

Climat et commerce international : le choc des puissances

Carole Mathieu

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/3 Automne**, PAGES 67 À 78
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303103

DOI 10.3917/pe.213.0067

Date de mise en ligne : 10/09/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-3-page-67?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 65 contrechamps

L'ÉCONOMIE CONTRE LE CLIMAT ?



Climat et commerce international : le choc des puissances

Par **Carole Mathieu**

Carole Mathieu est responsable des activités européennes au Centre Énergie et Climat de l'Institut français des relations internationales.

La bataille pour le climat a une dimension économique majeure. Avec la neutralité climatique comme nouvel horizon, les grandes puissances misent sur la politique industrielle verte et tentent de contenir les émissions associées à leurs importations. Cette approche renforce le soutien domestique aux engagements climatiques, mais elle porte le risque d'attiser les confrontations et donc de ralentir la transition globale, sauf à s'entendre sur de nouvelles règles du jeu commercial international.

politique étrangère

Depuis l'élection de Joe Biden, un vent d'optimisme souffle sur les négociations climatiques internationales. L'espoir d'une solution multilatérale renaît à quelques mois de la grande conférence de Glasgow (COP26) qui doit marquer la clôture d'un nouveau cycle de révision des engagements pour 2030. En un temps record, les États-Unis ont non seulement réintégré l'accord de Paris sur le climat, mais ils ont aussi présenté au reste du monde un plan de réduction de leurs émissions nationales de -50 % à -52 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2005. Cette annonce est intervenue le 22 avril 2021, à l'occasion d'un grand sommet virtuel organisé par la Maison-Blanche. Il poursuivait un double objectif : démontrer la crédibilité de l'engagement américain en faveur du climat et accroître la pression diplomatique sur l'ensemble des grands émetteurs, à commencer par la Chine, afin qu'ils suivent le même chemin.

Pourtant, les chiffres ne sont guère encourageants. En 2020, du fait des restrictions liées à la pandémie de Covid-19, les émissions de CO₂ ont connu la plus forte baisse enregistrée depuis la Seconde Guerre mondiale (-6 %), mais la trajectoire s'est inversée dès la reprise de l'activité et des

échanges. Les prévisions pour 2021 laissent présager un rebond de 5 %, qui reflète l'absence de changement structurel durable¹. Pour trouver des raisons d'espérer, il faut se concentrer sur l'évolution des discours officiels. Fin 2019, les pays européens étaient quasiment les seuls à promettre d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, alors que cet objectif engage désormais les deux tiers de l'économie mondiale, dont les États-Unis et la Chine (pour 2060). Cela signifie que tous les grands pays industrialisés s'engagent à réduire drastiquement leurs émissions territoriales pour parvenir, d'ici le milieu du siècle, à un niveau minimal d'émissions résiduelles, pouvant être entièrement compensé par les puits de carbone domestiques, qu'ils soient naturels (forêts) ou artificiels (géo-ingénierie).

Pour servir la cause climatique, ces ambitions de long terme doivent s'accompagner d'une mise en cohérence des objectifs de moyen terme (2030), sans quoi la trajectoire menant à la neutralité climatique serait intenable. C'est précisément le mandat de la présidence britannique de la COP26, qui est soutenue dans ses efforts par l'engagement constant de l'Union européenne (UE) et l'activisme diplomatique de l'administration Biden. Le Canada, le Japon ou encore la Corée du Sud ont déjà répondu favorablement à cet appel et tous les regards sont désormais braqués sur la Chine. Le président Xi Jinping a en effet accepté de participer au sommet du 22 avril, sans toutefois consentir à de nouveaux engagements : façon d'affirmer que la Chine œuvre en faveur du multilatéralisme tout en restant insensible aux pressions américaines.

Si le climat est à ce jour le seul sujet sur lequel les États-Unis et la Chine se disent prêts à renouer le dialogue, le potentiel de coopération est plus limité qu'il n'y paraît, et ce constat vaut également pour le nouveau programme transatlantique promu par Bruxelles². La neutralité climatique devenant le scénario de référence pour l'économie mondiale, les grands blocs régionaux cherchent à aligner leurs politiques climatiques sur leurs intérêts industriels et stratégiques. À la bataille sur le partage de l'effort de réduction des émissions vient donc s'ajouter une nouvelle grille de lecture, celle d'une bataille sur le partage des opportunités économiques créées par la transition bas-carbone.

1. *Global Energy Review 2021*, Agence internationale de l'énergie, avril 2021, disponible sur : iea.blob.core.windows.net.

2. « Joint Communication: A New EU-US Agenda For Global Change », Commission européenne, décembre 2020, disponible sur : ec.europa.eu.

L'essor des rivalités industrielles pour le contrôle des technologies bas-carbone

En 2006, l'économiste britannique Nicholas Stern présentait une première évaluation exhaustive des implications économiques, sociales et environnementales du changement climatique³. Il concluait que le coût de l'inaction serait bien supérieur à celui de l'action, et appelait en conséquence à un sursaut collectif pour minimiser la facture. Un temps utile, ce cadrage de la problématique climatique n'a pas suscité la mobilisation escomptée, et l'échec du sommet de Copenhague de 2009 est venu confirmer qu'il était impossible de faire avancer les négociations avec une rhétorique centrée sur la répartition du fardeau climatique. À l'approche de la COP21 de 2015, Nicholas Stern a présenté une actualisation de son rapport, choisissant cette fois de mettre en avant non plus les coûts mais les « co-bénéfices » que peuvent générer les investissements bas-carbone⁴. Les architectes de l'accord de Paris se sont appuyés sur cette thèse pour porter le récit d'une prospérité réinventée. Six ans plus tard, il faut considérer que le pari est réussi. Dans le discours dominant, l'économie compétitive de demain est une économie décarbonée et tous les pays industrialisés voient l'urgence d'engager cette mutation technologique pour asseoir leur leadership économique.

L'écrasante domination de la Chine

La Chine a très tôt intégré cette logique. Adopté au printemps 2015, son programme industriel *Made in China 2025* faisait déjà la part belle aux équipements énergétiques et aux véhicules propres. Pékin a en effet choisi de coupler sa politique climatique avec un soutien public ciblé sur les industries bas-carbone, destinées à alimenter des marchés en forte croissance en Chine comme dans le reste du monde. En 2020, la Chine arrive ainsi en tête du classement mondial en termes de développement de nouvelles capacités de production d'électricité d'origine photovoltaïque (48,2 gigawatts soit 35 % du total mondial)⁵. Toujours en 2020, la Chine assurait plus de 75 % de la production mondiale de cellules photovoltaïques⁶. Elle domine l'offre et la demande mondiale de technologies bas-carbone.

3. N. Stern, *Report on the Economics of Climate Change : The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 30 octobre 2006, disponible sur : webarchive.nationalarchives.gov.uk.

4. « Better Growth, Better Climate », Global Commission on the Economy and Climate, septembre 2014, disponible sur : newclimateeconomy.report.

5. « Renewables 2021 Global Status Report », REN21, 2021, disponible sur : www.ren21.net.

6. « PV Manufacturing & Technology Quarterly Report », *PV Tech Research*, Solar Media Market Research, mai 2021.

La prise de contrôle de l'industrie solaire par la Chine

La prise de contrôle de l'industrie solaire par la Chine est un souvenir douloureux pour les Européens, qui ont été les premiers à introduire des dispositifs de soutien public en faveur de cette technologie. Au début des années 2000, l'industrie solaire était florissante en Europe et en particulier en Allemagne, mais elle n'a pas pu résister à la montée en puissance d'acteurs chinois bénéficiant de subventions publiques et capables de produire à très grande échelle tout en jouissant de débouchés quasi garantis sur leur marché intérieur. Pour le consommateur européen, l'opération était gagnante car les coûts associés au déploiement de cette technologie ont baissé de façon spectaculaire grâce à la stratégie industrielle chinoise. En contrepartie, il a fallu se résigner à voir le dernier grand fabricant européen, SolarWorld, se déclarer en faillite en 2017 et se contenter des créations d'emplois en aval de la filière, dans l'installation des panneaux photovoltaïques et la gestion des parcs de production.

Dans un premier temps, ce déséquilibre a été toléré parce que les importations bon marché permettaient de ne pas alourdir excessivement la facture des consommateurs, et que l'énergie solaire ne comptait au final que pour 5 % de l'approvisionnement électrique de l'UE⁷. L'Europe s'est aussi rassurée en observant ses quelques succès industriels sur d'autres fronts, comme celui de l'éolien en mer⁸. Néanmoins, la perspective a depuis changé, parce que l'UE a renforcé ses engagements climatiques et qu'il a fallu envisager un bouquet de technologies bas-carbone bien plus diversifié, sans pouvoir compter sur les atouts industriels correspondants.

L'Europe déterminée à revenir dans le jeu

La sonnette d'alarme est tirée en 2017, et elle concerne d'abord le secteur automobile. L'UE reconnaît qu'elle doit s'attaquer frontalement aux émissions du transport routier, qui ont augmenté de près de 25 % depuis 1990 du fait de l'essor du trafic et de l'alourdissement des véhicules⁹. Pour inverser la tendance, l'UE renforce ses standards d'émissions de CO₂ pour les ventes de véhicules neufs, jusqu'au point où les constructeurs automobiles ne peuvent plus compter seulement sur des améliorations incrémentales de l'efficacité des moteurs thermiques. Pour échapper aux amendes,

7. « The European Power Sector in 2020. Up-to-Date Analysis of the Electricity Transition », Agora Energiewende, janvier 2021, disponible sur : www.agora-energiawende.de.

8. M. Cruciani, « L'essor de l'éolien *offshore* en mer du Nord : un enjeu stratégique pour l'Europe », *Études de l'Ifri*, Ifri, juillet 2018, disponible sur : www.ifri.org.

9. « Greenhouse Gas Emissions from Transport in Europe », Agence européenne de l'environnement, décembre 2020, disponible sur : www.eea.europa.eu.

il leur faut désormais inclure une part croissante de véhicules zéro-émission dans la gamme des produits proposés au consommateur européen.

Cette bascule forcée des investissements suscite des craintes car elle bénéficie d'abord à la technologie des batteries, pour laquelle les capacités industrielles européennes sont presque inexistantes. En clair, l'Europe doit promouvoir le véhicule électrique pour que le transport routier s'inscrive enfin dans la trajectoire de neutralité climatique mais, ce faisant, elle risque de déstabiliser une filière industrielle forte de 2,7 millions d'emplois directs¹⁰ et de se placer dans une situation de dépendance vis-à-vis des grands pays leaders de l'électrochimie, à savoir le Japon, la Corée et bien sûr la Chine. Le risque est cette fois-ci trop important et l'UE décide d'organiser la riposte en lançant l'Alliance européenne des batteries. Dans l'urgence, des financements de la Banque européenne d'investissement sont débloqués, et des aides d'État sont exceptionnellement autorisées pour favoriser l'implantation d'activités de production de batteries sur le sol européen et ainsi amorcer une stratégie de rattrapage. À ce jour, près de 10 milliards d'euros de financements publics ont été alloués aux projets industriels déployés en Europe dans la filière des batteries¹¹.

En décembre 2019, le lancement du Pacte vert fait définitivement sauter les tabous européens sur le rôle de l'État, l'investissement public et la politique industrielle. Ce grand plan d'action de la Commission von der Leyen doit à la fois faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone et assurer sa prospérité. En poursuivant ce double objectif, l'UE entend sécuriser l'acceptabilité politique et sociale de sa politique climatique, et réinventer son modèle de croissance. Cette ambition se matérialise ensuite au travers des plans de relance et du fléchage d'une large partie des dépenses vers l'industrialisation de nouvelles technologies comme la production d'hydrogène décarboné. La remise en cause des règles de stabilité budgétaire autorise de nouveau l'UE à penser en termes d'investissement stratégique et à encourager l'émergence de champions européens. Au printemps 2021, elle lance même l'Initiative pour le solaire en Europe avec l'espoir de prendre sa revanche dans le photovoltaïque.

Les premiers résultats sont là. L'Europe accueille désormais une quinzaine de projets d'usines de fabrication de cellules de batteries et cinq

10. « Share of Direct Automotive Employment in the EU, by Country », Association des constructeurs européens d'automobiles, mars 2020, disponible sur : www.acea.auto.

11. C. Mathieu, « Green Batteries: a Competitive Advantage for Europe? », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2021, disponible sur : www.ifri.org.

Ce dynamisme industriel est une illusion d'autonomie stratégique

gigafactories sont annoncées pour la fabrication d'électrolyseurs soutenant la production d'hydrogène décarboné. Néanmoins, ce dynamisme industriel est une illusion d'autonomie stratégique, dans la mesure où seule une minorité de projets sont mis en œuvre par des acteurs européens, et où les activités implantées en Europe ne couvrent souvent qu'une partie restreinte de la chaîne de valeur. Par exemple, dans le domaine des batteries, l'approvisionnement en matières premières est l'un des principaux facteurs de coûts. Il compte pour 60 % du coût de la cathode, le composant clé des cellules. Or, la Chine est incontournable sur ce segment amont, car ses opérateurs miniers investissent massivement dans le développement de nouvelles capacités d'extraction, en République démocratique du Congo pour le cobalt, aux Philippines pour le nickel ou encore au Chili pour le lithium. Par ailleurs, la Chine assure la plus grande partie des opérations mondiales de raffinage sur son territoire (70 % pour le cobalt, 35 % pour le nickel et 60 % pour le lithium¹²), ce qui favorise ensuite la compétitivité de ses propres fabricants de batteries.

Cette question de la souveraineté minérale commence à préoccuper l'UE, mais ses marges de manœuvre sont limitées. Elle dispose en effet de ressources inexploitées en lithium, cobalt et graphite, essentiellement dans les pays nordiques, mais les quantités susceptibles d'être produites ne couvriront qu'une part minoritaire de ses besoins. En outre, les projets miniers peinent à voir le jour car l'exploitation des ressources du sous-sol génère souvent une forte opposition locale. Si l'Europe veut sécuriser ses approvisionnements en métaux et minerais, il lui faut favoriser les projets d'importation au moyen d'accords commerciaux avec les pays producteurs ou d'un soutien financier aux opérateurs miniers européens développant des activités d'extraction à l'étranger. L'UE s'est bien dotée en septembre 2020 d'une nouvelle « alliance » sur les matières premières minérales mais la prise de conscience n'a pas encore été suivie d'action.

La politique climatique de Biden ou le pari de la croissance verte

Aux États-Unis, pays fermement attaché au laisser-faire en matière de politique économique, on observe un regain d'intérêt similaire pour la politique industrielle, avec toujours cet ancrage climatique. Si le président Biden n'a pas repris le projet de *Green New Deal*, porté par l'aile gauche du camp démocrate, il compte bien sur l'investissement public pour stimuler

12. « The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions », Agence internationale de l'énergie, mai 2021, disponible sur : www.iea.org.

l'industrie américaine des *cleantechs* et créer de nouvelles opportunités qui viendraient ensuite réduire l'importance relative de l'industrie des énergies fossiles et donc son influence sur la scène politique. Plutôt que de miser sur la contrainte et taxer les émissions de carbone, Biden propose un projet de transition *Made in All of America*, qui a certainement plus de chances de bénéficier d'un soutien bipartisan.

Dans son grand programme d'investissement – *American Jobs Plan* –, l'administration Biden précise son intention de « rassembler et mobiliser le pays pour relever les grands défis de notre temps : la crise climatique et les ambitions d'une Chine autocratique¹³ ». Il est donc à nouveau question de s'extraire de la dépendance vis-à-vis des acteurs économiques chinois, et de veiller à la résilience des chaînes de valeur. Comme la Commission européenne, la Maison-Blanche a récemment publié un rapport d'analyse sur les vulnérabilités des chaînes de valeur critiques pour l'économie américaine¹⁴. Sans surprise, ce rapport appelle à renforcer le soutien public pour l'industrie américaine des batteries et l'industrie des mines et du raffinage. Il rappelle aussi que le soutien à l'offre doit être complété de mesures visant à soutenir la demande américaine de technologies bas-carbone, car les investissements ne pourront être déclenchés sans la perspective de débouchés commerciaux.

Sur ce point, la bataille politique s'annonce difficile pour l'administration Biden. À l'issue des premières discussions avec le Sénat, les négociateurs de la Maison-Blanche ont dû revoir à la baisse les montants prévus pour renforcer les subventions à l'achat de véhicules électriques, déployer des bornes de recharge publiques et convertir à l'électrique la flotte fédérale de bus et véhicules utilitaires. Sans un boom de la demande pour l'électromobilité, comme advenu en Chine et comme il se profile en Europe, une industrie américaine des batteries a moins de chances d'être profitable. En revanche, les États-Unis ont une longueur d'avance en matière d'autonomie minérale, car l'administration Trump a déjà pris un certain nombre de mesures pour renforcer la compétitivité de l'industrie minière américaine et bâtir des coalitions internationales, notamment *via* le Dialogue stratégique quadrilatéral (Quad) qui rassemble les États-Unis, le Japon, l'Inde et l'Australie¹⁵.

13. « Fact Sheet : The American Jobs Plan », Maison-Blanche, 31 mars 2021, disponible sur : www.whitehouse.gov.

14. « Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, 100-days Reviews under Executive Order 14017 », Maison-Blanche, juin 2021, disponible sur : www.whitehouse.gov.

15. E. Laplane, « La stratégie de souveraineté minérale américaine : une mobilisation tous azimuts », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2021, disponible sur : www.ifri.org.

Jusqu'où ces rivalités industrielles profitent-elles à la préservation du climat ? En soutenant leurs industries bas-carbone domestiques, les pays concernés peuvent renforcer l'adhésion des populations pour ensuite établir une politique climatique plus ambitieuse, qui intègre aussi des contraintes fortes sur les industries polluantes. La ligne rouge est celle du protectionnisme vert qui consisterait à établir des barrières à l'entrée pour les concurrents étrangers. Le cloisonnement des marchés intérieurs freinerait alors l'innovation, au risque de renchérir le coût global de la transition. C'est aujourd'hui tout le défi de l'Europe que de maintenir une position équilibrée : soutenir plus activement son tissu industriel pour jouer à armes égales avec ses concurrents, sans renoncer à son engagement en faveur du libre-échange. Au-delà des enjeux de politique industrielle, la question qui se pose est bien celle d'une mise en cohérence des règles du commerce international avec l'agenda climatique.

Réguler les émissions importées : la nouvelle frontière des politiques climatiques

Une critique récurrente vis-à-vis de l'effort climatique de l'UE consiste à dire que la baisse des émissions territoriales est avant tout le résultat du processus de désindustrialisation de l'Europe, et qu'il est donc sans effet sur le niveau d'émissions à l'échelle mondiale. Cette critique est largement infondée, dans la mesure où les émissions associées à la consommation finale des Européens, qui incluent bien les importations, ont baissé dans des proportions presque équivalentes aux émissions territoriales (-19,5 % contre -20,3 % sur la période 1990-2016)¹⁶. Néanmoins, cette moyenne européenne cache de fortes disparités entre les États membres, et le Haut Conseil pour le Climat a ainsi récemment alerté sur la part grandissante des émissions importées dans l'empreinte carbone de la France¹⁷.

L'enjeu des « fuites de carbone »

Les études empiriques confirment également que la tarification du carbone, introduite au sein de l'UE à compter de 2005, n'a pas généré de « fuite de carbone » directe, à savoir une délocalisation de la production et des investissements manufacturiers vers les pays qui n'ont pas déployé de législation comparable¹⁸. En d'autres termes, la politique climatique

16. « In-depth Analysis in Support of the Commission Communication – A Clean Planet for All », Commission européenne, novembre 2018, disponible sur : ec.europa.eu.

17. « Maîtriser l'empreinte carbone de la France », Haut Conseil pour le Climat, octobre 2020, disponible sur : www.hautconseilclimat.fr.

18. « Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments? », Organisation de coopération et de développement économiques, décembre 2020, disponible sur : doi.org.

n'est pas non plus en cause dans le supposé déclin industriel de l'Europe. En effet, le risque de fuite de carbone concerne uniquement les secteurs qui sont à la fois gros consommateurs d'énergie et fortement exposés à la concurrence internationale, comme l'acier, le ciment ou encore la chimie. La Commission européenne tient à jour une liste de ces secteurs, qui bénéficient en partie de quotas carbone alloués gratuitement, en dehors de la procédure standard de mise aux enchères. Ce dispositif leur assure une protection partielle, même s'il ne couvre pas l'intégralité de leurs émissions annuelles. Par ailleurs, le prix du carbone s'est longtemps maintenu à un niveau très faible sur le système européen d'échange de quotas. Dans ces conditions, le coût carbone a joué un rôle marginal par rapport aux autres déterminants de la compétitivité industrielle comme le coût de la main-d'œuvre, du transport ou encore l'accès aux matières premières.

En revanche, les fuites de carbone sont une question pour l'avenir. L'adoption du nouvel objectif de réduction des émissions nettes de -55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 conduit l'UE à accélérer sérieusement son effort de décarbonation. Pour y parvenir, la Commission européenne a lancé le 14 juillet un vaste chantier législatif, avec treize propositions de textes dont une grande réforme du marché carbone. En toute logique, le volume de quotas carbone mis en circulation va être sensiblement réduit pour coller avec le nouvel objectif 2030. Les acteurs économiques anticipent cette raréfaction de l'offre, et le prix de la tonne de CO₂ est passé au-dessus de la barre des 50 euros depuis le printemps 2021. Par ailleurs, les co-législateurs européens devront s'entendre sur la disparition progressive du système d'allocation gratuite des quotas, pour inciter l'industrie européenne à basculer vers des procédés de fabrication sobres en carbone. Si cette voie est bien retenue, alors la question des fuites de carbone mérite d'être posée.

La politique climatique n'est pas en cause dans le déclin industriel de l'Europe

Le casse-tête de l'ajustement carbone aux frontières

En somme, la proposition d'ajustement carbone aux frontières devient légitime si elle accompagne la décade des quotas gratuits, et donc rend possible un renforcement de la politique climatique domestique. Il s'agit là d'une demande récurrente de la France qui a toujours suscité la réticence de l'Allemagne en raison du risque de rétorsion commerciale. Elle recueille finalement l'aval du Conseil européen en juillet 2020, et la Commission est chargée de proposer un dispositif qui entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2023 au plus tard.

À ce jour, seule la Californie a introduit un ajustement carbone aux frontières, et celui-ci concerne uniquement les importations d'électricité depuis les États voisins. L'ambition européenne va au-delà, mais elle se heurte à de sérieuses difficultés pratiques. Pour assurer un traitement équitable entre production domestique et importations, l'ajustement carbone permettra d'appliquer aux frontières le même prix que celui observé sur le marché carbone européen. Néanmoins, son introduction étant limitée aux produits de base, il risque de créer des effets de déport sur les produits transformés. Par exemple, taxer les importations d'acier pourrait inciter les fabricants d'éoliennes ou d'automobiles à délocaliser leurs outils de production pour bénéficier d'une tôle meilleur marché. Dans ce cas, les fuites de carbone seraient seulement déplacées vers les secteurs aval.

En outre, le souci d'égaliser les conditions de concurrence invite à compenser le coût carbone supporté par les exportateurs européens, mais cette mesure n'est pas retenue par la Commission car elle est jugée incompatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, une dérogation exceptionnelle au régime général de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est possible si elle poursuit un objectif environnemental, tandis qu'accorder un rabais aux exportations vise seulement à corriger un biais de compétitivité vis-à-vis des concurrents étrangers. Ces deux points de vigilance inciteront les co-législateurs à privilégier une approche graduelle et à cibler un nombre limité de secteurs pour une première phase pilote.

Dans ces conditions, l'ajustement carbone aux frontières aura une incidence très limitée sur les flux commerciaux. Pourtant, la proposition européenne a suscité une tempête de réactions hostiles, avant même que son architecture ne soit connue. En avril 2021, la Chine, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Inde ont signalé leur vive opposition à l'initiative européenne, jugée « discriminatoire et contraire aux principes d'équité et de responsabilité commune mais différenciée¹⁹ ». John Kerry, l'envoyé spécial des États-Unis sur le climat, a également mis en garde l'UE face au risque de faire dérailler les discussions multilatérales à quelques mois de la COP26²⁰. Maintenant qu'une proposition détaillée est sur la table, il est temps pour l'UE de désamorcer les critiques. En effet, tous les pays s'engageant de façon sérieuse dans la décarbonation de leur industrie

19. Déclaration conjointe publiée en conclusion de la 30^e réunion ministérielle du groupe BASIC, accueillie par l'Inde le 8 avril 2021, disponible sur : www.environment.gov.za.

20. L. Hook, « John Kerry Warns EU Against Carbon Border Tax », *Financial Times*, 11 mars 2021, disponible sur : www.ft.com.

devront tôt ou tard prendre des mesures pour éviter que les importations ne bénéficient d'un avantage indu.

Une approche multilatérale est toujours plus efficace, mais il ne faut pas tabler sur la mise en place d'un « club climat » entre l'UE, les États-Unis et la Chine. Il n'y a pas de prix du carbone au niveau fédéral aux États-Unis, et l'administration Biden estime que cette option est politiquement hasardeuse. Côté chinois, un marché carbone a récemment vu le jour mais il couvre uniquement le secteur électrique et ne comporte aucun plafond d'émissions. Dès lors, un alignement des politiques de tarification du carbone n'est pas envisageable à une échéance compatible avec l'urgence climatique²¹.

La proposition européenne est donc aussi nécessaire qu'imparfaite. Elle force au moins les autres pays industrialisés à réagir, à clarifier leurs intentions en matière de tarification du carbone, et à mesurer l'urgence d'une discussion multilatérale sur l'articulation entre agendas commercial et climatique. Cette discussion ne s'arrête pas à la question des fuites de carbone et devra concerner le traitement accordé aux émissions importées en général. En effet, l'Union européenne commence à ouvrir d'autres brèches, comme en matière de lutte contre la déforestation importée. Ici le levier n'est pas tarifaire mais normatif, dans la mesure où il s'agit de refuser l'accès au marché unique à certaines matières premières agricoles si leur production porte atteinte aux forêts primaires. Aussi utile soit-elle pour protéger un « bien commun » de l'humanité, cette mesure se heurte au principe de souveraineté des États sur leurs ressources forestières, et sa base légale a de fortes chances d'être dénoncée²².

Un autre projet à l'étude consiste à fixer une obligation de transparence sur le bilan carbone ou environnemental de certains produits (textiles, électroniques, batteries) pour orienter le choix des consommateurs et servir de critère de sélection dans les marchés publics. À nouveau, les méthodes de calcul sont âprement discutées, car il en va de la compétitivité des différents acteurs industriels. Toutes ces pièces vont former un édifice complexe et susceptible d'enclencher une course vers le haut en matière de préservation du climat, à condition que l'UE parvienne à surmonter les résistances de ses partenaires commerciaux.

21. C. Mathieu (ed.), « Can the Biggest Emitters Set Up a Climate Club? A Review of International Carbon Pricing Debates », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2021, disponible sur : www.ifri.org.

22. A. Karsenty, « Géopolitique des forêts du monde : quelles stratégies de lutte contre la déforestation ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2021, disponible sur : www.ifri.org.

* * *

La politique climatique connaît aujourd’hui une inflexion majeure. Au niveau global comme au niveau national, la priorité n’est plus d’allouer les efforts de décarbonation de la manière la plus efficiente possible, mais de sécuriser l’acceptabilité politique et sociale de cette grande transformation. En Europe, les plans de relance nourrissent l’ambition d’une réindustrialisation verte, et la législation climatique prend peu à peu une dimension extraterritoriale par souci de maintenir l’équité entre producteurs domestiques et extra-européens. Cette approche est utile au combat climatique si elle permet d’assurer un soutien pérenne à des objectifs domestiques plus ambitieux.

À terme existe néanmoins le risque de basculer dans une logique de confrontation si les règles du jeu ne sont pas discutées dans un cadre multilatéral. En novembre 2020, 53 membres de l’OMC ont lancé une nouvelle initiative de « discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale ». La Chine et les États-Unis restent pour l’instant à l’écart de ces discussions, mais la pression monte pour réformer l’OMC au profit du verdissement des économies. Pour l’UE, l’enjeu n’est pas de pousser des solutions uniformes, mais de convaincre de sa légitimité à prendre des mesures, dans l’attente d’une discussion ouverte sur les façons d’engager l’industrie mondiale dans une course à la performance environnementale. Placer le climat au cœur du projet de réforme de l’OMC lui donnerait plus de sens et donc de chances d’aboutir, et ce serait aussi la meilleure voie pour éviter un cloisonnement des marchés régionaux, synonyme d’une transition bas-carbone plus lente et plus chère au niveau global.



Mots clés

Climat
 Commerce international
 Transition énergétique
 Taxe carbone