



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Parlement européen



FEDERAL NATIONAL COUNCIL
UNITED ARAB EMIRATES

Session d'Abou Dhabi de la Conférence parlementaire sur l'OMC

Abou Dhabi (Émirats arabes unis)
25 février 2024

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen avec le concours du Conseil national de la Fédération des Émirats arabes unis à l'occasion de la 13^e Conférence ministérielle de l'OMC (CM13))

PC-WTO/2024/R.1
19 janvier 2024

LE COMMERCE ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UNE RELATION GAGNANT-GAGNANT

Document de travail présenté par Mme K. Van Brempt, membre du Parlement européen

Les changements climatiques sont aujourd'hui au premier rang des enjeux de portée mondiale. Les récentes réunions de la COP ont clairement mis en évidence la situation de crise actuelle et tracé la voie à suivre. Des mesures ont été prises, mais nous restons en deçà des objectifs climatiques. D'après les dernières estimations, la planète s'apprête à dépasser, au cours de la présente décennie, la limite de 1,5 °C. Une action urgente et décisive est nécessaire à tous les niveaux. Il est grand temps que le secteur du commerce prenne ses responsabilités et fasse des changements climatiques sa première priorité. Cette démarche ne sera efficace que si nous sommes tous sur la même longueur d'onde. Pour atteindre cet objectif, le multilatéralisme est essentiel. Il nous faut une OMC forte, agissant en principale instance internationale de délibération pour la gouvernance du commerce mondial. Elle doit proposer un cadre fondé sur des règles garantissant la prévisibilité et la sécurité pour tous, et disposer des pleins pouvoirs pour, le cas échéant, régler les litiges. Pour que l'OMC puisse faciliter un commerce mondial durable et des investissements en faveur d'une transition équitable, une harmonisation avec d'autres organisations multilatérales est indispensable, par exemple les Nations Unies (en particulier la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

L'OMC doit se renforcer. De sérieux revers ont été constatés ces dernières décennies, ainsi que des obstacles administratifs et structurels permanents. La CM12 a permis certains résultats, avec l'adoption de l'Accord sur les subventions à la pêche, des progrès en matière de sécurité alimentaire, de réponses à la pandémie et de commerce électronique. Toutefois la CM13 doit aller plus loin. Une coopération structurelle renforcée basée sur une communication ouverte doit permettre de définir des orientations pragmatiques pour la politique commerciale, avec des propositions concrètes conformes aux accords climatiques, aux Objectifs de développement durable et à la politique sociale. En outre, le Secrétariat de l'OMC doit être renforcé afin de pouvoir affronter tous les défis et tâches à venir.

La Journée du commerce, lors de la COP28 à Dubaï, a marqué une étape majeure. Pour la première fois, le commerce était le premier sujet d'une réunion de la COP. Dans son intervention, la Directrice générale de l'OMC, Mme Ngozi Okonjo-Iweala, a averti que la communauté internationale restait bien loin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, mais elle a ajouté que le commerce pouvait contribuer à réduire encore les émissions. L'OMC a également publié, à cette occasion, un document particulièrement pertinent sur le commerce et le climat.

Le commerce peut en effet encourager la lutte contre les changements climatiques et les inégalités sociales. L'objectif ne peut toutefois être atteint qu'en faisant les bons choix stratégiques.

Droit de réglementation

De plus en plus, les Membres de l'OMC dans le monde luttent contre les changements climatiques par le biais de politiques liées au commerce. De 2009 à 2021, les Membres ont signalé à l'OMC l'existence de plus de 5 000 mesures dont les objectifs sont en lien avec le climat. Simultanément, l'intervention de l'État sur la politique climatique s'est accrue, par exemple par le biais de subventions, ce qui influe sur le commerce. Le lien entre commerce et climat est complexe.

Pour l'UE, la politique commerciale est un important outil de contribution à la transition verte et de réalisation du Pacte vert européen. À cet égard, la récente législation sur la déforestation représente une initiative majeure. Les États-Unis accompagnent leur transition écologique et leurs industries durables grâce à une politique de grande envergure en matière fiscale et de subventions définie dans le *Inflation Reduction Act*. La Chine adopte une approche plus large en s'appuyant sur l'initiative Nouvelle route de la soie, des entreprises publiques et un généreux régime d'aide publique.

Le droit de réglementation est un outil de gouvernance fondamental pour les Membres devant être protégés. En matière de politique climatique, ce droit est aussi indispensable qu'il est d'actualité. Les gouvernements doivent cependant choisir leur approche avec discernement. Il est essentiel d'assurer le respect des règles de l'OMC et d'appliquer une approche inclusive pour élaborer de nouvelles politiques.

Des discriminations, une inégalité des conditions de concurrence, des obstacles au commerce international et un protectionnisme perçu ou réel se cachent un peu partout. La pandémie, qui a entraîné des ruptures dans la chaîne d'approvisionnement, des surdépendances manifestes, des tensions géopolitiques et des guerres assimilant les ressources à des armes, a suscité des réflexes conservateurs et nationalistes chez de nombreux Membres. Les tensions géopolitiques sont fortes, elles entraînent des mesures de prévention et une augmentation du nombre de litiges liés au climat portés devant l'OMC.

Règlement des différends

L'OMC est actuellement dans l'incapacité de régler ces problèmes et de limiter les effets négatifs. L'érosion de son mécanisme de règlement des différends paralyse l'OMC lorsqu'elle doit faire face à des conflits. Il faut y remédier de toute urgence. Dans le cas contraire, les tensions continueront de s'accroître, ce qui affaiblira encore un ordre fondé sur des règles. Un mécanisme de règlement des différends pleinement opérationnel est la première priorité de réforme portée par l'UE à la CM13.

Tous les pays vont devoir intensifier leurs efforts en matière de climat et d'environnement pour atteindre les objectifs mondiaux. La question n'est donc pas de savoir si ces efforts seront définis, mais comment ils le seront. La politique climatique ne doit pas devenir un nouvel obstacle à la coopération internationale et entraîner davantage de tensions géopolitiques et de conflits. C'est pourquoi un mécanisme efficace de règlement des différends est indispensable. Simultanément, il faut davantage d'harmonisation et de coopération. La seule manière d'éviter l'accroissement des mesures unilatérales est d'élaborer une politique mondiale. Si on la conçoit de manière inclusive, dans la concertation, c'est sans aucun doute la voie à emprunter la plus efficace et la moins conflictuelle. Un dialogue et un engagement multilatéraux, plurilatéraux et bilatéraux continus sont nécessaires pour répondre à toutes les préoccupations, mettre les politiques en adéquation et, avec le temps, se retrouver autour d'un cadre mondial.

Le Comité du commerce et de l'environnement

Pour conserver un dialogue ouvert, une OMC efficace, fondée sur des règles et assurant un rôle de médiatrice est essentielle. Les Membres doivent débattre des meilleures pratiques et les partager de manière transparente afin de déboucher sur de nouvelles mesures mieux harmonisées, ce qui réduira les effets négatifs et les tensions commerciales. Les plateformes d'échange d'informations et d'interaction doivent être étendues et renforcées. Le Comité du commerce et de l'environnement est essentiel à cet égard. Ce Comité doit devenir le principal forum mondial pour débattre d'une politique environnementale en lien avec le commerce, la

concevoir et la coordonner. Toutes les questions relatives à la politique environnementale et commerciale, notamment les mesures pour mettre en œuvre les accords environnementaux multilatéraux, peuvent y être débattues. Le Comité peut également promouvoir le développement durable et l'action climatique par le biais du commerce. Les initiatives plurilatérales importantes pouvant être ainsi examinées sont la Réforme des subventions aux combustibles fossiles, le Dialogue sur la pollution par les plastiques et les Discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale. Il faut également relancer le débat relatif à l'Accord sur les biens environnementaux afin d'obtenir de vrais résultats.

Certains domaines politiques peuvent à la fois être efficaces et servir à expérimenter une plus grande harmonisation mondiale. Par exemple, avec l'économie circulaire, il est possible d'examiner les normes mondiales sur l'écoconception, les passeports produits et l'aptitude à la réparation et au recyclage. Des mesures et comptes rendus techniques sur les paramètres environnementaux et sanitaires, par exemple les composants toxiques ou les émissions grises, représentent d'autres points de départ. Toutefois, le plus urgent et efficace est, sans aucun doute, la fixation du prix mondial du carbone.

Fixation du prix du carbone

Les dispositifs nationaux de fixation du prix du carbone sont courants, mais également très variés. Selon la Banque mondiale, plus de 70 dispositifs de fixation du prix du carbone existent dans le monde, avec une couverture et des prix variables, allant de moins de 1 USD à plus de 130 USD par tonne d'équivalent CO₂. Le Canada a progressivement augmenté le prix du carbone dans le cadre de sa Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, prix qui atteignait 50 USD/tonne de CO₂ en 2021. L'UE dispose de son Système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), mécanisme de répartition des efforts, et d'une politique récente : le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Le prix du carbone dans le SEQUE de l'UE est voisin de 80 €/tonne de CO₂ et il a culminé à 100 €/tonne de CO₂ en février 2023. Les États-Unis ne disposent pas d'un prix ou d'une taxe fédérale sur le carbone, mais de nombreux États mettent en œuvre des mesures telles que la tarification directe, des politiques fiscales ou des systèmes de plafonnement et d'échange. La Commission des ressources atmosphériques de Californie, qui s'occupe de la politique de l'air et de la gestion du système de plafonnement et d'échange en Californie, fixe des normes d'émission strictes pour diverses sources de pollution dans tout l'État, par exemple pour les véhicules. La Californie a un prix de permis d'environ 28 USD. La Chine a lancé son SEQUE en juillet 2021. Il couvre le secteur de l'énergie et doit contribuer aux objectifs politiques de la Chine, à savoir atteindre un pic d'émissions avant 2030 et parvenir à la neutralité climatique en 2060. Le prix du carbone est d'environ 60 CNY (8 USD). Le Japon dispose d'une taxe carbone, la Taxe de lutte contre le réchauffement climatique, qui est actuellement de 289 JPY/tonne de CO₂ (2 USD), et d'un SEQUE.

Il est clair qu'une meilleure harmonisation entre ces différents régimes peut renforcer leur efficacité et réduire les malentendus, les effets contre-productifs et les charges administratives. En l'absence de système mondial ou de meilleure harmonisation, une politique unilatérale ne pourra être évitée dans les prochaines années. La décision de l'UE d'étendre son SEQUE au secteur maritime en est un exemple. Il s'agit d'une mesure politique nécessaire pour inclure un secteur qui, pendant trop longtemps, n'a pas assumé ses responsabilités, ce qui a entraîné une augmentation constante des émissions. Pour que cette décision politique ait un réel effet et garantisse une concurrence loyale, le secteur maritime doit toutefois disposer d'une tarification des émissions à l'échelle mondiale.

Il serait naïf de croire, à court terme, à un système mondial ou à un prix mondial unique du carbone. Toutefois, c'est l'objectif ultime. Pour y parvenir, il faut harmoniser les systèmes existants et les faire converger autant que possible, afin de réduire les émissions mondiales et d'améliorer les conditions de concurrence pour nos industries.

Élimination progressive des combustibles fossiles

Pour réduire les émissions mondiales, il est indispensable d'éliminer immédiatement les pratiques néfastes et de les remplacer par des mesures en faveur d'une transition durable. Pourquoi continuons-nous de subventionner l'agriculture industrielle à grande échelle et non l'agriculture durable en circuit court ? Pourquoi les compagnies aériennes sont toujours exonérées de droits sur

le carburant ? Comment est-il possible que nous dépensions encore 7 000 milliards d'USD par an en subventions sur les combustibles fossiles ? Cela représente un accroissement de 2 000 milliards d'USD sur deux ans, alors que les gouvernements du monde entier se sont engagés, il y a deux ans, lors de la COP26 à Glasgow, à supprimer progressivement les subventions accordées aux combustibles fossiles.

Une même somme d'argent ne peut être dépensée qu'une seule fois. Dépensions-la à bon escient.

La COP28 représente un grand pas en avant vers l'objectif de réduction des combustibles fossiles. L'accord sur l'abandon de ces combustibles est une étape importante. Le seul avenir possible est celui sans combustibles fossiles.

L'une des premières mesures à prendre consiste à mettre fin aux subventions accordées aux combustibles fossiles et à réorienter ces sommes vers la transition durable. Selon une étude de 2023 de la Banque mondiale, les gouvernements dépensent 1 200 milliards d'USD par an en subventions potentiellement néfastes à l'environnement. Réorienter ne serait-ce qu'un tiers de ces sommes vers l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique pourrait permettre une réduction supplémentaire de 9 % des émissions d'ici à 2030 (*International Institute for Sustainable Development*, 2022).

Financement propre

Environ 60 à 80 % du commerce mondial dépend de son financement, par exemple du crédit commercial et de l'assurance, ainsi que des garanties commerciales. Le secteur financier joue donc un rôle clé. Il continue cependant de ne pas assumer ses responsabilités. Cela est inacceptable. Un cadre politique ambitieux pour une transition équitable suppose un secteur financier qui soutienne le même objectif. En choisissant la voie de la transition durable de manière résolue, ambitieuse et transparente, le secteur financier assure la sécurité des investisseurs. Les investissements et l'industrie suivront alors automatiquement. Un secteur financier durable est le moyen le plus efficace pour stimuler la transition. Il est essentiel que tous les acteurs financiers œuvrent dans le même sens et évitent certaines failles pernicieuses.

Les finances publiques et les institutions gouvernementales à tous les niveaux ont un rôle de premier plan à jouer à cet égard. Les marchés publics écologiques et sociaux sont très importants et peuvent avoir un effet de levier considérable. Ils sont actuellement sous-développés. Le FMI, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement (BEI) et les banques publiques nationales doivent rendre leurs politiques d'investissement plus écologiques. Les acteurs semi-publics, comme les organismes de crédit à l'exportation, représentent 2 500 milliards d'USD par an et doivent immédiatement arrêter de financer ou de soutenir des projets nuisibles du point de vue environnemental ou social. Ils doivent réorienter leurs moyens vers des projets s'inscrivant dans le cadre d'une transition équitable et durable. Les acteurs privés doivent en faire de même. Une grande transparence et des cadres législatifs et administratifs clairs sont impératifs pour éviter l'écoblanchiment et les investissements contre-productifs.

Droits de douane à l'importation

On peut également agir en faveur d'un commerce plus durable et d'une réduction des émissions mondiales en reconsidérant les systèmes contre-productifs des droits de douane à l'importation. Ces droits peuvent accompagner la transition durable, mais uniquement s'ils sont appliqués en tenant compte de cette transition, ce qui n'est actuellement pas le cas. Les droits de douane à l'importation sont inférieurs pour les industries émettant beaucoup de carbone par rapport aux industries propres. Alors que le charbon et le pétrole brut sont soumis à des droits de douane moyens de 1,6 % et 0,8 % dans les dix principaux marchés d'importation, ces mêmes droits sont de 3,2 % pour les équipements d'énergie renouvelable.

Cette politique est absurde et néfaste. Elle entraîne un blocage des actifs et obscurcit l'horizon de l'énergie verte. Des changements considérables et directs sont possibles sur le terrain en inversant la politique actuelle, en présentant les arguments économiques en faveur des énergies renouvelables et en décourageant les investissements dans les combustibles fossiles. Une meilleure coordination bilatérale, plurilatérale et multilatérale entre partenaires commerciaux ne fera qu'amplifier cet effet. À cet égard, des propositions coordonnées sont nécessaires d'urgence.

Aider les pays les moins avancés à aller de l'avant

Les pays les moins avancés subissent la triple inégalité de l'équation mondiale des changements climatiques. Ces pays sont les moins responsables des changements climatiques, les plus durement touchés par leurs conséquences et les moins bien équipés pour les atténuer et s'y adapter. Il incombe aux pays développés d'aider les pays les moins avancés à aller de l'avant. La transparence, les échanges de données et le partage des meilleures pratiques constituent les premières étapes. Pour les pays en développement, il est crucial de participer dès le début à ce processus de façon à ce qu'ils puissent contribuer à l'élaboration des politiques. Tout aussi important, un soutien mesuré et adapté doit leur être apporté, non seulement par le financement du commerce des biens et services durables ou par des investissements directs dans des projets et infrastructures écologiques, mais aussi par des transferts de technologie, une assistance technique et un accompagnement administratif et législatif.

La majorité des technologies de la transition verte sont protégées par des brevets et proviennent des pays développés. Les pays en développement sont souvent dans l'incapacité de financer et d'importer des technologies vertes, ce qui entrave leur transition vers une économie sobre en carbone. Sur ce point, l'OMC peut contribuer en éliminant les obstacles aux transferts de technologie qu'entraînent les règles ADPIC¹, qui interdisent la libre circulation des technologies relatives à l'énergie renouvelable et à l'efficacité énergétique. Un autre instrument intéressant à prendre en compte est la *conversion de dettes en mesures en faveur du climat*. Cela permet à un pays en développement débiteur de bénéficier d'une remise de dette afin d'utiliser les sommes dues pour financer des projets d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de ces derniers. Un mécanisme de conversion à long terme pourrait être rendu opérationnel dans le cadre de l'Initiative de suspension du service de la dette du G20, combinée à la réorientation des Droits de tirage spéciaux du FMI.

Pour éviter des malentendus en matière de législation sur le développement durable et faire en sorte que celle-ci atteigne ses objectifs, les pays initiateurs doivent s'assurer que tous les partenaires mondiaux peuvent gérer les systèmes et comprennent que ceux-ci visent à réduire les émissions mondiales. Les principes directeurs doivent toujours reposer sur l'intérêt mutuel et les interactions avec les pays les moins avancés, tout en appliquant une approche au cas par cas.

Les opinions varient beaucoup en ce qui concerne les effets du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) sur les pays les moins avancés. Bien que la Commission européenne estime que les effets du MACF sur les pays les moins avancés sont limités, ces pays eux-mêmes craignent ce Mécanisme. L'UE doit mieux sensibiliser et assurer un soutien. Tous les revenus internationaux collectés par l'intermédiaire du MACF doivent de préférence directement revenir à la communauté internationale. Cela réduirait les conséquences négatives, démentirait les accusations de protectionnisme et réduirait les émissions mondiales. Les pays les moins avancés bénéficient des contributions les plus importantes et les mieux ciblées par l'intermédiaire d'investissements directs, d'une assistance technique, de transferts de technologie et d'un accompagnement administratif.

Contrôle démocratique

Cette conférence parlementaire est très importante eu égard à la transparence, à la communication et à la légitimité démocratique. La Conférence parlementaire conjointe du Parlement européen et de l'UIP sur l'OMC constitue une plate-forme essentielle. La dimension parlementaire doit être encore renforcée et les parlementaires doivent être davantage impliqués dans les décisions de l'OMC. Ce document et les débats qui lui sont associés lancent un nouvel appel aux Membres de l'OMC afin qu'ils prennent acte de ces faits et agissent en conséquence.

Il est clair qu'une dynamique existe en faveur d'un resserrement des liens entre la politique commerciale et l'action climatique. Il faut saisir l'occasion et veiller à ce que le commerce durable joue le rôle qu'il peut et doit jouer pour créer sur notre planète un environnement plus propre, plus sain et socialement plus juste pour tous.

¹ ADPIC : Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.