

**24<sup>ème</sup> rencontres de l'Association Management  
des Risques et des Assurances de l'Entreprise (AMRAE)  
Lille – 5 février 2016  
Session de clôture : « Commerce et climat »  
Pascal Lamy**

Puisque vous m'avez aimablement convié à clôturer ces rencontres de l'Association Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise (AMRAE), regardons comment on peut agir sur les relations entre l'échange international et le changement climatique. Un thème qui se fait entendre dans la conversation internationale depuis dix ans, sur un mode crescendo.

Je suis de ceux qui pensent que la question a été renouvelée par l'Accord de Paris en décembre 2015 sur lequel je porte un jugement plus favorable que celui qui vient d'être exprimé par Bernard Franco. Je pense en effet que cet accord établit un niveau de consensus plus ambitieux sur la question du changement climatique et qu'il va marquer, probablement, une inflexion notoire dans les anticipations des agents économiques, même si je reconnais sans peine que sa mise en œuvre comporte encore des inconnues.

Comment se pose aujourd'hui la question des relations entre le commerce, l'échange international et les questions d'environnement, et plus précisément de réchauffement climatique et d'émissions de gaz à effet de serre, le CO<sub>2</sub> en étant le principal ?

Pour tenter de mieux comprendre comment se joue cette interaction, je mettrai en évidence **les différences et les similarités** de ces deux univers de la gouvernance internationale. Puis, j'examinerai comment **améliorer la synergie** entre l'ouverture des échanges et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

### **Différences**

La différence **historique**, c'est bien entendu le temps écoulé depuis le premier traité de commerce, conclu par le Pharaon Aménophis IV et le Roi de ce qui serait aujourd'hui Chypre, au 15<sup>ème</sup> siècle avant J.C et l'accord de Kyoto de 1997, premier traité international sérieux en matière de changement climatique. Environ 23 siècles séparent le premier acte de gouvernance internationale en matière commerciale et le premier acte de gouvernance internationale relatif au climat.

En 1876 paraît le célèbre ouvrage « *De la richesse des Nations* » dans lequel Adam Smith expose en quoi l'ouverture des échanges sera bénéfique à l'humanité. En 1988, les Nations Unies créent leur fameux Groupe d'experts Intergouvernemental sur le Changement Climatique, qui marque la reconnaissance solennelle et planétaire de la gravité du problème. Dans ce cas, deux siècles séparent la publication de l'œuvre du grand économiste et la déclaration solennelle des Nations Unies.

La différence de profondeur de champ historique est donc immense : d'un côté, des questions éprouvées que l'on étudie, connaît, négocie, résout depuis longtemps, y compris à l'international, et de l'autre, un domaine de réflexion récent, parce que la science de ce phénomène est encore jeune.

Les différences **logiques** sont importantes à saisir: l'échange international est un jeu à somme positive, alors que la répartition des émissions de gaz carbonique est un jeu à somme nulle. Si un pays fabrique un bien mieux qu'un autre qui, lui, produit un autre bien mieux que le premier, les deux pays ont intérêt à l'échange puisqu'ils vont bénéficier de leur savoir-faire respectif. En matière de changement climatique, il en va différemment puisque si un pays réduit ses émissions de carbone mais que le pays voisin n'en fait rien, il sera très difficile de faire avancer la situation. Un pays sera d'autant moins enclin à faire l'effort de réduire ses émissions si le pays voisin ne s'impose pas la même discipline. Cette réalité ne va pas sans d'importantes répercussions sur les négociations dans la mesure où, dans les deux cas, il faut ajuster des intérêts et parfois des valeurs extrêmement hétérogènes qui tiennent à la diversité des situations sur notre planète.

Enfin, les différences **institutionnelles** : En matière de gouvernance internationale des échanges, on dispose d'un système ultra sophistiqué, notamment avec celui de l'OMC, principal régulateur de l'ouverture internationale des échanges. En matière de changement climatique, même après la conférence de Paris, l'édifice institutionnel est beaucoup moins constitué et juridiquement moins solide.

À l'OMC, l'imposant stock de règles élaboré depuis la création du GATT en 1947 est renforcé par un système de mise en œuvre, reposant sur un *Peer review* de tous les membres de l'OMC sur la manière dont se développent leurs échanges et leur politique commerciale. De plus, l'OMC s'est dotée du seul mécanisme de règlements de différends contraignant en droit international. Du côté commerce une cathédrale – l'OMC – du côté climat, une tente. Cette tente dressée à Paris présente l'avantage de pouvoir accueillir tout le monde et l'inconvénient, en cas de coup de vent, d'être plus fragile. Pour poursuivre l'analogie, Kyoto en 1997 avait tout d'une cathédrale, avec un dispositif

juridique contraignant, et un mécanisme de règlements des différents très compliqué mais seuls 20% des émissions de la planète étaient concernés. En matière de changement climatique, on est donc passé de la petite cathédrale à la très grande tente. En matière d'échange commercial, le GATT a débuté comme une petite tente pour aboutir à la grande cathédrale qu'est l'OMC. Le Secrétariat de cette ébauche d'Organisation Internationale de l'Environnement qui ne dit pas son nom est celui qui a travaillé au succès de la COP 21 avec l'appui d'une diplomatie française dont tout et chacun a salué l'efficacité remarquable. Rappelons qu'en 1948, les Américains ont refusé de ratifier l'Accord de la Havane qui visait à créer l'Organisation Internationale du Commerce, première esquisse de la future OMC. De nouveau, nous savons pertinemment que la Chambre des Représentants ne ratifiera pas les éléments potentiellement contraignants de l'Accord de Paris. Cette réplique de l'histoire nous parle avec éloquence de l'univers géopolitique dans lequel nous baignons.

### **Ressemblances**

Dans le deux cas, il s'agit de questions **globales**, communes à l'humanité. Si le sujet du changement climatique est simple à expliquer, celui des échanges commerciaux ne tombe pas sous le sens, sauf si on examine ce qui s'est passé depuis deux ou trois décennies en terme d'intégration des systèmes de production de biens et de services, toutes ces chaînes de valeurs globales que certains d'entre vous assurent et sont donc conduits à évaluer les forces et les fragilités. Dans les deux domaines l'essentiel des décisions appartient aux peuples souverains à la mode westphalienne, c'est-à-dire aux États-Nations tels que le principe en fut défini en 1648 au terme de la longue négociation de la Paix de Westphalie, et dont le système n'a pas varié depuis. Nous sommes en présence de 190 États-Nations souverains qui gardent la possibilité de contracter ou de décontracter des obligations, des disciplines qui, au plan international, s'appellent Traités, ou bien encore d'ériger des Organisations Internationales. Les experts de droit public international en confirment la théorie mais estiment qu'au fil du temps, la souveraineté a été érodée par un certain nombre de principes et par la constitution progressive d'un système international. En tant que praticien, je puis affirmer que cette vision des juristes pour lesquels j'ai le plus grand respect, me paraît quelque peu onirique, puisque dans les deux cas, commerce et climat, s'il est question de bâtir des disciplines ou des obligations internationales entre 190 États-Nations souverains, il faut établir un consensus des souverains.

Ces deux univers ont aussi en commun le fait que les changements qu'implique l'ouverture des échanges et ceux qu'implique la limitation d'émission de CO<sub>2</sub> ont un **impact considérable sur les**

**systèmes de production** : l'industrie, les services, l'agriculture, et donc sur les systèmes sociaux et politiques. Si vous ouvrez votre marché, de nouveaux concurrents vont surgir et provoquer un choc de compétitivité qui va déstabiliser la position de vos producteurs. Il en va de même si on s'attelle sérieusement à la limitation des émissions de gaz carbonique puisque ces émissions proviennent des intrants énergétiques qu'impliquent des systèmes de production - davantage dans le domaine de l'industrie que dans celui des services -, mais aussi des systèmes de consommation. Nous savons qu'une partie des problèmes de la transition énergétique auxquels nous sommes confrontés, si nous voulons rester en deçà des 2 degrés, ont un lien avec le comportement des consommateurs, et en particulier leur habitat, qui constitue une impressionnante réserve potentielle d'efficacité énergétique. Cet impact très fort sur les systèmes économiques confère à ces changements leur caractère hautement sensible en matière politique et sociale.

Les deux univers ont aussi en commun de soulever des questions **de justice et d'équité** fondamentales dans le système international puisqu'il faut répartir les efforts. Chacun doit ouvrir ses échanges, et limiter ses émissions de gaz carbonique, mais dans quelle mesure, et dans quelles proportions, en comparaison des autres ? En fonction d'une certaine capacité, d'un certain niveau de développement, et aussi en fonction d'une certaine vision de l'Histoire, qui, de ce point de vue, n'a, objectivement, pas été juste. En matière commerciale, nous avons hérité de l'ère coloniale, d'un système profondément injuste dans lequel les pays riches maîtrisaient l'échange international et cantonnaient ceux qui étaient leurs colonies à l'époque à un mode de production économique défavorable aux intérêts des pays du Sud et avantageux pour les pays du Nord. De même, les pays développés ont prospéré avec l'empreinte carbone que nous connaissons, et il apparaît clairement que la moitié de la planète qui produit aujourd'hui autant que les pays développés et produira de plus en plus, ne dispose plus de l'option consistant à adopter un modèle de développement avec la même intensité de carbone que le nôtre, ce qui n'est guère équitable.

D'où les débats aussi nocturnes qu'ésotériques à l'OMC sur le « traitement spécial et différencié » et à la COP sur « la responsabilité commune et différenciée », ou, dans sa version la plus récente, encore plus obscure pour les non-initiés, la fameuse question des « POTODOSO » (pour « countries in a *position to do so* »).

D'autres similitudes existent avec le rôle essentiel des **technologies** dans l'ouverture des échanges et dans les questions de limitation ou d'adaptation des émissions de carbone.

Très grande importance aussi dans la gouvernance de ces deux questions, de la **transparence**, des principes de notification, et des principes de surveillance. Je disais plus haut que l'édifice du commerce était en dur, et que, pour l'instant, la structure pour l'environnement était plutôt molle. Mais la technologie peut transformer le mou en dur. Dans 5 à 10 ans, les satellites pourront mesurer les émissions de carbone d'une surface de 100 km<sup>2</sup> sur cette planète. Ces évolutions technologiques ne seront pas sans conséquences en matière de gouvernance, puisque la disponibilité des informations va créer une transparence qui va rétroagir sur la mise en œuvre.

### **Les conditions d'une synergie commerce -climat**

Comment créer les conditions du développement d'une synergie entre l'accroissement de l'échange international et la limitation du CO<sub>2</sub>?

En théorie, la réponse est simple, mais sur un plan pratique, plus compliquée.

Simple d'abord dans les principes : la Charte de l'OMC, qui date de 1994, établit clairement que l'ouverture des échanges est au service du développement, de l'emploi et de la soutenabilité environnementale. Le principe de la synergie est donc établi sur le plan juridique et institutionnel. Il appelle, en théorie, une solution très simple sur le plan économique: il suffit de faire monter le prix mondial du CO<sub>2</sub> au niveau correspondant à son impact climatique, en réalisant une opération que les économistes appellent « internaliser une externalité », en l'occurrence adopter un prix du carbone qui correspond à celui des dommages du réchauffement climatique. Alors, et selon les lois du capitalisme de marché globalisé, les systèmes de production et de consommation vont s'ajuster. La consommation d'énergie fossile aura tendance à baisser de plus en plus parce que son prix montera alors que la consommation d'énergie renouvelable augmentera parce que son prix descendra, ce qui entrainera une redistribution des cartes des avantages comparatifs dans les systèmes de production de biens et de services, et une nouvelle division internationale du travail sera facilitée par des échanges à condition qu'ils soient ouverts. L'ajustement des prix relatifs se fait, les comportements évoluent dans ce dispositif où l'ouverture des échanges est une condition nécessaire à une allocation nouvelle, meilleure, des facteurs de production. Et l'argument, souvent avancé, selon lequel l'échange international émet du CO<sub>2</sub> lié aux transports trouve sa réponse dans l'ajustement du coût du transport, ce qui avantagera davantage encore le transport par mer, peu émetteur de CO<sub>2</sub>.

En théorie, tout s'agence parfaitement.

Sauf qu'en pratique, ce bel engrenage ne fonctionne pas, ou mal ! L'idée, évoquée par Bernard Franco, d'un prix du carbone mondial qui devrait entraîner les bouleversements désirables me paraît relever encore du domaine de l'utopie à laquelle j'ai moi-même cru, il y a une vingtaine d'années. Pour le dire autrement, à supposer que ce moment finisse par advenir, il n'est pas aujourd'hui possible d'en préciser le terme. Pour l'instant, et pour un long moment encore, nous devons naviguer dans des systèmes où les prix du carbone seront différents, résultants d'instruments différents, qu'il s'agisse de taxes carbone ou de régulations fixant des plafonds d'émissions, comme nous l'avons fait en Europe sans grand succès jusqu'à présent, avec des systèmes de *cap and trade* : on met en place des systèmes de quotas auxquels on associe des permis d'émission alloués aux différents opérateurs économiques en fonction de mises aux enchères, ou de décisions réglementaires. Tous ces systèmes ont en commun d'établir un prix du carbone au moins implicite; mais ces prix différenciés n'évoluent pas du tout au même rythme selon les pays et les secteurs, et il existe donc des différences de niveaux et de rythmes dans l'évolution des prix, c'est bien là leur inconvénient.

Cette situation impacte fortement les anticipations et réduit considérablement la force d'un signal prix carbone sur l'évolution des différents systèmes de production et de consommation. Nous perdons énormément en termes de pression sur les agents économiques, et de formatage des anticipations. Cette hétérogénéité ne se limite pas à réduire l'efficacité des mécanismes économiques souhaitables mais elle génère des problèmes nouveaux parce que la cohabitation avec des prix de carbone différents dans les systèmes de production pluri-localisés, soulèvent des questions compliquées de fuites de carbone, de délocalisations ou de désavantages comparatifs. Beaucoup de secteurs industriels considèrent que si leurs voisins sont soumis à des prix du carbone inférieur au leur, ils sont en présence d'un système de concurrence injuste et faussé, et qu'il faut donc compenser en disposant par exemple d'allocations carbone gratuites. C'est ce qui s'est passé en Europe : si le prix du carbone est à 5€ alors qu'il devait être à 40€, c'est en partie en raison de la crise économique, mais surtout parce qu'on a sur-alloué pour répondre au lobby des producteurs qui ne voulaient pas être trop contraints. Ceci crée des problèmes d'ajustement dont certains pensent qu'il faudrait les traiter par de nouveaux mécanismes d'ajustement à la frontière, de type taxe à la frontière – une sorte de droit de douane – en fonction du contenu en carbone de ce qui est importé, et ce dans l'hypothèse où le contenu en carbone de l'importation est supérieur au contenu en carbone de la production locale. Envisager cette hypothèse ouvre un champ illimité de controverses. Les économistes diront que si vous optez pour un système d'ajustement à la frontière,

il faut aller jusqu'au bout et subventionner les importations au cas où l'empreinte carbone à l'importation est meilleure que celle de la production domestique !

Nous avons un exemple de ces complications avec ce que l'Union européenne a fait dans le secteur de l'aviation puisqu'en 2008, l'UE a décidé de soumettre non seulement les compagnies aériennes européennes à un système de quotas, mais aussi les autres compagnies volant dans les lieux européens. Et quand il s'est agi de mettre en place, en 2012, le système décidé en 2008, les Européens se sont heurtés au mur Américain. Le congrès Américain a immédiatement voté l'interdiction aux compagnies américaines de payer quoique ce soit hors du territoire des Etats unis en matière de carbone. Les Européens se sont aussi heurtés à d'autres compagnies aériennes, notamment celles du Golfe qui sont venues expliquer à Bruxelles et ailleurs que cette mesure risquerait d'influencer sérieusement la répartition de leurs ordres entre Boeing et Airbus. Cette menace a fait reculer l'Union européenne qui a confié le soin à l'OACI, l'organisation de l'aviation civile internationale, de mettre au point un système mondial de réduction des émissions de carbone, pour l'ensemble du transport aérien. Il devrait être présenté fin 2016.

\*

Pour terminer sur une note optimiste sur la possible synergie entre commerce et climat, nous sommes à mon avis dans une sorte de transition dans les modalités de la gouvernance internationale entre le multilatéralisme – ce système westphalien classique dans lequel, nous l'avons vu, les Etats-Nations souverains servis par des diplomates exercent un monopole sur la relation internationale – et un monde que je nomme « poly-latéral », dans laquelle la gouvernance internationale se décentralise, sous la pression à la fois de la technologie et de la globalisation et dont se saisissent des coalitions qui réunissent des acteurs publics – pas toujours souverains d'ailleurs – de plus en plus de villes, d'entreprises, et notamment des multinationales, mais aussi la société civile et particulièrement les grandes organisations non gouvernementales. Un problème comme le SIDA, laissé aux soins des souverains westphaliens, n'a pas avancé alors qu'on a constaté l'efficacité parfois brutale de certaines ONG dès lors qu'elles s'en sont emparées. La même chose s'est produite avec la COP 21. Copenhague fut un échec cuisant, parce que seuls des souverains et des diplomates avaient vraiment été mis à contribution. Paris a réussi, et, je crois, réussira dans l'avenir non pour avoir bâti une cathédrale, mais parce que le monde des souverains, des entreprises, des activités et des

scientifiques qui fut accueilli sous cette vaste tente s'est senti impliqué et engagé dans ce qu'il convient de faire pour limiter le changement climatique.

La solution réside donc probablement dans une synergie à trouver grâce à un modèle nouveau, plus complexe, plus différencié, mais plus efficient, dans lequel plus seulement des diplomates mais des citoyens, comme vous et moi, à condition d'être correctement organisés, mais aussi des acteurs économiques, consommateurs ou producteurs, pourront s'impliquer. C'est, à mon avis, de ce côté que pourront venir plus rapidement les bonnes nouvelles dans cet interface commerce-climat.