



Synthèse n°35, Octobre 2018

Régulations commerciales et environnement

Quelle nouvelle cohérence ?

1. La note du CAE « Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? »¹ recommande une stratégie de défense du multilatéralisme combinant : des mesures de rétorsion en réponse aux attaques protectionnistes; et des initiatives sur les sujets légitimes tels que les règles sur les subventions, par exemple. Elle préconise aussi que l'Europe poursuive une politique ambitieuse d'accords commerciaux, mais ceux-ci changeant de nature, pour répondre notamment aux inquiétudes que soulève la mondialisation par rapport à l'environnement. A cette fin, elle proposait que la signature de tout nouvel accord commercial soit conditionnée à la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le Climat.

Plus généralement, il était noté que les accords commerciaux récents (« profonds ») vont au-delà des domaines couverts par l'OMC. Toutefois, cette étude souligne que le statut de leurs clauses non commerciales devrait être mieux précisé. Par ailleurs, elle considère que les modalités d'introduction d'objectifs environnementaux dans ce cadre doivent privilégier les approches en termes de « minima » et s'appuyer sur les accords multilatéraux afférents. Pour cela, il est recommandé de définir les engagements opposables et les critères pour les vérifier le plus tôt possible, dès la conception des accords.

Incidentement, la note souligne sur ce point que, dans le cadre de ces accords, il est possible, à l'instar de ce qui a été fait pour l'automobile dans l'accord UE-Japon, de prédéfinir les réponses commerciales en cas de non-respect des clauses non commerciales. De cette manière le règlement des différends peut être considérablement facilité, la démonstration du dommage commercial n'étant plus requise.

2. Ces propositions prolongent les observations de la Commission Schubert² qui pointait que « (sans doute) les bénéfices à attendre des accords de libre-échange ont par le passé été surestimés par leurs promoteurs, tandis que les conséquences distributives en ont été minimisées et les externalités négatives tout simplement ignorées. Or libéraliser le commerce n'est pas toujours facteur d'augmentation nette du bien-être global : celui-ci n'augmente que lorsque les gains économiques nets l'emportent sur les dommages provoqués par la libéralisation (les externalités négatives) ». La tarification de ces externalités est alors cruciale. Mais les règles commerciales peuvent faciliter ou non leur mise en œuvre. Plus fondamentalement, l'émergence de biens publics environnementaux globaux et les enjeux industriels de la transition écologiques obligent à renforcer la coopération entre les deux types de régulations, commerciales et environnementales.

¹ S.Jean, P.Martin et A.Sapir, note du CAE n°46, 2018

² Rapport au Premier ministre sur « l'impact du CETA sur l'environnement, le climat et la santé », 2017

3. Cette approche nouvelle de l'articulation entre réglementations commerciales et réglementations environnementales heurte cependant, au moins en apparence, la vision qui s'était construite sur la manière de les articuler, notamment par rapport au rôle de l'OMC. A cet égard, il convient cependant de distinguer les trois niveaux :

-des principes fondamentaux, suivant lesquels l'OMC reconnaît l'autonomie de ses membres pour déterminer leurs objectifs environnementaux, celle-ci se bornant à vérifier que les dispositifs pris pour cela ne sont pas discriminatoires. A ce titre, les mesures nécessaires à la protection de l'environnement bénéficient de régimes d'exemption « pure et simple » (art. XX du GATT, mais aussi 27 de l'accord sur la propriété intellectuelle et 14 de celui sur le commerce des services) et divers mécanismes de subventions pour la protection de l'environnement ont été autorisés,

-des déclinaisons opérationnelles de ces principes ou de la manière de les appliquer, qui ont pu émerger progressivement, mais sont susceptibles d'être réévaluées (cf évolution des jurisprudences concernant des mesures de protection de certaines espèces, les produits chimiques dangereux, l'éco-étiquetage...et de la portée des préceptes du type « l'OMC ne s'intéresse qu'aux produits, pas aux modes de production », « l'OMC n'intervient que par rapport aux distorsions commerciales, chacun restant dans son domaine de compétence le plus strict »),

-des appréciations plus subjectives (et réellement contestables), tendant à considérer qu'au bout du bout, le commerce est favorable à l'environnement.

4. Dans un contexte où les droits de douane constituaient le principal obstacle au commerce et où les problèmes environnementaux à traiter conservaient une dimension locale, une affectation stricte des tâches, affirmant l'indépendance entre réglementations environnementales des Etats et régulation commerciale, avec comme seul point d'adhérence à contrôler le risque que des normes nationales ne soient pas utilisées en fait comme barrière aux importations, était possible. Deux éléments changent cependant la donne :

-l'émergence des problèmes environnementaux globaux dont le traitement nécessite une coopération forte, car il y a besoin de l'appui des réglementations commerciales pour contrer les comportements de passager clandestin, sans quoi le dilemme entre élargir la participation et l'ambition des politiques est extrême et conduit à des accords environnementaux de faible ambition. Le protocole de Montréal sur la couche d'ozone constitue l'exception à cet égard. Mais il s'est justement appuyé sur la possibilité prévue de restreindre l'accès des produits venant des éventuels non-signataires. Le besoin d'instruments similaires concerne d'abord le Climat. Si la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris vient au premier plan, il faut cependant anticiper aussi des enjeux liés à la biodiversité, par exemple,

-des interactions accrues entre normes environnementales et commerce, le rôle des facteurs environnementaux prenant du poids par rapport aux avantages comparatifs classiques et concernant tous les aspects de la politique industrielle (conditions de diffusion des technologies bas-carbone, cf. accord sur les biens environnementaux ; maîtrise du recours au dumping écologique stratégique).

5. C'est ce nouveau contexte qui fonde l'idée de mieux articuler réglementations commerciales et environnement, notamment :

-en n'oubliant pas l'environnement quand seront abordés les problèmes de dumping et de subventions à l'OMC (certaines exemptions sectorielles au sein des régulations nationales en relèvent manifestement, comme certaines subventions au charbon),

-en s'assurant que les nouveaux accords commerciaux sont favorables à l'environnement, car ceux-ci constituent un cadre propice à la négociation de solutions gagnant-gagnant (les compensations ou réponses commerciales éventuelles pouvant y être intégrées pour construire les coopérations),

-et en précisant les conditions dans lesquelles d'éventuelles mesures pour empêcher les « fuites de carbone » seraient admises ou, à l'instar de ce qui avait assis le protocole de Montréal évoqué ci-dessus, des menaces commerciales peuvent être mobilisées pour écarter les comportements stratégiques de non-participation aux accords multilatéraux pour l'environnement³.

5. Rechercher cette meilleure articulation ne constitue nullement une remise en cause des acquis, de la mission ou des principes de l'OMC. Il s'agit seulement de reconnaître que les interactions entre commerce et environnement se développant, la meilleure utilisation des règles du commerce pour limiter les atteintes à l'environnement conditionne l'efficacité des échanges. Elle est donc à rechercher, ce qui nécessite beaucoup plus de coopération dans la conception des deux types de régulations. Pour autant :

-la force potentielle de l'approche fondant l'article XX du GATT ne doit pas être sous-estimée, a fortiori relativisée. Les recommandations pour les accords de 3^e génération concernant la capacité des Etats à réguler l'environnement et la santé ne visent d'ailleurs qu'à assurer que le souci de favoriser les flux d'investissements ne remette pas en cause ce principe. Et celui-ci semble de nature à justifier une taxe Nordhaus (cf. note CAE n°37, op.cit.),

-il ne saurait être question de revenir sur le principe de non discrimination ou de ne pas respecter la clause de la nation la plus favorisée. L'étude de Mehling et al. sur les mécanismes d'ajustement aux frontières (Climate Strategies, 2017) qui en précise les conditions pour ce type d'instrument suggère d'ailleurs que c'est possible (dès lors que les dispositifs sont appliqués uniformément, par rapport aux efforts, sans différenciation basée sur le pays d'origine ; et le revenu éventuel utilisé pour le développement durable),

-la motivation de l'implication de l'OMC demeure l'efficacité du commerce. En effet les subventions dommageables à l'environnement, par exemple, affectent aussi les flux commerciaux. De même, la libéralisation du commerce sans tarification des nuisances des transports internationaux en réduit fortement les bénéfices et distord les flux et choix de localisation. C'est à ce titre que l'OMC doit coopérer, non pour se substituer aux autorités environnementales dans l'élaboration des objectifs de protection.

³ Problématique de la taxe Nordhaus, cf. Bureau D., Fontagné L. et K.Schubert (2017), « Comment concilier commerce et environnement » note CAE n°37. cf. annexe

Annexe : Compatibilité de la taxe Nordhaus avec l'OMC, pour créer des clubs climatiques

En présence de différences dans le niveau d'ambition des politiques nationales de réduction des émissions de GES, une proposition pour inciter à la participation à des efforts renforcés en dépit des problèmes de compétitivité est celle de Nordhaus. Elle consiste en un droit de douane uniforme, de niveau limité, imposé par un Club de pays s'engageant sur un objectif d'émissions contraignant et ambitieux sur l'ensemble des produits (énergie intensifs ou non) en provenance de pays ne participant pas à cet effort. Elle est directement inspirée de la théorie économique qui établit qu'une coalition n'est pas stable en l'absence de pénalisation du comportement de passager clandestin. Certes, une telle politique ne correspond pas nécessairement à ce qu'un panel de l'OMC serait aujourd'hui enclin à valider en cas de différend commercial. Cependant, si un club de pays affichant des objectifs ambitieux, par exemple en termes de prix du carbone et de mise en place d'un marché unique de permis d'émissions, venait à se former, il serait difficile de ne pas reconnaître l'objectif environnemental d'une telle taxe.

Cette proposition a été mise sur le devant de la scène avec force par William Nordhaus dans sa *Presidential Address* délivrée au 127^{ème} meeting de l'*American Economic Association* en janvier 2015⁴. Nordhaus part du constat qu'il n'existe pas, en théorie, de coalition climatique stable susceptible de poursuivre des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre sans mécanisme de sanction vis-à-vis des non-participants, puis montre comment un traité climatique international combinant tarification du carbone et utilisation de sanctions commerciales modérées vis-à-vis des Etats se comportant en passager clandestin peut, en revanche, fonctionner.

Ce droit incitatif, visant à pénaliser les comportements de passager clandestin, est uniforme afin de limiter les distorsions, tout en minimisant le risque de formation, au sein des pays exportateurs, de coalitions de producteurs issus des secteurs les plus fortement pénalisés. Les risques de rétorsion sont ainsi limités. Cette solution garantit une grande simplicité de mise en œuvre, comparativement à tout mécanisme de compensation aux frontières.

Une telle mesure semble par ailleurs largement admissible au regard de l'article XX du GATT⁵, et fondamentalement dans son esprit. En effet, elle prendrait son origine dans la mise en place d'objectifs ambitieux de réduction en ligne avec ceux fixés par l'Accord de Paris au sein d'une coalition climatique, pour en élargir le champ. Appliquée sans autre différenciation que la non-participation, son niveau uniforme et limité vise à ne pas créer de restriction inutile au commerce.

⁴ Nordhaus, W. (2015), Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review* 2015, 105(4): 1339–1370.

⁵ Le reconnaître explicitement permettrait par ailleurs d'en assurer le contrôle aisément, dans les cadres habituels, en posant clairement qu'il ne s'agit en aucun cas de ré-ouvrir un processus de constitution de barrières tarifaires.