
SESSION ANNUELLE 2008 DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 11-12 septembre 2008

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 3b)

PC-WTO/2008/3b)-R.1
26 août 2008

LE COMMERCE INTERNATIONAL PEUT -IL CONTRIBUER A ATTENUER LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ?

Document de travail présenté par MM. Paul Rübiger et Alain Lipietz (Parlement européen)

Une lutte commune contre le changement climatique

Depuis 1800, la température de notre planète a augmenté de 0,7°C. Le scénario du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui limite le réchauffement climatique à venir à une augmentation de +2 à +2,4°C, prend comme base une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % d'ici 2020 dans tous les pays développés et de 80 % d'ici 2050. Si le premier délai n'est pas respecté, le réchauffement climatique dépassera inexorablement les 3°C, à un coût que le rapport Stern évalue à 5 trillions d'euros.

1. Responsabilités communes mais différenciées

A l'évidence, les responsabilités et les coûts diffèrent d'un pays à l'autre.

Les pays du Nord sont certes responsables de la majeure partie des rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, mais ils ont (à l'exception des Etats-Unis) entamé un processus en vue de réduire leurs émissions (même si la route est encore longue).

Par ailleurs, les pays en développement demeurent, pour la plupart, en dessous du seuil de ce que l'écosystème de la Terre peut absorber par habitant. Néanmoins, les pays "émergents" sont en passe de dépasser ce seuil. Bien que les pays qui extraient les combustibles fossiles aient déjà dépassé ce seuil, il serait en fait logique de comptabiliser les émissions locales provoquées par le processus d'extraction ou la transformation primaire des combustibles fossiles dans "l'empreinte écologique" des pays qui les consomment.

Etant donné que l'agriculture joue un rôle plus important dans les pays du Sud, ceux-ci sont particulièrement exposés au changement climatique, mais, en raison de leurs ressources limitées, leur adaptation à la situation est plus difficile.

Pour résumer, les principaux responsables du changement climatique passé sont les pays du Nord, et de plus en plus les pays émergents, alors que les principales victimes sont les pays pauvres du Sud. C'est pourquoi le Sommet de la Terre à Rio et la Convention sur les

changements climatiques (CCC, 1992) mentionnent "le principe général des responsabilités communes mais différenciées et compte tenu de leurs capacités respectives". En conséquence, les pays (parties) développée(s) doivent prendre les rennes de cette lutte contre les changements climatiques et les effets négatifs qui en découlent. Toutes les politiques doivent intégrer cet objectif commun.

2. Le commerce international et l'effet de serre

Au cours des 20 dernières années, le commerce international a connu une croissance plus de deux fois plus rapide que la production mondiale. Ceci reflète une redistribution internationale du travail pour optimiser les coûts liés aux salaires et à la fiscalité, mais les coûts du transport ne comprennent pas le coût qui résulte des émissions de gaz à effet de serre. En outre, pour les produits qui génèrent une forte émission de gaz à effet de serre (comme le ciment), la délocalisation de l'industrie permet parfois aux entreprises de se soustraire à la réglementation nationale sur la protection du climat. Il est dès lors nécessaire de parvenir à un accord mondial en vue d'empêcher ce type de mouvement ("fuite de carbone") et de créer des conditions égales pour tous.

Dans certains cas, la répartition internationale du travail a des effets positifs : elle est essentielle pour la production des matières premières dont le lieu de production est déterminé par la géographie.

Le coût du transport en termes d'émissions de gaz à effet de serre doit être réduit, le "coût climatique" doit être intégré dans le prix et des plateformes intermodales devront être construites pour des formes de transport qui produisent peu d'émissions de gaz à effet de serre (transport maritime, fluvial et ferroviaire).

Toutefois, le transport n'est qu'une des sources d'émission de gaz à effet de serre. Les émissions doivent être évaluées sur l'ensemble de la chaîne, des sous-traitants au producteur final, et du producteur aux consommateurs. Il convient dès lors d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre liées à un produit, plutôt que la distance parcourue par celui-ci. D'un point de vue pédagogique, il serait souhaitable que les consommateurs connaissent la quantité de ces émissions qui peuvent être traduites en coûts.

3. Les politiques appropriées

Pour promouvoir une lutte courageuse contre les changements climatiques, les décideurs devront chercher à orienter toutes les politiques, y compris la politique commerciale, vers ce but.

Ceci nécessite des efforts diplomatiques en vue d'encourager tous les pays de l'annexe B à ratifier le Protocole de Kyoto et tous les pays du monde à ratifier un protocole post-Kyoto à partir de 2013.

Outre cet effort multilatéral, les pays peuvent agir de manière bilatérale et unilatérale. Ceux qui investiront rapidement dans des technologies propres et des technologies de production, de transport et de construction à haut rendement énergétique gagneront un avantage concurrentiel important. Toutefois, peut-on exclure la possibilité que quelques pays produisant de grandes quantités de gaz à effet de serre refusent encore après 2012 de s'engager dans cet effort commun de l'humanité ?

Pour que la politique commerciale œuvre en faveur de l'environnement et contre le changement climatique, il convient de privilégier les mesures positives aux mesures négatives. Des exemples de discrimination positive ont déjà été donnés par l'OMC dans l'article 31 de la Déclaration de Doha (libéralisation supplémentaire pour les biens et les services respectueux de l'environnement) et par l'UE dans son régime "SPG plus". La discrimination négative (droits de douanes plus élevés, restrictions à l'importation, etc.) encouragerait l'utilisation des instruments de politique commerciale dans un but protectionniste, ce qui, en définitive, saperait la crédibilité des politiques commerciales et environnementales.

4. Vers un accord mondial

La gravité du changement climatique fait l'objet d'un large consensus scientifique et politique. L'idéal serait de parvenir à un accord sur le long terme entre tous les pays de la planète, après la Conférence de Bali où tous les pays, y compris les Etats-Unis, se sont engagés à conclure un accord post-Kyoto complet et ambitieux.

Il conviendra de rendre les autres accords multilatéraux (OMC, Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) conformes à l'accord post-Kyoto, ce qui nécessitera quelques ajustements.

Une coopération étroite entre l'OMC et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Convention sur les changements climatiques sera nécessaire.

Il sera également important de promouvoir un progrès rapide dans la mise à jour de la définition de l'OMC des biens et des services environnementaux, afin de réduire ou de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires pour "les biens et les services verts".

5. Accords commerciaux régionaux

Les accords commerciaux régionaux et interrégionaux doivent inclure la dimension climatique, conformément à la lettre et à l'esprit de la CCC. Il en va de même pour les politiques de prêt des institutions financières multinationales et régionales, qui devront accorder des prêts en tenant compte des objectifs de lutte contre les changements climatiques définis dans le scénario "+2°C" du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat, ce qui suppose de supprimer progressivement le soutien aux projets reposant sur les combustibles fossiles. Les mêmes lignes directrices devront être appliquées par les agences nationales de crédit à l'exportation et d'investissement direct.

De nombreux pays en développement, qu'ils soient ou non producteurs de combustibles fossiles ou de biocarburants, figurent parmi les premières victimes du changement climatique. Il serait donc peu souhaitable que des sommes toujours plus élevées soient octroyées à des fonds de solidarité, qui pourraient être nécessaires pour financer l'adaptation au changement climatique au titre du chapitre "coopération" des accords d'association, si le chapitre commercial de ces mêmes accords contribuait à aggraver l'effet de serre plutôt qu'à l'atténuer.

6. Promouvoir une politique autonome de lutte contre le changement climatique

Unilatéralement, les grandes puissances commerciales devront accorder une exemption totale des droits de douanes pour les produits "propres" (ampoules à très basse énergie, etc.), conformément aux règles fixées par l'OMC. Dans le même temps, et conformément à la CCC, elles devront rendre les technologies propres disponibles à un "taux préférentiel", en s'inspirant des principes de "licence obligatoire" adoptés à Doha pour les médicaments.

En outre, les membres de l'OMC pourraient interdire l'importation de bois exotiques lorsqu'elle contribue au changement climatique via le transport ou la réduction des écosystèmes qui absorbent les gaz à effet de serre. L'application des réglementations forestières sur la gouvernance et les échanges commerciaux qui régissent ce problème doit être rendue obligatoire.

Dans l'idéal, les objectifs qu'un pays ou une union douanière se fixe ne doivent pas être fondés sur les émissions causées par ses fabricants, mais sur la masse de produits qu'il/elle consomme (appelée "l'empreinte écologique"). Mais c'est très difficile à faire pour le moment. Le meilleur moyen de contrôler les émissions est d'agir au moment de la production et d'utiliser les systèmes d'échange de quotas d'émission.

La décision européenne d'inclure l'aviation dans le système de quotas européen, y compris pour les aéronefs en provenance de pays tiers, à moins que ces pays ne disposent d'un système équivalent, est un premier pas vers l'inclusion du coût total des émissions de carbone dans le prix des biens et des services à destination.

Si l'accord post-Kyoto n'est pas approuvé par tous les grands producteurs de gaz à effet de serre, les signataires de cet accord pourraient devoir envisager l'introduction de mesures qui garantiront une concurrence équitable entre les entreprises soumises à des limites sur leurs émissions de gaz à effet de serre et celles qui produisent dans des pays qui ne sont pas parties à l'accord, qui jouiraient autrement d'un avantage concurrentiel.

L'investissement dans les industries doit également être optimisé pour éviter autant que possible les transports inutiles. Des plateformes multimodales, qui fournissent un accès aux voies d'eau et au réseau ferroviaire, encourageraient les formes de transport les plus respectueuses de l'environnement. Les pays industrialisés devront coopérer avec les pays développés pour la sélection et le financement de systèmes intermodaux "propres" de ce type.

En ce qui concerne les normes de fonctionnement pour les biens de consommation (véhicules, appareils ménagers), tous les membres de l'OMC sont libres d'imposer des normes ambitieuses d'efficacité énergétique sur leurs marchés nationaux, à condition qu'ils respectent la règle de l'OMC concernant les "produits nationaux" (selon laquelle les mêmes normes sont appliquées quelle que soit l'origine du produit).

Dans cette perspective, souvenons-nous que le paragraphe 17 de la résolution du Parlement européen du 31 janvier 2008 sur le bilan de la Conférence de Bali sur le changement climatique (COP 13 et COP/MOP 3), "salue la décision de lancer un programme stratégique pour augmenter le niveau d'investissement dans le développement, le transfert et le déploiement des technologies d'atténuation et d'adaptation à destination des pays en développement, ainsi que la mission, confiée au groupe d'experts sur le transfert technologique, d'évaluer les lacunes et les obstacles concernant l'accès aux ressources financières et leur utilisation".