

## ANALYSE

### Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe?

*Instituer en Europe un mécanisme d'inclusion dédié aux importations dont le procédé de production augmente significativement le risque climatique global est considéré comme une solution à un problème d'action collective. La potentialité d'un tel mécanisme garantirait aux États signataires de la prochaine Convention des Nations Unies sur les changements climatiques un recours dans le cas où les écarts entre les objectifs quantifiés, sur lesquels chacun consent à s'engager, induisent de trop fortes distorsions de concurrence. Que ce mécanisme soit pensé sous la forme d'une taxe extérieure carbone ou d'une inclusion des importateurs dans le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, il serait de nature à répondre à l'enjeu redistributif que soulève le réchauffement, à la condition que son produit soit alloué à la mise aux normes des industries des pays en développement. Il est probable que de telles mesures de restriction à des fins de sauvegarde du climat sont compatibles avec le régime d'exception de l'OMC qui recourt déjà à des normes exogènes non commerciales pour arbitrer des différends. Ce jugement de conformité confirmerait l'utilité de tels « transferts d'autorité » vers l'OMC dont le champ du pouvoir juridictionnel augmente continûment avec celui des conflits de préférences collectives.*

En l'absence « de perspective réelle pour une action internationale effective, une action unilatérale peut être le seul moyen de promouvoir et renforcer des valeurs partagées » écrit Daniel Bodansky<sup>1</sup>. À défaut d'un accord international contraignant sur une réduction quantifiée des émissions de CO<sub>2</sub>, l'idée a ainsi fait son chemin que les pays volontairement engagés dans un tel processus puissent y inclure les importateurs dont le mode de production n'est pas conforme aux mêmes objectifs, par des mécanismes d'ajustement aux frontières ayant le même effet qu'un droit de douane assis sur une norme d'émission. **Présentée comme un dossier prioritaire par la Présidence française de l'Union européenne** sous laquelle doit être adopté le « paquet énergie-climat »<sup>2</sup>, la conclusion d'un accord international sur les changements climatiques pourrait être facilitée par **l'institution d'un mécanisme d'inclusion des importateurs dans le système européen d'échange de quotas d'émissions**. Celle-ci constituerait, en effet, pour l'Europe, un moyen d'infléchir la position de partenaires commerciaux moins « vertueux » engagés avec elle dans des négociations difficiles devant aboutir d'ici décembre 2009 à la définition d'un nouveau cadre pour la Convention sur les changements climatiques<sup>3</sup>. Ce mécanisme d'inclusion est par ailleurs envisagé, désormais de part et d'autre de l'Atlantique, comme une mesure de correction des distorsions de concurrence induites par les différences de contrainte réglementaire existant entre pays, dans le domaine de la régulation des gaz à effet de serre.

<sup>1</sup> « What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Environment? », *European Journal of International Law*, 11(2), 2000.

<sup>2</sup> Voir <http://www.euractiv.com/fr/energie/energie-changement-climatique-politique-europeenne-integree/article-160986>.

<sup>3</sup> Le protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après désignés par « Protocole » et « Convention ») doit être renouvelé en 2012 (voir <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>).

 **À la recherche d'un mécanisme d'inclusion des importateurs de carbone, comme solution à un problème d'action collective**

Aujourd'hui comme hier, la régulation climatique globale achoppe sur un problème d'action collective bien connu, celui du « passager clandestin ». **Chaque État**, quoique conscient de la nécessité de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES), **cherche à profiter du bénéfice de l'action collective que représente Kyoto sans en acquitter le prix** ou, pour le moins, à n'en payer le prix que s'il a la certitude que les autres États paieront aussi leur quote-part.

Les États-Unis, premier émetteur de GES par tête, ont adhéré à la Convention mais ont refusé de ratifier le Protocole. Ils rejettent tout futur accord sur des réductions quantifiées qui ne prévoirait pas de mécanisme d'exécution contraignant mettant les parties prenantes à l'abri des risques de « passager clandestin ». Ils conditionnent également leur adhésion à la levée de l'exemption d'obligations dont bénéficient notamment leurs concurrents chinois, indiens et brésiliens, ceci au motif que la contribution des émergents aux émissions mondiales de CO<sub>2</sub> croît rapidement (la Chine est déjà le premier producteur mondial de GES en volume depuis 2006<sup>4</sup>). En Europe, la position américaine, explicitement non coopérative, dans un contexte de renchérissement anticipé des certificats d'émission (et à terme d'une suspension de leur allocation gratuite), suscite un rejet du projet de régulation. Quant aux pays en développement (PED), ils revendiquent un traitement différencié (voir *infra*) et renvoient les États-Unis et l'Europe à leur responsabilité historique<sup>5</sup>.

Dans ce contexte de blocage, **un mécanisme d'inclusion pourrait être le seul moyen de parvenir à un accord acceptable par tous les États, quels que soient les écarts dans le niveau d'effort consenti par chacun**. La potentialité d'un tel mécanisme offrirait, en effet, aux signataires la garantie d'un recours dans le cas où ces engagements différenciés entraîneraient de trop fortes distorsions de concurrence. En situation de libre-échange et de libre localisation des activités de production, toute limitation unilatérale des émissions de CO<sub>2</sub> dans une région conduit en effet :

- à une forte augmentation dans cette région des importations de produits intensifs en GES, qui bénéficiant d'un avantage compétitif relativement aux produits domestiques dont le prix supporte le coût de la réglementation, s'y substituent. 12 % des GES de l'UE seraient déjà imputables aux biens importés<sup>6</sup> ;
- à des « fuites carbone », les entreprises domestiques délocalisant leurs productions intensives en GES dans des régions qui n'imposent pas de réglementation contraignante ; ces régions peuvent alors devenir des « havres de pollution », fondant l'attractivité de leur territoire sur la liberté de polluer.

Autrement dit, **une internalisation asymétrique des dommages environnementaux, en l'absence de mesures de restriction des échanges, altère les conditions de la concurrence**. Certains, à la suite de Herman Daly<sup>7</sup>, parlent d'*eco-dumping* avec l'idée que le prix du produit importé est inférieur à son coût de production puisque celui-ci n'inclut pas les *consommations environnementales*. D'autres, comme Joseph Stiglitz<sup>8</sup>, assimilent la distorsion à l'effet d'une subvention à la production avec l'idée qu'une entreprise qui n'internalise pas les coûts environnementaux de sa production est implicitement subventionnée par l'État qui pallie. Les détournements de trafic que provoque l'asymétrie des mesures nationales de réduction des GES rendent toute initiative isolée inefficace, voire contre-productive si, comme le souligne la Banque mondiale, la concurrence internationale, laissée libre, engage « les États cherchant à consolider l'avantage compétitif de leurs firmes dans une course à la norme environnementale moins-disante (*race to the bottom*) »<sup>9</sup>. **C'est pourquoi des mécanismes compensatoires de type taxe aux frontières ont été envisagés de part et d'autre de l'Atlantique**.

Cependant, **de tels mécanismes d'ajustement aux frontières ne sauraient être considérés comme une solution globale** au problème d'action collective posé par la régulation climatique **si leur institution ne s'accompagne pas de celle d'un mécanisme redistributif** répondant aux exigences de « compensation » du Protocole. Taxer les importations intensives en CO<sub>2</sub> des pays les plus pauvres ou des émergents qui « héritent » d'un climat dégradé, sans leur donner les moyens (financiers et technologiques) de se mettre aux normes, n'est politiquement pas acceptable. Cet enjeu de la « compensation » dépasse très largement celui de la compatibilité de la taxe au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'exigence de compensation implique que les producteurs historiques de GES assument prioritairement les

<sup>4</sup> M. Auffhammer et R.T. Carson, "Forecasting the Path of China's CO<sub>2</sub> Emissions Using Province-level Information", *Journal of Environmental Economics and Management*, volume 55, issue 3, mai 2008.

<sup>5</sup> L'article 10 du Protocole et le préambule de la Convention reconnaissent aux PED des responsabilités « communes mais différenciées ».

<sup>6</sup> Voir le rapport conjoint WWF/université de Science et Technologie norvégienne, "EU Consumption, Global Pollution", [http://assets.panda.org/downloads/eu\\_consumption\\_global\\_pollution.pdf](http://assets.panda.org/downloads/eu_consumption_global_pollution.pdf).

<sup>7</sup> Voir H. Daly et R. Goodland, "An Ecological-economic Assessment of Deregulation of International Commerce Under GATT", *Ecological Economics*, 9, 1, 1994.

<sup>8</sup> Voir "A New Agenda for Global Warming", *The Economists' Voice*, volume 3 (2006), issue 7, <http://www.bepress.com/ev/vol3/iss7/art3/>.

<sup>9</sup> "International Trade and Climate Change: Economic, Legal and Institutional Perspectives",

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTPUB/0,,contentMDK:21513448%7EpagePK:64168445%7EpiPK:64168309%7EtheSitePK:3645426,00.html>.

coûts des dommages causés et ceux de la prévention des risques. Les PED le revendiquent au titre de l'équité et non d'un ambigu « droit au développement », synonyme de droit de tirage sur l'environnement, comme si n'existait qu'un modèle de développement, fordiste, et qu'un mode de croissance, écologiquement intempérant.

**Néanmoins une taxe extérieure carbone pourrait apporter la solution au problème redistributif qu'elle soulève, à la condition que le produit de cette taxe soit alloué au financement de la mise aux normes des PED**, en étant par exemple affecté au Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto. Ce Fonds n'est pour l'heure abondé que par une taxe sur les certificats de réduction des émissions générés par le mécanisme de développement propre<sup>10</sup>. Il deviendrait alors une source de financement du « pont technologique » que le secrétaire général de l'OCDE appelle de ses vœux « au nom de la notion de bien public mondial »<sup>11</sup>, un fonds à la hauteur de l'enjeu que représente la mise aux normes des industries émergentes. L'Europe y gagnerait doublement puisqu'en plus de bénéficier de l'effet compensatoire de la taxe aux frontières, elle verrait se solvabiliser des marchés de débouchés *coopétitifs* pour ses technologies propres, marchés dont la taille permettrait de réaliser les économies d'échelle qui manquent encore à l'écologie pour faire sa révolution industrielle. Envisager au contraire une taxe extérieure carbone sans condition redistributive, revient à faire d'une mesure coopérative dédiée à l'efficacité de la régulation climatique, au mieux une mesure inéquitable d'alignement sur la norme dominante, au pire une mesure protectionniste, en particulier si le produit de la taxe est alloué à la subvention des exportations du pays qui l'institue (voir *infra*), dans un contexte de verrouillage de la propriété intellectuelle rendant prohibitif l'accès aux technologies propres.

Aujourd'hui, États-Unis et Europe privilégient plutôt des mécanismes d'inclusion des importateurs sur leurs marchés respectifs des droits à polluer. Depuis 2007, les États-Unis prévoient ainsi que les pays dégagés d'obligation de réduction à partir de 2020 seront contraints d'acheter des permis carbone sur leur futur marché<sup>12</sup>. **De son côté, la Commission européenne envisage la mise en place en 2011 « d'un dispositif efficace de péréquation des émissions de carbone visant à neutraliser tout effet de distorsion imputable aux importations »<sup>13</sup>, dispositif que la France propose aujourd'hui de penser comme un mécanisme d'inclusion des importateurs de carbone dans le système européen d'échange de quotas d'émissions (MIIC)<sup>14</sup>. Une partie du revenu additionnel des enchères générée par la mise en place du MIIC pourrait être en outre affecté à la prévention du risque climatique global<sup>15</sup>.**

### **Compatibilité des mécanismes d'inclusion au regard des règles de l'OMC : la Planète vaut-elle une tortue ?**

La question n'est pas tranchée et ne saurait l'être dans la mesure où, comme tout texte juridique, les règles de l'OMC s'interprètent. En conséquence, l'issue d'un arbitrage est toujours incertaine. À supposer cependant que l'Europe souhaite instituer un mécanisme d'inclusion, ce qui réclame déjà l'entente préalable des vingt-sept, deux options juridiques s'offrent à elle : 1) dans l'optique d'une taxe, la faire entrer dans le cadre contraignant de l'ajustement de taxe à la frontière (ATF) régi par l'article III du GATT, ce qui soulève une série de difficultés « techniques » que deux économistes du MIT, Roland Ismer et Karsten Neuhoff<sup>16</sup> ont partiellement résolues ; 2) dans l'optique d'une taxe pensée comme une mesure de sauvegarde de l'environnement et non comme une mesure de compensation commerciale ou dans l'optique du MIIC, recourir au régime d'exception de l'OMC régi par l'article XX du GATT.

#### ***L'ajustement de taxe à la frontière, une voie trop étroite pour protéger la compétitivité européenne***

Les règles qui encadrent l'ATF ont été définies par le GATT en 1970. Elles en font un mécanisme d'ajustement permettant à un État de préserver l'efficacité de sa politique fiscale en l'autorisant à taxer les importations d'un même montant que celui frappant les produits domestiques et à rembourser symétriquement de cette imposition les produits exportés. Prenons l'exemple d'un pays décidant, pour des raisons de santé publique, de taxer les alcools forts vendus sur son territoire. La mesure serait sans effet s'il ne pouvait également taxer les alcools forts importés (sur lesquels la consommation se reporterait). Par ailleurs, les entreprises exportant de l'alcool fort seraient pénalisées si leurs prix sur les marchés non réglementés étaient majorés par le coût de la taxe, d'où l'utilité de sa restitution.

<sup>10</sup> Mécanisme par lequel une entreprise ou un État, partie de l'Accord, peut réaliser ses objectifs de réduction en investissant dans les PED dans des technologies moins émettrices que celles utilisées localement.

<sup>11</sup> Voir l'interview d'Angel Gurría dans *Libération* du jeudi 17 avril 2008.

<sup>12</sup> Il s'agit du Bingaman/Spector Low Carbon Economy Act, soumis au Sénat américain en juillet 2007 (voir J. Pauwelyn : " A Carbon Levy on Imports to Fight Climate Change? ", [http://www.telos-eu.com/en/article/a\\_carbon\\_levy\\_on\\_imports\\_to\\_fight\\_climate\\_change.](http://www.telos-eu.com/en/article/a_carbon_levy_on_imports_to_fight_climate_change))

<sup>13</sup> <http://www.euractiv.fr/energie/article/taxe-carbone-defendue-france-coeur-vives-controverses-internationales-00643>

<sup>14</sup> Voir la Déclaration commune sur le climat lors du 9<sup>e</sup> Conseil des ministres franco-allemand du 9 juin 2008, <http://www.elysee.fr/edito/?lang=fr&id=62>.

<sup>15</sup> Voir la note blanche du SGAE validée en comité climat le 26 mai 2008.

<sup>16</sup> R. Ismer et K. Neuhoff, "Border Tax Adjustments: A Feasible Way to Address Nonparticipation in Emission Trading", *Cambridge Working Papers in Economics* CWPE 0409, 2004.

La taxe extérieure carbone peut-elle entrer dans le cadre d'un ATF ? Difficilement, et ce pour trois raisons principales<sup>17</sup> :

- la taxe doit être assise sur le produit (article II : 2 a du GATT) et non sur « les procédés et méthodes de production », ce qui conférerait sinon un effet extraterritorial aux normes techniques du pays imposant l'ATF. Il faudrait donc que l'allocation des quotas de GES se fasse par vente aux enchères avec livraison à prix unique et que le coût incorporé du quota puisse être « converti » en niveau de taxe fixe, ce qui est quasiment impossible puisque précisément le coût varie avec l'efficacité énergétique du procédé de production. Ismer et Neuhoﬀ suggèrent cependant que la diﬃculté pourrait être contournée en asseyant la taxe sur les émissions engendrées par « la meilleure technologie disponible » ;
- il est *a priori* exclu de discriminer les produits en fonction du degré de sobriété écologique de leur procédé de production, la notion de « produits similaires » à laquelle l'article III 2 du GATT fait référence renvoyant aux caractéristiques physiques et à l'usage du produit (selon la jurisprudence). Autrement dit, rien n'autoriserait l'Europe à taxer tel acier inoxydable mais pas tel autre même s'ils se distinguent sur le plan de la technologie utilisée et des externalités que chacune engendre ;
- la taxe doit être appliquée de manière identique aux produits nationaux et aux produits importés similaires (clause du traitement national) et ce, quelle que soit l'origine du produit importé (clause de la nation la plus favorisée). Ces principes de non-discrimination rendent diﬃcile l'imposition d'une taxe aux seuls pays non signataires du Protocole ou non contraints par des engagements quantifiés, sans parler du traitement diﬀérencié qu'appellerait le cas des PED.

### ***L'article XX : une voie accessible pour la sauvegarde du climat***

L'article XX du GATT permet de recourir à des mesures de sauvegarde au titre du régime d'exception de l'OMC, si elles sont « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (paragraphe *b*) ou si elles « se rapportent à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales » (paragraphe *g*). Dans tous les cas, ces mesures de sauvegarde ne doivent pas être appliquées « de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international » (« chapeau » de l'article XX).

**Le recours au paragraphe *g* est vraisemblablement le moyen le plus accessible** dans la mesure où dans un précédent bien connu, « l'affaire tortues/crevettes », l'organe de règlement des diﬀérends de l'OMC (ORD) a ouvert une voie jurisprudentielle<sup>18</sup>, rendant envisageables des mesures extraterritoriales discriminant les produits en fonction du caractère écologiquement responsable ou non de leur procédé de production. Dans cette affaire, l'organe d'appel de l'OMC a considéré compatible avec l'article XX, paragraphe *g*, la mesure de restriction prise par les États-Unis en 1998 à l'encontre des importations de crevettes thaïlandaises dont la pêche causait la mort de tortues d'espèces protégées. Les filets de pêche thaïlandais ne comportaient pas de « dispositifs d'exclusion des tortues », une norme obligatoire aux États-Unis. Joseph Stiglitz, qui soutient l'idée d'une taxe européenne sur les importations américaines à forte intensité en GES, estime que **si des restrictions commerciales sont justifiables « pour protéger des tortues », elles devraient l'être aussi « pour protéger l'atmosphère dont dépend notre bien-être à tous »<sup>8</sup> !**

Cependant, **un précédent ne scelle pas l'issue d'un arbitrage** et pour être jugée conforme à l'article XX, paragraphe *g*, une taxe extérieure carbone européenne ou le MIIC devront notamment :

- respecter l'exigence de mesures conjointes au plan domestique, exigence qui implique que l'allocation des quotas de GES soit payante en Europe ;
- passer avec succès le test dit de « la correspondance fin/moyen » ; il s'agit d'une exigence d'adéquation de la mesure, dans sa forme, à l'objectif invoqué. L'Europe devra démontrer qu'existe bien une « relation étroite et réelle » entre taxe ou mécanisme d'inclusion des importateurs et régulation climatique ; elle devra justifier sa préférence pour les quotas et faire la preuve qu'ils sont « un moyen raisonnable » de régulation au regard d'autres moyens existants ; une taxe assise sur les émissions réelles de GES des exportateurs et *a fortiori* le MIIC satisferait vraisemblablement ce critère ; en revanche un mécanisme de type ATF n'aurait aucune chance dans la mesure où la restitution à l'exportation trahit son objectif premier : la sauvegarde de la compétitivité des entreprises européennes et non celle du climat ;

<sup>17</sup> Pour une revue détaillée des problèmes que la question soulève, voir le *Document de travail de la D4E*, rédigé par A. Berthier et C. Croc, série Études 07-E01 : « Compatibilité de mesures de protection de la compétitivité d'une industrie soumise à réduction des émissions de carbone avec les règles de l'OMC ».

<sup>18</sup> Lors d'une conférence en septembre 2006, Joseph Stiglitz raconte : « J'ai demandé à un des juges [du panel du diﬀérend tortues/crevettes] s'il avait conscience des implications [de la décision] dans le cas du réchauffement global parce que clairement, si vous pouvez imposer une sanction commerciale pour sauver une tortue, vous pouvez imposer une sanction commerciale pour sauver la Planète. Et le juge m'a dit, oui... nous avons conscience de ce qui en découlerait ! »

– satisfaire les critères de non-discrimination du « chapeau » (cf. *supra*). L'Europe devra faire la preuve qu'elle n'applique pas ses mécanismes d'inclusion de manière discriminatoire ou arbitraire et notamment qu'elle tient compte des mesures prises par ses partenaires commerciaux pour réduire leurs GES, autrement dit montrer qu'elle respecte les préférences collectives des autres pays en matière de réglementation environnementale et ne cherche pas à exercer un pouvoir normatif sur eux ; l'Europe devra également prouver qu'elle privilégie la recherche de solutions coopératives en négociant systématiquement avec les pays auxquels s'appliqueraient de tels mécanismes.

**Sous ces conditions, des mesures de restriction commerciale à des fins de lutte contre le réchauffement climatique sont certainement compatibles avec le régime et la jurisprudence de l'OMC.** Rien n'empêche en effet l'OMC, qui n'a pas de corpus normatif propre, d'intégrer des normes qui lui sont exogènes. Le *Codex alimentarius* qui émane de la FAO et de l'OMS est, par exemple, la principale source normative de l'Accord OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de telle sorte que, lorsque l'ORD arbitre un différend impliquant des questions de sécurité alimentaire, il se réfère *de facto* au *Codex*, c'est-à-dire à des normes exogènes<sup>19</sup>. **Les accords multilatéraux sur l'environnement et, singulièrement, le Protocole de Kyoto pourraient en conséquence, par cette voie ouverte du « transfert d'autorité », constituer des références normatives pour l'OMC.** Ceci vaut d'autant plus que, au-delà de la voie ouverte par le précédent tortues/crevettes, l'OMC a pris acte de la nécessité d'infléchir le principe de primauté du libre-échange au regard des enjeux environnementaux. En témoigne le chemin parcouru de Stockholm en 1971 à Kyoto en 1998 (voir encadré) et le fait que l'OMC travaille conjointement avec le PNUE depuis 2000 à la mise en œuvre, selon Mike Moore, « d'une approche équilibrée et équitable pour préserver les ressources dont nous dépendons tous ». A ce titre, **l'OMC pourrait du reste interpréter l'article 3.5 de la Convention sur les changements climatiques qui prescrit d'éviter les mesures pouvant constituer des entraves au commerce**<sup>20</sup>, comme une simple réserve de principe qui ne les proscribit pas.

#### Quelques dates clés dans l'histoire du couple commerce/environnement

1971	Création du groupe de travail sur le commerce et l'environnement du GATT qui prescrit d'éviter toutes mesures de régulation environnementale pouvant entraver les échanges
1972	Stockholm, la Conférence des Nations unies sur l'environnement reprend cette réserve pour unique recommandation malgré les constats de son rapport préparatoire <i>Nous n'avons qu'une Terre</i> et ceux du Rapport Meadows pour le Club de Rome qui montrent que l'environnement est un enjeu global
1973	Les premiers accords multilatéraux sur l'environnement sont signés, dont CITES qui prévoit des restrictions commerciales
1987	Le rapport Brundtland publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement consacre le « développement durable » et demande au GATT et à la CNUCED de réinvestir le lien commerce/environnement
1991	L'affaire thon/dauphins <sup>21</sup> soulève l'enjeu des conflits de normes
1992	Sommet de la Terre à Rio
1994	Création de l'OMC et du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC en réponse au rapport Brundtland
1998	Affaire tortues/crevettes, une voie est ouverte dans la jurisprudence. Le Protocole de Kyoto prescrit d'éviter les mesures pouvant entraver les échanges
1999	La contestation altermondialiste à Seattle adopte l'emblème de la tortue Une étude du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC infléchit le principe de primauté du libre-échange sur la protection de l'environnement <sup>22</sup>
2000	Première session conjointe du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC avec les secrétariats du PNUE et des AME
2002	Sommet de la Terre de Johannesburg, « Notre maison brûle »
2006	Le Premier ministre français propose à ses voisins européens d'envisager le principe d'une taxe extérieure carbone ciblant les pays non signataires du Protocole de Kyoto après 2012
2008	La France, qui s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne, déclare conjointement avec l'Allemagne mettre à l'étude un « mécanisme d'inclusion des importateurs de carbone dans leur système d'échange de quotas d'émissions, sous couvert de l'article XX, un projet similaire est au Sénat américain
2009	Accord sur la définition d'un nouveau cadre pour la Convention des Nations unies sur les changements climatiques

\* \* \*

<sup>19</sup> Voir M. Damian et J.-C. Graz, « L'OMC, l'environnement et la contestation écologique », *Revue internationale des Sciences sociales*, n° 170, avril 2001.

<sup>20</sup> L'article 3.5 de la Convention qui est calqué sur le « chapeau » de l'article XX du GATT est considéré par certains comme le principal obstacle à la conformité de mesures restrictives de régulation climatique d'autant qu'existent, par ailleurs, des accords multilatéraux sur l'environnement qui, à l'inverse, prévoient expressément des restrictions au commerce (par exemple, le Protocole de Montréal (1987) qui prohibe l'exportation de produits appauvrissant la couche d'ozone).

<sup>21</sup> Dans cette affaire, symétriquement opposée à tortues/crevettes, le GATT a donné raison au Mexique qui avait déposé plainte contre les États-Unis en raison de l'embargo institué unilatéralement sur leurs exportations de thons pêchés avec des filets entraînant la mort de dauphins d'une espèce protégée.

<sup>22</sup> H. Nordström et S. Vaughan, « Trade and environment », *WTO Special Studies* 4/1999.

L'augmentation des conflits de préférences collectives et le défaut de coopération interétatique dans le domaine de la gouvernance obligent vraisemblablement le pouvoir juridictionnel de l'OMC à s'étendre continûment. Dans le domaine climatique, cette extension de prérogatives pourrait contribuer à l'adoption d'une politique de régulation, ou d'inter-régulation, réellement globale. Si, en l'occurrence, l'ORD reconnaissait la légitimité, au titre de l'article XX, d'un mécanisme équitable d'inclusion des importateurs de carbone, il en ferait une menace commerciale suffisamment crédible pour infléchir les positions non coopératives dans les négociations post-Kyoto. Il enverrait également un signal fort confirmant sa volonté d'intégrer les normes environnementales sur un plan d'égalité avec les normes commerciales. Une action européenne unilatérale peut donc être vecteur de changement si les pays de l'Union ont une vision claire et partagée du changement qu'ils souhaitent porter.

> Céline Mareuge, *Département des Affaires Économiques et Financières*

## BRÈVES

### International

#### > LE JAPON VEUT DEVENIR UN MODÈLE DE SOCIÉTÉ SOBRE EN CARBONE

Le Premier ministre japonais a présenté le 9 juin son objectif de **transformer le Japon en une société sobre en carbone**. Cette politique s'inscrit en continuation des mesures d'économies d'énergie (intensité énergétique du PIB la plus faible des pays de l'OCDE), de moindre dépendance au pétrole et de recherche sur les énergies renouvelables prises au lendemain du premier choc pétrolier. Le Premier ministre a tout d'abord souligné que l'objectif de société sobre en carbone, rendu impératif par les risques de pénuries énergétiques et par le réchauffement climatique, constituait une nouvelle opportunité de croissance économique. Il a ensuite insisté sur la nécessité d'impliquer tous les pays, **le Japon se posant comme leader des pays industrialisés avec une cible de réduction de 60 % à 80 % de ses émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à 2050**. Afin de réduire les gaz à effet de serre (GES), le Premier ministre a annoncé quatre types de mesures. Premièrement, les efforts de recherche seront renforcés pour faire émerger de nouvelles technologies non émettrices de GES, ce qui nécessite d'importants budgets et des partenariats internationaux. Le Japon prévoit aussi une large diffusion des technologies vertes existantes (passage aux ampoules basse tension d'ici à 2012, décuplement des installations photovoltaïques d'ici à 2020). Deuxièmement, les principaux acteurs seront plus directement impliqués (expérimentation d'un marché des droits de CO<sub>2</sub> par les entreprises nippones dès l'automne 2008 et sensibilisation des consommateurs à leur bilan carbone *via* un test national en 2009). Troisièmement, la charge environnementale liée aux transports de l'alimentation et de l'énergie sera réduite par le développement de la production de ces biens dans les régions. Enfin, d'importantes politiques publiques de sensibilisation des citoyens seront lancées.

<http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/55036.htm>

> E. D.-F.

#### > QUATRE SCENARIOS SUR L'AVENIR DURABLE DE L'ARCTIQUE À L'HORIZON 2050

Dans le cadre du projet *Arctic Council's Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME), la société **Global Business Network** (GBN) vient d'exposer une série de scénarios relatifs à la navigation maritime en Arctique. L'exercice de prospective à long terme identifie les impacts socio-économiques, environnementaux, technologiques et géopolitiques, à partir des principales conclusions de *l'Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) publiées en 2004 par **l'Arctic Council et l'International Arctic Science Committee**. Ce dernier prévoit, sous l'effet du changement climatique, une réduction significative de la calotte glaciaire dans les années 2030 et 2040. **Jouant sur deux variables, la gouvernance (au sein de l'Arctique et au niveau international) et la demande en ressource ainsi que ses effets sur les échanges commerciaux (matières premières, accès à des passages maritimes, développement du marché asiatique, etc.), les auteurs élaborent quatre scénarios**. La « course à l'Arctique », scénario noir, postule une forte demande (fonte glaciaire plus importante que prévue) et une instabilité politique ne permettant pas de préserver les ressources et les richesses (écosystème, biodiversité marine, culture locale) de l'Arctique. À l'inverse, la « saga de l'Arctique » décrit le

scénario le plus favorable de forte demande dans le cadre d'une gouvernance stable, qui aboutirait à un développement équilibré de la zone tout en préservant ses richesses. Le troisième scénario fait état d'une demande faible adjointe à une gouvernance stable se traduisant, à terme, par un ralentissement du développement économique de l'Arctique et par un accroissement des restrictions navigables et mesures de préservation de la zone, accentués par une fonte glaciaire moins importante. Enfin, est esquissé un scénario « sombre », dans lequel l'Arctique serait engagé dans un avenir incertain et sous-développé sur fond de demande faible et d'une gouvernance instable.

<http://www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=49477>

> *P. R.*

## Union européenne

### > INTÉGRER L'AVIATION DANS L'ETS (ENERGY TAXATION SYSTEM) AFIN DE LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

---

La Commission de l'environnement du Parlement européen appelle la réunion plénière à maintenir son niveau d'ambition en incluant l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dès 2011. À cet effet, cette commission a adopté, il y a quelques jours, le rapport du député Peter Liese. Les parlementaires membres de cette commission demandent notamment que **tous les vols intérieurs et internationaux à destination ou au départ des aéroports de l'UE soient inclus dans l'ETS dès 2011**. En outre, ils souhaitent que **les émissions aériennes soient abaissées de 10 % à l'horizon 2011**, par rapport au niveau d'émission moyen de 2004-2006. S'agissant des quotas alloués, les députés estiment qu'une part de 25 % devrait être mise aux enchères entre compagnies aériennes et que **les recettes ainsi récoltées devraient être affectées à des fins spécifiques en rapport avec la lutte contre le changement climatique** (travaux de recherche pour améliorer l'efficacité du secteur aéronautique, transports respectueux de l'environnement, tels que bus et trains, assistance aux pays en développement pour l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre). Le vote de ce texte en session plénière au Parlement européen est prévu en juillet. Peter Liese espère qu'un accord en deuxième lecture pourra être dégagé avec le Conseil. Un échec pourrait être interprété comme « un mauvais signal pour le « paquet énergie/climat », qui vise notamment à réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-404.735+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

[http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/064-29902-147-05-22-911-200805261PR29898-26-05-2008-2008-false/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/064-29902-147-05-22-911-200805261PR29898-26-05-2008-2008-false/default_fr.htm)

> *C. R.*

### > FAUT-IL UNE NOUVELLE AUTORITÉ DE RÉGULATION EUROPÉENNE POUR LES TÉLÉCOMS ?

---

La Commission européenne a fait de la création d'une autorité européenne du marché des communications électroniques (EECMA) la pièce maîtresse du futur cadre réglementaire communautaire présenté en novembre 2007. Mais cette proposition risque de devenir le principal point de discordance avec les États membres, comme l'a montré un premier échange de vues au Conseil « Télécommunications » du 12 juin. Les États refusent le principe d'une telle autorité. À une Commission européenne faisant valoir un état de carence dans les 27 États membres empêchant l'existence « de règles du jeu uniformes », même dans des conditions de marché similaires, les États membres opposent une charge bureaucratique contreproductive. Seule **une coopération renforcée entre les autorités nationales de régulation existantes permettra une régulation efficace, renforçant le pouvoir d'achat** des consommateurs européens. Afin de consolider leur argumentation, les États membres souhaitent **une évaluation des solutions alternatives** déjà mises sur la table. Il s'agit, à ce stade de la discussion, du **rôle renforcé du Groupe des régulateurs européens** et de la mise en place d'un **organisme consultatif indépendant**. Cette option est plus particulièrement défendue par le Parlement européen qui doit se prononcer en première lecture en septembre prochain, tandis qu'un accord politique au Conseil est toujours attendu pour la fin 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:FR:PDF>

> *M.-C. M.*

## Livre

### > LE SYSTÈME PÉNAL À LA QUESTION

À la fois praticien du système pénal et l'un de ses plus fins analystes, Jean-Paul Jean\* vient de publier un ouvrage qui devrait s'imposer comme une référence. Au fil des pages, il y dévoile **la complexité de la chaîne pénale et de ses rouages** tout en rendant intelligible le rôle et les missions de chacun de ses acteurs. Surtout, il s'attache à **mettre au jour la nature des contraintes (augmentation de la demande de sécurité, prise en compte croissante des intérêts de la victime, rationalisation des coûts budgétaires, etc.)** auxquelles ces acteurs sont confrontés ainsi que les mécanismes d'adaptation mis en œuvre pour y répondre (logique de contractualisation, définition de procédures rapides, simplifiées, alternatives...), tant au plan national qu'europpéen. L'expert trouvera donc matière à un questionnement sur **l'économie du système pénal** (principes directeurs et logiques de fonctionnement) et sur la recombinaison de ses acteurs, à commencer par la redéfinition du métier de procureur. Mais l'auteur invite aussi et avant tout le lecteur à une réflexion exigeante sur le fonctionnement de la justice ainsi qu'à une prise de conscience du caractère ambivalent des attentes exprimées à l'égard de l'institution judiciaire.

Jean-Paul Jean, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, coll. Repères, juin 2008, 122 p.

\**Avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'université de Poitiers et président du groupe des experts près la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe.*

> H. J.

Rédacteurs des brèves : Evelyne Dourille-Feer, Hélène Jorry (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Philippe Rossinot (DRTDD), Christine Raynard (DRTDD)

Directeur de la publication :  
René Sève, directeur général  
Directrice éditoriale de *La Note de veille* :  
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,  
Prospective, International  
Responsable de l'animation de la cellule de  
veille : Jérôme Tournadre-Plancq, chargé  
de mission au Département Institutions  
et Société

Pour consulter les archives  
de *La Note de veille*  
en version électronique :  
[http://www.strategie.gouv.fr/  
rubrique.php3?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique  
18, rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site Internet :  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

