peut contribuer à l'atténuation du changement climatique.

Le Rapport indique également que le commerce international implique des émissions de gaz à effet de serre liées au transport de marchandises. En fait, le transport maritime représente la majeure partie du commerce mondial en volume et il en représente une part considérable en valeur. Parmi les différents modes de transport, le transport maritime est celui qui émet le moins de dioxyde de carbone, et il est important d'en tenir compte lorsque l'on évalue la contribution du commerce aux émissions liées au transport.

Le Rapport décrit également les **efforts déployés au niveau multilatéral pour réduire les émissions de gaz à effet de serre** et pour permettre de s'adapter aux risques liés au changement climatique. Adoptée en 1992 au Sommet de la Terre, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a pour objectif la stabilisation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère

à un niveau qui empêche toute perturbation humaine dangereuse du système climatique. En 1997, une volonté politique accrue a finalement conduit à la signature du Protocole de Kyoto, qui impose aux pays industrialisés des engagements spécifiques et contraignants en matière de réduction des émissions. Aujourd'hui, les négociations sur le changement climatique se heurtent à la difficulté de convenir d'une action multilatérale après l'expiration de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto.

Dans le contexte du Cycle de négociations de Doha en cours à l'OMC, des activités multilatérales pourraient aussi apporter une contribution positive aux efforts d'atténuation, en particulier grâce aux toutes premières négociations multilatérales sur le commerce et l'environnement. Les Membres de l'OMC s'intéressent aux moyens de renforcer la coopération et la cohérence entre l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux tels que la CCNUCC. Ils travaillent en vue de «la réduction ou, selon qu'il sera approprié, [de] l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux». L'objectif est d'améliorer l'accès à des biens et services environnementaux plus efficaces, plus variés et moins coûteux au niveau mondial, y compris les biens et services qui contribuent à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets.

La dernière partie du Rapport passe en revue les **politiques et mesures nationales** qui ont été adoptées par plusieurs pays pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et accroître l'efficacité énergétique. Elle expose les principales caractéristiques de la conception et de l'application de ces politiques pour donner une idée plus claire de leur effet global et de leur impact potentiel sur la protection de l'environnement, le développement durable et le commerce. Elle donne aussi, s'il y a lieu, un aperçu des règles de l'OMC qui peuvent avoir un rapport avec ces mesures.

Un certain nombre de mesures ont été utilisées ou sont disponibles au niveau national pour atténuer le changement climatique. Il s'agit généralement de mesures réglementaires (règlements et normes) ou de

mesures d'incitation économique (par exemple, taxes, permis négociables et subventions). Les diverses mesures relatives au climat qui ont été adoptées ou qui sont envisagées sont décrites en fonction de leurs principaux objectifs: internalisation des coûts environnementaux des émissions de gaz à effet de serre; réglementation de l'utilisation des produits et des technologies respectueux du climat; ou développement et déploiement de ces produits. Ces distinctions offrent un cadre utile pour examiner si les règles commerciales sont applicables.

Deux types de mécanismes de prix ont été utilisés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre: les taxes et les systèmes de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Ces outils ont pour but d'internaliser l'externalité environnementale (c'est-à-dire le changement climatique) en fixant le prix du carbone contenu dans les énergies utilisées ou le prix des émissions de CO<sub>2</sub> générées par la production et/ou la consommation de biens. L'approche adoptée par un certain nombre de pays au cours des deux dernières décennies a consisté à attribuer un prix au CO<sub>2</sub> rejeté dans l'atmosphère en imposant des taxes sur la consommation de combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone. D'autres pays ont imposé des taxes générales sur la consommation d'énergie, ce qui a aussi un effet sur les émissions de CO<sub>2</sub>, ou ont combiné une taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub> et une taxe sur la consommation d'énergie.

Une autre méthode de fixation du prix du carbone consiste à fixer un plafond d'émissions, à convertir ce plafond en quotas d'émissions et à créer un marché sur lequel ces quotas peuvent être vendus à un prix fixé par le marché. Le développement du système d'échange de droits d'émission en Europe et les propositions visant à établir des systèmes d'échange de droits d'émission obligatoires dans plusieurs pays développés ont suscité de nombreux débats. On s'est demandé en particulier dans quelle mesure la compétitivité internationale des secteurs industriels énergivores serait affectée par les politiques nationales visant à réduire les émissions de carbone. Dans ce contexte, la question de la «fuite de carbone» (c'est-à-dire le risque de voir les industries énergivores s'installer dans les pays qui n'ont pas de

réglementation climatique) a également reçu une grande attention. En fait, dans le cadre de leur législation sur les systèmes d'échange de droits d'émission, certains pays ont déjà introduit ou envisagent d'introduire des critères, tels que l'intensité de carbone ou l'intensité énergétique des procédés de production, ou le degré d'exposition au commerce du secteur considéré, pour identifier les secteurs où une fuite de carbone pourrait se produire.

Ainsi, divers concepts qui pourraient réduire le coût du carbone pour certaines industries énergivores, comme l'attribution gratuite de quotas d'émissions et d'exonérations pour les secteurs particulièrement sensibles, ont été étudiés. Cependant, les allègements et les exonérations pourraient ne pas suffire; il faut donc se demander si les préoccupations au sujet de la fuite de carbone et de la compétitivité peuvent justifier l'adoption, par les pouvoirs publics, de mesures qui imposent des coûts similaires aux producteurs étrangers par le biais d'ajustements à la frontière.

L'application de mesures à la frontière soulève deux difficultés: comment justifier clairement lesdites mesures (c'est-à-dire comment évaluer précisément la fuite de carbone et la perte de compétitivité); et comment déterminer un prix «équitable» pour les produits importés afin de tenir compte du coût, au niveau national, du respect du système d'échange de droits d'émission. Les discussions qui ont eu lieu à ce jour sur ces mesures ont montré combien il serait difficile d'appliquer un mécanisme d'ajustement à la frontière qui réponde aux préoccupations des industries nationales tout en contribuant à la réalisation de l'objectif plus vaste d'atténuation du changement climatique mondial.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) de l'OMC renferment des règles détaillées concernant les ajustements fiscaux à la frontière (AFF). Ces règles permettent d'y recourir dans certaines conditions, pour les produits importés et exportés. Même si les ajustements à la frontière en rapport avec les systèmes d'échange de droits d'émission

sont une nouvelle forme de réglementation, et ne sont donc pas explicitement prévus dans le texte des Accords de l'OMC, les disciplines commerciales fondamentales, telles que le principe de non-discrimination, peuvent avoir un rôle à jouer car leur champ d'application est assez large.

L'approche générale adoptée dans le cadre des règles de l'OMC consiste à reconnaître qu'un certain degré de restriction des échanges peut être nécessaire pour atteindre certains objectifs de politique générale pour autant que certaines conditions définies avec soin soient respectées. La jurisprudence de l'OMC a confirmé que les règles de l'OMC ne l'emportent pas sur les prescriptions environnementales. Si, par exemple, une mesure à la frontière liée au changement climatique était jugée incompatible avec l'une des dispositions fondamentales du GATT, elle pourrait quand même être justifiée au titre des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT, pour autant que plusieurs conditions soient remplies.

Cette partie du Rapport examine également un autre type d'incitation économique fréquemment utilisé dans le cadre des politiques d'atténuation du changement climatique: le financement public visant à promouvoir la recherche et le développement de produits et de technologies respectueux du climat et à élargir leur déploiement (y compris la commercialisation et la diffusion). Trois types d'incitations financières en faveur du déploiement sont traités: les mesures fiscales, les mesures de soutien des prix comme les tarifs d'achat de l'électricité et les mesures de soutien à l'investissement, qui visent à réduire le coût en capital de l'installation et du déploiement de technologies basées sur les énergies renouvelables.

Le financement public destiné au développement et au déploiement des produits basés sur les énergies renouvelables et à faible émission de carbone peut avoir une incidence sur le prix et la production de ces produits. Du point de vue du commerce international, ces politiques réduisent les coûts de production, ce qui fait baisser le prix des produits. Les prix plus bas peuvent, à leur tour, avoir pour effet de réduire l'accès

des pays exportateurs au marché du pays qui accorde une subvention, ou d'accroître les exportations de ce dernier. Par ailleurs, certains pays peuvent accorder des subventions aux industries nationales énergivores pour compenser le coût de l'installation de technologies réduisant les émissions, de manière à préserver leur compétitivité internationale. Comme le secteur des technologies basées sur les énergies renouvelables et à faible émission de carbone est largement ouvert au commerce international, les règles de l'OMC en matière de subventions (énoncées dans l'Accord SMC) peuvent avoir un rapport avec certaines politiques de financement.

Enfin, le Rapport examine les instruments réglementaires plus classiques et passe en revue les diverses prescriptions techniques relatives aux produits et aux méthodes de production qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie. Des prescriptions techniques destinées à promouvoir l'efficacité énergétique ont été adoptées au niveau national par la plupart des pays développés et par un nombre croissant de pays en développement. On estime que les améliorations de l'efficacité énergétique ont permis de réduire la consommation d'énergie de plus de 50 pour cent au cours des 30 dernières années.

Ces prescriptions techniques liées au changement climatique peuvent par exemple fixer des niveaux maximums d'émissions, ou établir des normes d'efficacité énergétique à la fois pour les produits et pour les méthodes de production. Elles s'accompagnent en outre de mesures d'application et d'exécution, telles que des prescriptions en matière d'étiquetage et des procédures d'évaluation de la conformité utilisées pour assurer la transparence et la conformité avec les prescriptions pertinentes en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce est le principal instrument de l'OMC régissant les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité, notamment ceux qui ont pour objectif d'atténuer le changement climatique, mais d'autres règles du GATT s'appliquent également.