

## **Poursuivre le libre-échange avec les États-Unis sans empêcher le Canada d'atteindre les objectifs que lui impose le Protocole de Kyoto**

Auteur : ZhongXiang Zhang

Les États-Unis et le Canada sont deux importants partenaires de l'ALÉNA. À l'instar de la majorité des pays industrialisés, le Canada a ratifié le Protocole de Kyoto et a commencé à adopter des politiques nationales qui permettront d'atteindre les objectifs fixés par le Protocole en matière de réduction des émissions, c'est-à-dire de ramener ses émissions à un niveau inférieur de 6 % au niveau de 1990. Pour leur part, les États-Unis ont clairement indiqué qu'ils adopteraient leur propre stratégie climatique, définie dans l'initiative sur le changement climatique présentée par le président Bush et que, par conséquent, ils ne ratifieraient pas le Protocole, du moins pour le moment. Les États-Unis et le Canada étant les deux plus grands partenaires commerciaux au monde, la non-uniformisation des enjeux commerciaux fait que les dirigeants d'entreprises canadiennes sont beaucoup plus préoccupés à propos de la concurrence que les entreprises américaines car, contrairement à ces dernières, elles doivent respecter des plafonds d'émissions. Ce contexte place le Canada dans une position très difficile, comparativement au Japon et à l'Union européenne (UE) en ce qui a trait à l'atteinte de l'objectif de Kyoto. Il est donc plus pertinent, sur le plan stratégique, de s'intéresser au partenariat entre les États-Unis et le Canada qu'à celui qui unit les États-Unis au Japon ou à l'UE, par exemple. Dans pareil contexte, le présent document examine six grandes questions

Premièrement, les exportations canadiennes d'énergie vers les États-Unis sont appelées à augmenter en vertu de la nouvelle politique américaine en matière de sécurité énergétique. Cela va générer une augmentation considérable des émissions au Canada, lequel aura donc encore plus de difficulté à atteindre l'objectif que lui a imposé le protocole de Kyoto. L'un des moyens de gérer ce problème consiste à intégrer au prix de l'énergie les coûts de réduction de la pollution associée à l'exportation d'énergie. Le Canada pourrait également augmenter ses exportations d'énergie propre aux États-Unis. Selon les autorités canadiennes, ce type d'exportations fait baisser les émissions des États-Unis et d'autres pays, ce qui donne au Canada le droit de bénéficier de crédits pour les réductions d'émission correspondantes. Malheureusement, une telle solution ne semble pas réaliste, compte tenu des incertitudes politiques et juridiques et de la complexité technique associées à la proposition du Canada.

Deuxièmement, les filiales canadiennes des multinationales américaines, qui se trouvent au Canada, sont tenues d'y respecter les mêmes règles que toute autre entreprise nationale ou filiale d'une entreprise étrangère. Parallèlement, ces filiales ont le droit de posséder un permis d'émissions dans le cadre de leur exploitation au Canada. Quelle que soit la méthode utilisée pour allouer le volume d'émissions initialement consenti par le Canada, elles ne devraient pas être traitées moins favorablement que des entreprises nationales similaires. Toute différence dans l'octroi initial de permis justifiée par l'origine des propriétaires d'une entreprise constituerait une violation du principe de non-discrimination établi par l'OMC.

Troisièmement, si les États-Unis établissent des plafonds d'émissions et reconnaissent les permis délivrés en vertu du Protocole de Kyoto aux fins du respect de leurs exigences nationales, les autres Parties au Protocole, dont le Canada, devraient-elles être autorisées à transférer leurs permis à des pays, comme les États-Unis, qui ne sont pas Partie au Protocole? C'est là une question très importante – non seulement parce qu'une telle mesure imposerait aux entreprises établies aux États-Unis les coûts d'atténuation des impacts, mais aussi parce qu'elle serait essentielle aux échanges de droits d'émissions intraentreprises au sein d'une multinationale, comme ceux qui sont effectués entre British Petroleum et Shell. Une telle mesure entraînerait

également une augmentation de la demande de permis délivrés en vertu du Protocole de Kyoto et du prix de ces permis, et favoriserait par conséquent les investissements dans des projets de développement propre dans les pays en développement. Toutefois, pour reconnaître les crédits justifiés par la réduction des émissions de la part d'États qui ne sont pas parties au Protocole de Kyoto, comme les États-Unis, il faudrait modifier ce protocole. Le Canada et les autres principales Parties à la négociation n'ont aucun intérêt à modifier le Protocole en vue de reconnaître ces crédits et de les autoriser sur le marché des pays signataires du Protocole. Il est néanmoins possible de procéder à des échanges entre les signataires et les non-signataires du Protocole, par l'intermédiaire d'un bureau central.

Quatrièmement, les importants crédits relatifs aux puits de carbone, qui ont été alloués dans le cadre des Accords de Marrakech, réduisent considérablement les objectifs en matière d'émissions. Si l'on autorise un recours sans restriction aux mécanismes de flexibilité prévus dans le Protocole de Kyoto, il sera beaucoup plus facile pour les autres Parties visées à l'annexe B d'atteindre leurs objectifs. Ces deux facteurs devraient faire baisser considérablement les coûts de conformité que doit assumer le Canada. De leur côté, les États-Unis vont également subir des pertes économiques, même si aucune contrainte ne leur est imposée. De nombreux pays de l'UE, qui se sont pourtant vu accorder moins de crédits de puits de carbone que le Canada par les Accords de Marrakech, ont l'intention de faire plus que le minimum exigé par le Protocole de Kyoto. Les effets combinés semblent indiquer que les coûts additionnels assumés par le Canada ne seraient pas, à première vue, aussi élevés que ceux que devraient assumer les États-Unis et l'UE.

Cinquièmement, en vertu du Protocole de Kyoto, le Canada a accepté de réduire de 6 % ses émissions de gaz à effet de serre dans la mesure où les États-Unis réduisent les leurs de 7 %. Peut-on penser que le non-respect par les États-Unis de leurs obligations internationales n'entraînera aucun coût économique pour ce pays? Compte tenu de l'évolution du contexte stratégique depuis les premières négociations sur les changements climatiques, alors qu'on envisageait la mise en œuvre intégrale par les pays visés à l'Annexe B des objectifs initiaux du Protocole, est-ce que les coûts supplémentaires assumés par le Canada semblent élevés par rapport à ceux qui incombent aux États-Unis et à l'Union européenne, une fois pris en compte les crédits de carbone alloués en vertu des Accords de Marrakech et les possibilités offertes par les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole?

Sixièmement, puisque les pays qui ne souscrivent pas au Protocole, dont les États-Unis, exploitent à des fins concurrentielles leur régime qui ne prévoit aucun plafond d'émissions, les Parties au Protocole comme le Canada devraient-elles être autorisées à accorder un traitement préférentiel à leurs entreprises et à celles d'autres Parties au Protocole? Si le Canada, l'UE et d'autres pays ayant une optique commune utilisent des mesures commerciales (pour atteindre leurs objectifs en vertu du Protocole) à l'encontre d'un autre membre de l'OMC qui ne souscrit pas au Protocole de Kyoto, comme les États-Unis, ces mesures seraient-elles acceptées si elles étaient contestées par les États-Unis devant l'OMC? La décision rendue par l'Organe d'appel de l'OMC à propos du conflit relatif aux crevettes et aux dispositifs d'exclusion des tortues, exigeant des membres de l'OMC qu'ils adoptent une réglementation comparable, pourrait ne pas être incompatible en soi avec l'obligation imposée par l'OMC si les pays s'efforcent vraiment de parvenir à une entente internationale avec les États dont les droits accordés par l'OMC risquent d'être menacés par une mesure environnementale. Cela représente un changement fondamental dans la jurisprudence de l'OMC. À moins que les États-Unis ne décident officiellement de se retirer de la CCNUCC, ils pourraient perdre certaines des protections que leur accordent les règles de l'OMC en cas de différend soulevé par le Canada, l'UE ou d'autres Parties au Protocole de Kyoto. Un comité de l'OMC chargé d'examiner les différends ou l'Organe d'appel pourrait,

dans le respect de la Convention de Vienne et du droit coutumier international, refuser aux États-Unis le droit de contester les politiques et les mesures que le Canada, l'UE et tout autre pays visant les mêmes objectifs pourraient mettre en œuvre afin d'appliquer le Protocole de Kyoto.

Il convient de préciser que ce document porte principalement sur la première période d'engagement. Je prétends que l'ampleur du problème de compétitivité que connaissent les États-Unis et le Canada est un peu exagérée. Certains partagent peut-être ce point de vue, mais se demandent encore si des problèmes à long terme ne pourraient pas survenir durant les deuxième et troisième périodes d'engagement, à condition que les États-Unis ne ratifient toujours pas le Protocole de Kyoto. Selon moi, il s'agit d'une préoccupation légitime mais, en raison des préoccupations globales relatives à la compétitivité, aucun pays ne risque d'aller de l'avant trop vite. Si les États-Unis n'ont toujours pas ratifié le Protocole de Kyoto à ce moment-là, il est difficile d'imaginer que des Parties au Protocole comme le Canada pourraient assumer à l'avenir des engagements qu'elles jugent trop coûteux et injustes.