

## L'engagement unilatéral de l'Europe sur le climat et la question de l'ajustement aux frontières

O. Godard  
CNRS et École polytechnique  
[olivier.godard@polytechnique.edu](mailto:olivier.godard@polytechnique.edu)

Octobre 2008

Le Conseil européen de mars 2007 a marqué une date importante du point de vue de l'approche de la coordination internationale du problème climatique. Les 8 et 9 mars, il a pris, au nom de l'Union, l'engagement ferme et unilatéral de réduire les émissions européennes de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 20% d'ici 2020 par rapport à 1990. De plus, en cas de conclusion d'un accord international satisfaisant, cet objectif serait porté à 30%. Comment comprendre cette nouvelle approche, pour partie unilatérale et pour partie conditionnelle, d'un problème planétaire ?

À première vue, c'est tout à fait irrationnel du point de vue de l'efficacité environnementale et économique. La physique fait de l'enjeu climatique un problème planétaire par nature : en première approximation, les émissions de GES affectent le climat de la planète sans considération pour la localisation de ces émissions ; le climat qui s'établira en chaque point du globe dépendra des comportements d'émission de tous les pays, et pas seulement de celui de l'État dans lequel se trouve le point considéré. Or l'Union européenne à 27 représentait environ 12% des émissions de GES en 2000 et 15% des émissions de CO<sub>2</sub> la même année, mais seulement 10,5 et 13,5 respectivement en 2004. La part de l'Union dans les émissions mondiales ne cessera de décroître à l'avenir, rendant de moins en moins important l'effet direct de sa stratégie de réduction des émissions. C'est le paradoxe de la « vertu » : plus vous êtes vertueux, moins vous comptez physiquement pour résoudre les problèmes qui demeurent. Alors, à quoi bon ?

### Les deux urgences

L'idée d'un engagement unilatéral se comprend d'abord au croisement de deux urgences : l'une opérationnelle et l'autre stratégique.

*Donner un présent et un avenir au système européen de marché des quotas de GES*

La première urgence résulte de l'incertitude institutionnelle et politique actuelle sur l'existence d'un régime climatique international après 2012. En effet le protocole de Kyoto négocié en décembre 1997, mais seulement entré en vigueur en 2005 après la

ratification par la Russie, a organisé un premier pas<sup>1</sup> concret sur la base d'objectifs quantifiés de réduction des émissions de six GES, et en premier lieu du gaz carbonique (CO<sub>2</sub>), mais en se limitant à la période 2008-2012. Compte tenu des délais de toute négociation internationale, 2012 est désormais une échéance très proche. La question se posait, et se pose toujours : y aura-t-il un régime international post-Kyoto ? Cela fait plusieurs années que l'Union européenne presse ses partenaires d'engager les négociations permettant de donner à temps une réponse à cette question. Jusqu'à la Conférence de Bali en décembre 2007, ces demandes avaient été repoussées du fait d'un blocage politique dont les raisons peuvent se résumer de la manière suivante : les États-Unis proposaient des objectifs indicatifs et non contraignants à long terme (2050), souhaitant laisser à chaque pays le soin de choisir sa politique pour aller dans la direction fixée et, de façon générale, se refusaient à considérer des engagements contraignants tant que tous les pays émetteurs, en particulier les pays émergents, n'en acceptaient pas pour eux-mêmes. Unanimes sur ce point, les pays du Sud considéraient pour leur part que la responsabilité historique des pays industriels était engagée dans la création du problème climatique, qu'il appartenait à ces derniers de réduire d'abord fortement leurs émissions et de témoigner ainsi de leur bonne foi climatique, avant que les autres pays, émergents, en développement ou moins avancés, dont les priorités vont au développement économique, ne puissent envisager, dans plusieurs décennies, de s'engager dans une maîtrise de leurs émissions.

Cette situation de blocage a commencé de provoquer l'attentisme de l'investissement, à la fois dans le système européen de marché de quotas de CO<sub>2</sub>, qui couvre environ 45% des émissions de CO<sub>2</sub> de l'Union, et dans les mécanismes de projets du Protocole de Kyoto, qu'il s'agisse du Mécanisme de développement propre (MDP) dans les pays du Sud et de la Mise en œuvre conjointe (MOC) dans les pays d'Europe de l'Est. Or la transition vers une économie à bas profil en carbone dépend très largement de la formation du nouveau capital dans les équipements productifs, les biens durables et les infrastructures. Calé sur le calendrier de Kyoto, le marché européen de quotas de CO<sub>2</sub> avait un horizon trop court pour donner les impulsions nécessaires, sans parler des effets pervers d'une procédure d'allocation gratuite des quotas de CO<sub>2</sub> aux firmes industrielles. Faute de disposer d'un cadre post-2012 prévisible, c'est la crédibilité et le rôle économique du dispositif d'action européen qui étaient menacés par l'attentisme.

---

<sup>1</sup> Les pays membres de l'Union européenne (à 15) s'y sont engagés sur un taux de réduction de 8%. N'ayant pas été ratifié par les États-Unis, ce Protocole ne créait cependant des obligations de maîtrise des émissions que pour un club de pays industriels représentant moins de 20% des émissions mondiales.

*Une urgence climatique pressante*

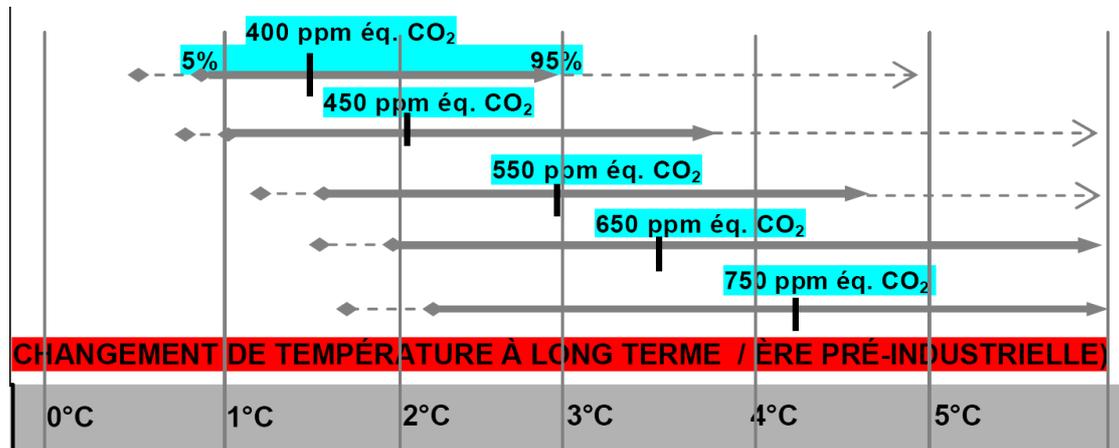
La seconde urgence est stratégique et touche aux données physico-économiques du problème du climat. La Convention-cadre sur le changement climatique avait été adoptée en juin 1992 ; elle posait un but à l'action commune : éviter une interférence dangereuse avec le climat de la planète. Que faire si nombre de pays, bien que signataires, refusent de mettre en œuvre des politiques à la hauteur de ce but ? Attendre des changements politiques chez les partenaires de l'Union, miser sur l'éveil progressif des consciences au gré des catastrophes naturelles ? Cela supposerait que la communauté internationale dispose tranquillement de tout le temps nécessaire. Or il y a urgence climatique, aussi paradoxal que soit l'emploi de ce terme pour un problème dont les enjeux principaux prendront vraiment corps à partir de 2050 et se déploieront surtout à grande échelle dans les siècles suivants.

Le Conseil européen de mars 2007 soulignait à juste titre qu'il était primordial de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2°C au maximum par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle. Au-delà, les dommages encourus pourraient être très élevés. Ce serait prendre un risque élevé de s'engager dans une aventure planétaire et un inconnu véritablement catastrophique pour de nombreux humains et peut-être pour l'humanité entière, même si l'on n'écrit pas ces mots sans réticence tant les discours millénaristes ont pu les discréditer.

Cet objectif de 2°C implique des contraintes très sévères, certains disent irréalistes, sur la trajectoire des émissions mondiales et donc sur le niveau de réduction des émissions de GES à réaliser année après année. Le rapport Stern (2006) pour le gouvernement britannique comme le 4ème rapport du GIEC-IPCC (2007) convergent pourtant pour considérer que la valeur médiane de concentration atmosphérique des GES correspondant à cette cible d'équilibre à long terme de 2°C est de 450 ppm de CO<sub>2</sub>eq (voir figures 1 et 2). Or le niveau déjà atteint est de 430 ppm pour les six GES considérés par le Protocole de Kyoto, ce qui laisse une faible marge de seulement 20 ppm. Pour faire 1 ppm de plus, il faut émettre entre 15 et 20 Gt de CO<sub>2</sub>eq. Les émissions de 2007 avoisinant les 50 Gt, ce sont entre 2 et 3 ppm qui s'ajoutent par an. Cela fait qu'il faudrait contraindre les émissions mondiales de GES à atteindre un plafond entre 2015 et 2020, puis à amorcer leur décroissance, alors qu'elles augmentent aujourd'hui d'environ un 1,5 GT annuellement. À l'horizon 2050 il faudrait que les émissions mondiales soient inférieures de 50% à leur niveau de 1990 et celles des pays industriels de 75% (le fameux facteur 4).

Encore faut-il souligner que le respect d'une limite de 450 ppm de CO<sub>2</sub>eq n'est absolument pas une garantie pour l'humanité de ne pas connaître une élévation de température supérieure à 2°C. Comme le montrent les Figures 1 et 2, des valeurs plus élevées ont encore une probabilité significative. Par exemple on estime à au moins 5% la probabilité que 450 ppm conduisent à une élévation de température entre 4 et 5°C. Il faudrait se donner un objectif de 350 ppm, déjà outrepassé, pour avoir une

sérieuse garantie de ne pas dépasser 2°C. En fait, en matière de climat, après avoir perdu une quinzaine d'années sur le terrain de l'action depuis 1992<sup>2</sup>, on est passé d'un seul coup du « c'est trop tôt, on a bien le temps », qui a été le discours dominant des économistes et des dirigeants américains, mais aussi de la plupart des milieux industriels, au « c'est trop tard, il va bien falloir s'adapter pour le meilleur et pour le pire ».

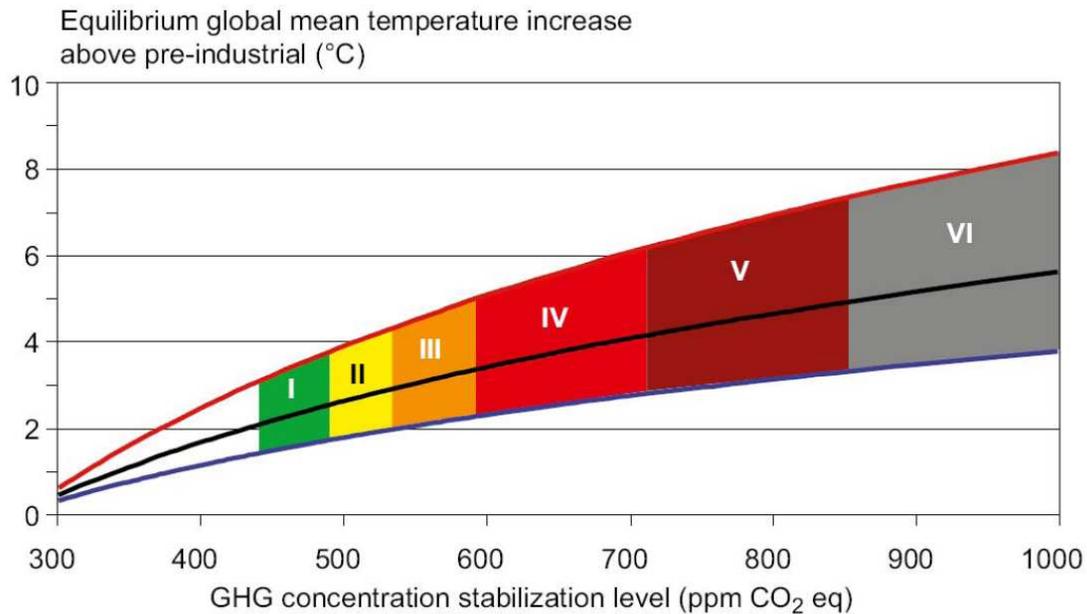


Extrait de : *The Stern Review Report: the Economics of Climate Change*. London, HM Treasury, 30 October 2006, Figure 2, p. v du résumé en français.

**Figure 1 : La correspondance entre niveau de concentration atmosphérique des GES et l'élévation attendue de la température moyenne de la planète à l'équilibre de long terme (d'après le rapport Stern)**

Toutefois l'adaptation, nécessaire du fait du caractère inéluctable d'un certain changement de climat, ne peut pas être vue comme une stratégie de remplacement, une sorte de Plan B. Outre le fait qu'elle transfère sans scrupule ce problème majeur aux générations futures, sa portée sera limitée face au caractère systémique des désordres climatiques qui vont amplifier tous les autres problèmes : obstacles à la production agricole, flux migratoires incontrôlés, nouvelles pandémies, tensions internationales. Elle ne pourra rien contre des évolutions planétaires réellement catastrophiques.

<sup>2</sup> Certes dans nombre de pays, l'intensité carbone du PIB par habitant a diminué, mais cette baisse a été plus que compensée par la croissance démographique et économique. Ainsi les États-Unis, qui s'étaient engagés à Rio à faire leur possible pour stabiliser leurs émissions en 2000 au niveau de 1990 ont finalement accru leurs émissions de 15% dans cette période.



Extrait du *Technical Summary of IPCC WGIII Fourth assessment Report*, Geneva, 2007, p. 42.

**Figure 2 : La correspondance entre niveau de concentration atmosphérique des GES et l'élévation attendue de la température moyenne de la planète à l'équilibre de long terme**

Lorsqu'on présente ce genre de données, on se fait souvent reprocher de recourir au catastrophisme et à l'exploitation de la peur. À tort. Car le catastrophisme ne consiste pas à présenter l'état des connaissances sur des catastrophes possibles, mais à recourir à une logique de raisonnement associant les trois éléments suivants : a) ne considérer que le scénario du pire ; b) décider, par choix moral ou autre, de tenir pour certaine la réalisation de ce scénario si une action de prévention n'est pas engagée ; c) mobiliser toutes les ressources disponibles pour faire obstacle à la réalisation du scénario considéré<sup>3</sup>. Énoncer les données du problème ne préjuge pas de la solution qu'on veut lui apporter. Le pire climatique n'est pas sûr, mais il est plausible, avec un niveau de probabilité de plusieurs ordres de grandeur supérieur à celui des risques d'un accident nucléaire majeur dans les centrales existantes, par exemple.

**Le sens d'un engagement unilatéral**

C'est dans le contexte qui vient d'être rappelé qu'il faut comprendre le changement de stratégie de l'Union européenne. Alors que depuis les années 90 l'Union

<sup>3</sup> Voir O. Godard, C. Henry, P. Lagadec et E. Michel-Kerjan, *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Gallimard, (Coll. Folio-Actuel), 2002.

européenne conditionnait son propre agenda à la conclusion d'un accord international engageant ses principaux partenaires économiques ou, au moins, à l'adoption par ces derniers d'engagements équivalents au sien, le Conseil des 8 et 9 mars a donc pris de manière unilatérale l'engagement ferme de réduire les émissions européennes de GES d'au moins 20% d'ici 2020 par rapport à 1990.

L'Europe ne résoudra pas le problème climatique à elle seule, chacun le sait et tel n'est pas l'objectif, si celle-ci devait se concrétiser. Pour une Europe de 500 millions d'habitants il s'agirait avant tout de préserver la possibilité d'une trajectoire d'émissions ne faisant pas entrer l'humanité dans la zone du danger climatique majeur. Considérons l'hypothèse inverse. Si, faute d'un accord international, l'Europe renonçait finalement en 2013 à poursuivre sa politique climatique, reportant son effort sur des actions d'adaptation à une évolution jugée inéluctable, quelles chances ultérieures resterait-il à une politique de prévention conçue pour éviter la mise en danger climatique de la planète ? Ce renoncement signifierait la fin de tout espoir de voir se mettre en place à temps une action internationale à la hauteur de l'enjeu. Chaque partie du monde aurait alors à se préparer à s'adapter, tant bien que mal, aux différents types d'événements naturels, politiques et militaires qui résulteraient de la situation.

Les risques climatiques ne peuvent pas être abordés en termes de tout ou rien. Même si les 550 ppm sont dépassées, il vaut quand même mieux préserver la chance d'une politique de prévention permettant d'éviter d'atteindre les 1000 ppm prévues en cas de laisser-faire. L'urgence climatique est forte mais elle est continue. Elle ne cesse pas si l'on rate la première ou la seconde cible. Pour cela l'Europe doit persister dans son engagement, même si elle n'est rejointe que 20 ans plus tard par l'essentiel de la communauté internationale.

Il ne faut sans doute pas se faire d'illusions sur l'exemplarité morale d'un engagement unilatéral européen vis-à-vis des autres régions du monde. Toutefois l'absence d'effet moral d'entraînement à court et moyen terme n'enlève rien à la justification morale d'une action responsable conduisant l'Europe à balayer devant sa porte au nom de valeurs d'universalité auxquelles sa culture et le meilleur de sa tradition humaniste ont donné essor. Cela témoigne de sa prise au sérieux de la question climatique et donc de son engagement au service de l'humanité et des populations les plus pauvres de la planète. N'oublions pas que ce sont les populations les plus démunies des pays les moins avancés qui seront le plus durement frappées par le changement climatique du fait de leur position géographique, de leur plus grande dépendance aux événements naturels pour la satisfaction de leurs besoins de base et de leur manque de ressources pour s'adapter aux événements extrêmes et aux changements majeurs entraînés par le bouleversement du climat.

En pratique, la démarche européenne pourrait être exemplaire en un autre sens : il pourrait être important, pour entraîner à terme les autres pays, de faire la

démonstration pratique et visible qu'une maîtrise des émissions de GES est possible à un coût demeurant raisonnable. Amener ces pays à constater que des techniques existent et qu'elles peuvent être diffusées sans régression économique majeure ni troubles sociaux pourrait réduire de façon significative les appréhensions de leurs responsables et de leurs populations.

### **Le risque de la contre-productivité**

Il est bel et bien de s'engager de façon unilatérale. Encore faut-il que cela ne soit pas contreproductif pour l'adoption ultérieure d'un cadre multilatéral d'action, soit parce que la démarche serait jugée hostile par les partenaires de l'Europe, soit parce que cet engagement leur conviendrait si bien qu'il se transformerait en frein des démarches d'adhésion à un régime international d'engagements. Sur le premier point, le fait que l'Europe s'engage unilatéralement devrait plutôt être bien accueilli par nombre d'autres pays pour plusieurs raisons. Cela permettrait de maintenir en vie des procédures inventées dans le cadre du protocole de Kyoto comme le Mécanisme de développement propres (MDP) et la Mise en œuvre conjointe (MOC) dans lesquelles les pays émergents et en développement ou les pays de l'Est de l'Europe trouvent une source de revenus ou de modernisation technique. De plus en créant *a priori* un différentiel de compétitivité industrielle à court et moyen terme aux dépens de l'Europe, cela élargirait les marchés accessibles aux pays tiers. Cela contribuerait aussi à atténuer les tensions sur les marchés des ressources fossiles, dont bénéficieraient tous les pays consommateurs, en particulier en développement, à condition que le développement des biocarburants ne vienne pas créer des tensions insupportables sur les marchés des denrées agricoles. Enfin du fait de la stimulation de la R & D, cela favoriserait l'invention et la diffusion de techniques énergétiques plus efficaces, dont tous les pays pourraient ensuite profiter.

Le tableau est moins favorable pour le second point. Du point de vue de l'avancée de la négociation internationale, un engagement unilatéral peut être contreproductif. Le propre d'une négociation étant pour chaque partie « d'acheter » le comportement des autres en échange du sien (obligations réciproques) la démarche unilatérale d'une Partie sur un dossier tend à réduire à néant ce qu'elle peut ensuite mettre dans la balance de la négociation pour obtenir l'engagement des autres : son engagement unilatéral sera tenu pour un acquis par les autres Parties à qui il faudra alors offrir davantage pour provoquer leur propre engagement. De plus, s'agissant de traiter d'un bien collectif planétaire, l'engagement unilatéral renforce les incitations données à d'autres Parties à faire du *free-riding*.

Ainsi, dans le cas du climat, rejoindre une coalition pro-climat après l'engagement unilatéral de l'Europe reviendrait pour les pays non européens à perdre l'avantage compétitif qui serait créé par un tel engagement si ce dernier n'était pas assorti de contreparties ou de mesures d'accompagnement. Cette perte économique potentielle associée à l'engagement dans un régime multilatéral pourrait

faire de l'initiative européenne une action « *self-defeating* », ruinant la chance même qu'elle était supposée entretenir. Le problème posé est donc de rechercher une forme d'engagement unilatéral qui minimise l'incitation donnée aux autres Parties à rester en dehors d'une coalition « pro-climat ». Il ne s'agit en effet pas d'obtenir le simple prolongement du type de participation des pays émergents et en développement qu'a organisé le protocole de Kyoto (participation à la définition des règles mais aucun engagement quantifié de maîtrise des émissions de GES). L'une des voies pour y parvenir est d'éviter que l'engagement unilatéral de l'Europe ne confère aux pays non-européens des avantages indus, mais attractifs, sur le terrain de la concurrence industrielle, en instaurant un mécanisme d'ajustements aux frontières pour les productions les plus sensibles.

### **Pour un mécanisme non protectionniste d'ajustement aux frontières**

Sans ajustement aux frontières pour les produits de base faisant l'objet d'une compétition internationale et nécessitant pour leur production un niveau élevé de consommation d'énergie fossile ou d'émission de GES, l'engagement unilatéral de l'Europe introduirait un différentiel de compétitivité entre productions européennes et productions étrangères. Cela se traduirait par des transferts de production, soit de façon spectaculaire par des délocalisations industrielles, mais plus sûrement par une redistribution des parts de marché et une réorientation des flux d'investissement au bénéfice des concurrents de l'Europe, ce qui entraînerait, d'une manière ou d'une autre des phénomènes de fuite du carbone (« *carbon leakage* ») accroissant au total les émissions émises par les productions concernées. Il s'agit donc de concevoir un mécanisme qui ferait largement obstacle à cette fuite du carbone et réduirait les contre-incitations à la coopération internationale sans pour autant éveiller l'hostilité des pays tiers et compromettre ainsi la perspective de constitution d'un régime multilatéral.

Cette proposition d'ajustement aux frontières fait incontestablement débat. Sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce est jugée incertaine ou douteuse par certains analystes, mais accessible par d'autres, si le dispositif est conçu avec finesse<sup>4</sup>. La proposition détaillée ci-dessous est calibrée pour être en accord avec les principes fondamentaux de l'OMC. Certains analystes évoquent la perspective de mesures de rétorsion en chaîne. Des intervenants se révoltent à l'idée que l'Europe mette le doigt dans une approche jugée protectionniste, après tant d'efforts pour ouvrir les frontières commerciales et se dégager de cette tentation permanente. Pourtant seul l'ensemble « engagement

---

<sup>4</sup> Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, reconnaissait récemment lors d'une audition, le 1<sup>er</sup> octobre 2008, devant la Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, que l'adoption d'une « taxe aux frontières » serait possible dans le cadre des règles de l'OMC, tout en replaçant cette question dans le cadre de la négociation multilatérale visant à définir les engagements respectifs de chaque pays.

unilatéral plus ajustement aux frontières » forme un ensemble cohérent, alors que prise isolément, l'une des deux composantes n'est soit pas viable, soit pas justifiée.

C'est pour donner un avenir à l'industrie lourde européenne sans en rabattre sur les ambitions du programme d'action pour le climat et pour permettre l'adoption de règles du jeu plus saines et efficaces, que les règles du marché européen du carbone doivent être complétées par un mécanisme d'ajustement aux frontières. Le mécanisme que je propose<sup>5</sup> devrait fonctionner comme un sas de décompression entre l'Europe qui aurait introduit une valeur économique pour les émissions de GES et les autres pays où le carbone n'aurait pas encore de prix ou un prix significativement inférieur. D'où un calibrage à situer entre deux bornes. D'un côté il devrait demeurer favorable aux pays tiers par rapport à la situation économique qui prévaudrait si l'Europe ne prenait aucun engagement unilatéral sur des objectifs de réduction des émissions, comme ceux fixés à l'horizon 2020. De l'autre côté il devrait réduire l'avantage concurrentiel que ces pays pourraient retirer de l'engagement unilatéral de l'Europe si cette dernière ne prenait aucune mesure pour rééquilibrer les conditions de concurrence dans les secteurs exposés.

### **Le profil d'un mécanisme mettant la concurrence au service du climat**

Afin de coller au maximum à l'organisation économique européenne pour les secteurs industriels concernés (acier, ciment et matériaux de construction, aluminium, verre, raffinage pétrolier), le mécanisme reposerait sur l'obligation des importateurs d'acheter des quotas de GES sur le marché européen ou des crédits MDP et MOC admis en Europe, et sur la restitution de quotas aux producteurs européens pour leurs exportations hors l'Europe. Pour lever toute objection de discrimination entre importations, contraire aux principes de l'OMC, il s'appliquerait aux importations en provenance de tout pays extérieur à l'Union, à charge pour les pays partenaires de l'Europe dans un Accord Multilatéral Post-Kyoto, de mettre en place de leur côté un dispositif similaire d'ajustement aux frontières, comme cela se pratique pour les taxes sur la consommation (TVA), différentes d'un pays à l'autre.

Pour les importations l'assiette pourrait être fondée sur deux variables principales : (a) le taux d'effort sectoriel « carbone » demandé aux producteurs européens ; (b) les émissions unitaires qui auraient résulté de l'emploi par les producteurs étrangers de la « meilleure technologie disponible » (BAT). Calculé par secteurs au niveau européen et pas au niveau de chaque État membre, le taux d'effort prendrait en compte deux variables : les plafonds de quotas imposés, impliquant un taux de réduction déterminé par rapport à un scénario de référence reflétant la

---

<sup>5</sup> Voir O. Godard (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://ceco.polytechnique.fr/CDD/PDF/DDX-07-15.pdf>

croissance économique attendue<sup>6</sup> ; la part des plafonds attribuée gratuitement aux entreprises sous forme de quotas, l'autre partie étant mise aux enchères. Ce mode de calcul permettrait une montée en puissance automatique de l'ajustement en fonction de l'évolution de ces deux paramètres. La formule proposée est la suivante :

$$\text{Taux d'effort pour le secteur } i = \frac{(e_t + e_{t_{elec}})^i (1 + g^i)(1 - r^i) - e_t c^i}{(e_t + e_{t_{elec}})^i (1 + g^i)(1 - r^i)}$$

Avec :  $e_t^i$  les émissions de référence à l'année  $t$  du secteur  $i$ ,  $e_{t_{elec}}^i$  la quantité de quotas de GES incorporée dans la consommation d'électricité du secteur  $i$  à l'année  $t$ ,  $e_t c^i$  le montant des quotas sectoriels attribués gratuitement au secteur  $i$  à l'année  $t$ ,  $g^i$  le taux de croissance escompté pour le secteur  $i$  dans la période considérée,  $r^i$  le taux de progrès attendu de l'efficacité carbone par unité de produit (tonne de ciment, d'acier...) dans le secteur  $i$  pour cette période.

La référence aux émissions de la meilleure technologie disponible pour déterminer les obligations d'achat de quotas des importateurs maintient un avantage pour ces derniers. Cet avantage concurrentiel est à la mesure de l'écart entre les performances en GES des producteurs européens et celles des BAT. Cette solution conçue pour ne pas faire du mécanisme d'ajustement une arme protectionniste et hostile aux pays tiers répond à deux autres préoccupations : couper court aux difficultés de rassemblement de l'information sur le contenu effectif en émissions de tout produit se présentant aux frontières ; adopter une référence objective et non arbitraire. En dépit de réserves émises par des membres de l'administration ou des représentants d'entreprises, La solution devrait être praticable sur le plan administratif car, pour les produits de base (acier, ciment, etc.), les techniques de production, en nombre limité, sont internationalement connues et le concept de meilleures technologies disponibles est d'usage fréquent dans le droit de l'environnement de différents régions du monde.

De façon analogue aux pratiques en vigueur pour les taxes sur la consommation, le rééquilibrage imposé aux importateurs pour l'accès au marché européen devrait logiquement avoir son pendant pour l'accès des industriels européens au marché mondial sous la forme d'une restitution de quotas pour la part de leur production exportée, mais toujours sur la base des émissions de la meilleure technologie disponible et pas de leurs émissions réelles. Ce double mécanisme soulèverait *a priori* un problème de déséquilibre comptable : ce sont les entreprises

---

<sup>6</sup> Le risque de surenchère dans les prévisions avantageuses peut être neutralisé en appliquant des taux unitaires d'émission par unité de produit, tel qu'observés à une date récente, corrigés par un taux tendanciel d'amélioration de l'efficacité carbone, et multiplié par une quantité produite ajustée en fonction d'un taux de croissance sectoriel moyen corrélé économétriquement au taux de croissance attendu au niveau macroéconomique, et non à partir des dires des industriels concernés. Sur une période de 8 années (2013-2020), les erreurs conjoncturelles devraient se compenser.

qui recevraient le produit de la vente de quotas aux importateurs à travers les transactions sur le marché, mais ce sont les autorités publiques qui devraient restituer des quotas gratuits aux exportateurs. Cette situation nécessiterait la constitution d'une réserve de quotas soustraite de l'allocation initiale et, en conséquence, augmentant à due proportion le taux d'effort applicable aux producteurs européens, afin de préserver l'intégrité des plafonds décidés. Ou bien les importateurs seraient tenus de se procurer des crédits MDM ou MOC exclusivement, ce qui contribuerait à disséminer la prise en compte de la contrainte carbone dans les pays non-européens

Un tel mécanisme inciterait les entreprises européennes à adopter progressivement les meilleures technologies disponibles afin de réduire le différentiel de traitement introduit au profit des importateurs. De même il inciterait plutôt les pays tiers à développer et à introduire de nouvelles technologies plus efficaces du point de vue des émissions puisque cela tendrait à accroître leur avantage sur les productions européennes. Ainsi la compétition industrielle mondiale sur la technologie tendrait plutôt à servir la politique climatique qu'à la desservir.

## **Conclusion**

L'Europe s'est donné son propre agenda sur le problème de l'effet de serre sans le faire dépendre à l'excès des choix des autres pays. Elle doit maintenant adopter une démarche qui tout à la fois neutralise les incitations des autres pays à ne pas coopérer et réussisse à mettre tous les secteurs d'activité européens sur le chemin du Facteur 4, sans porter artificiellement atteinte à la compétitivité des secteurs industriels fortement exposés à la concurrence internationale. Le mécanisme d'ajustement aux frontières proposé 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, alors que l'Europe est souvent accusée d'être inconséquente et de se payer de mots. Les perspectives de coopération internationale ne seraient pas mises en péril du fait du mécanisme proposé car les pays tiers seraient encore gagnants par rapport à une situation où l'Europe rentrerait dans le rang en cas d'échec des négociations climat à s'accorder sur un régime d'ensemble satisfaisant. Les pays non-européens respecteraient l'Europe et pourraient coopérer avec elle si elle a des objectifs justifiables et clairs et une stratégie raisonnée et convaincante pour les atteindre. Qu'elle manifeste à cette occasion le refus de son suicide industriel sera pris comme un signe de sérieux, dès lors qu'il serait accompagné du souci symétrique de ne pas nuire aux autres pays et de ne pas distordre une saine compétition internationale.