

Concilier climat et commerce dans un capitalisme mondial sous tension

vendredi 14 janvier 2022, par Thierry Pouch

Vingt ans après l'ouverture du Cycle de Doha par l'Organisation mondiale du commerce et les États qui en sont membres, aucun accord commercial multilatéral n'a été à ce jour signé. Dans l'histoire des relations commerciales post-Deuxième Guerre mondiale, il s'agit du plus long cycle de négociation. Le report *sine die* de la « Ministérielle » de novembre 2021, pour cause de crise sanitaire, atteste symboliquement de l'essoufflement d'une institution internationale qui semble ne plus pouvoir répondre aux défis du siècle.

La longévité de ces discussions reflète l'état présent des relations internationales, structuré autour de rivalités entre les nations, le dossier agricole constituant une pierre d'achoppement fondamentale qui entrave presque à elle seule la finalisation de ce long cycle commercial. Les blocages de l'OMC sont également imputables au processus de basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, dans la mesure où, pour rester sur le registre agricole, l'Inde a renoncé à plusieurs reprises à signer un potentiel accord commercial qui pouvait porter préjudice à sa paysannerie. La domination occidentale, et singulièrement des États-Unis, sur le GATT apparaît de ce point de vue révolue.

On sait que l'un des leviers adoptés par certaines puissances pour contourner l'obstacle d'une institution sans doute parvenue au terme de son existence, en tout cas, dans le fonctionnement qui est le sien depuis son avènement en 1995, a été de multiplier les accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux (ALE). L'Union européenne en a signé plusieurs depuis le début des années 2000, quelques-uns étant emblématiques d'une stratégie commerciale visant à préserver ou à accroître le rang des 27 dans l'économie mondiale et à stimuler une croissance économique par le truchement du commerce : accord avec le Canada (CETA), plus récemment avec les quatre pays composant le MERCOSUR (Argentine, Paraguay, Uruguay et Brésil), sans oublier ceux obtenus avec le Japon, le Mexique, ou encore l'Ukraine...

La particularité de ces ALE réside dans les objectifs assignés aux négociateurs. Si les droits de douane demeurent un outil dont il s'agit de poursuivre le démantèlement, notamment pour les biens agricoles et alimentaires, domaine où ils restent plus élevés que dans le secteur des biens manufacturés, c'est désormais davantage sur les dimensions non tarifaires, et singulièrement sur les normes, que portent les négociations, déplaçant de ce fait les objets des conflits commerciaux. C'est pourquoi ces ALE prennent le nom d'Accords de *seconde génération*. Ces ALE n'ont pas pour autant amoindri la conflictualité ambiante entre les nations qui négocient, le

secteur agricole formant là aussi une source de profonds différends commerciaux.

Le climat s'est récemment invité dans les négociations commerciales, sous l'impulsion notamment de l'UE et de son « *Green Deal* » composé de deux axes fondamentaux, l'axe « De la ferme à la fourchette » et l'axe « Biodiversité », définis et rendus publics en 2020, et qui visent à faire tendre l'UE vers une économie bas carbone à l'horizon 2050. La stratégie européenne contient un volet « politique commerciale » (Section 4 du texte européen), dont la clé de voûte est de concilier climat et commerce de marchandises. De plus, le climat fait l'objet d'une vaste réflexion au sein des opinions publiques. Certains militants de la cause climatique allant jusqu'à la rattacher aux conditions dans lesquelles sont produites certaines marchandises, certains biens alimentaires, et par voie de conséquence aux importations jugées comme pouvant contribuer, voire amplifier, la dégradation du climat. L'exemple des importations de soja brésilien se distingue parmi les produits endommageant la forêt amazonienne, et, *in fine*, le climat. C'est pourquoi la Commission européenne entend fixer des limites aux importations, et contribuer ainsi à atténuer leurs impacts sur le climat, tout en suggérant aux nations avec lesquelles l'UE échange des marchandises, de la rejoindre pour défendre ce bien commun qu'est le climat, et de se conformer à ses exigences. Toute la stratégie européenne est fondamentalement ancrée dans la notion de « durabilité » qui, en soit, pose depuis de nombreuses années, de redoutables problèmes de définition et d'interprétations.

Que cherche l'UE en définissant une stratégie comme celle du *Green Deal* ? Il y a bien sûr la face apparente des ambitions européennes, qui, pour beaucoup, devraient faire émerger un paradigme productif décarboné apte à diminuer les émissions de gaz à effet de serre sur un horizon temporel de moyen terme, lesquelles ambitions sont manifestement partagées par plusieurs nations, et de ce fait fondées sur l'espoir d'une issue multilatérale à la crise climatique. Cet engagement reflète en quelque sorte le point de vue de Nicholas Stern, qui, d'une part, a

estimé que le coût de l'inaction dépasserait de loin celui relatif à l'action et que, d'autre part, la réduction des émissions ne pouvait qu'aboutir à des bénéfices partagés par la communauté internationale, retirés des investissements réalisés dans des activités bas-carbone [1]. À rebours de cette vision des choses, il peut être suggéré de mettre au jour l'essence du projet européen, dans la mesure où il intervient à un moment historique précis du capitalisme mondial, caractérisé en particulier par des tensions géoéconomiques profondes.

Une quête de puissance normative et ses risques

L'engagement des États dans une économie bas-carbone n'est pas le privilège de l'UE. L'après-COP 21 de 2015 a montré que la Chine entendait s'affirmer sans l'industrie décarbonée. Le développement d'un secteur comme celui des panneaux solaires a permis à la Chine de se hisser comme l'une, si ce n'est la puissance mondiale en ce domaine. Supplantee par la Chine et dépendante d'elle pour s'approvisionner en produits issus de l'industrie solaire puisqu'ils étaient de surcroît moins onéreux, l'UE a décidé de réagir en définissant de nouvelles normes d'émissions de CO₂, notamment en matière de production de batteries électriques pour les transports routiers.

Prise sous cet angle, la stratégie « *Green Deal* » élaborée par l'UE est un moyen pour construire un nouveau régime de croissance qui, au travers des investissements publics, propulserait l'UE comme la première puissance neutre en carbone, et, ainsi, revenir dans le jeu international en tant qu'acteur prépondérant de la lutte contre le dérèglement climatique [2]. Cette Europe décomplexée a récemment intégré une dimension supplémentaire à sa stratégie. Il s'agit pour elle d'imposer un contrôle sur ses importations, contrôle portant sur les procès de fabrication des produits, afin que les fournisseurs attestent qu'ils n'ont pas occasionné de dégradation du climat (déforestation, biodiversité, intrants chimiques), ou s'écartant des normes européennes (bien-être animal, droits de l'homme).

C'est tout l'enjeu des *Clauses miroirs* (CM) et du *Mécanisme d'ajustement carbone à la frontière* (MACF) qui se dégage de la stratégie européenne. Ces deux leviers traduisent l'ambition de l'UE de se positionner comme un acteur central dans la lutte contre le dérèglement climatique. Ils symbolisent en quelque sorte ce processus d'accumulation de moyens pour exercer une puissance, laquelle, indéniablement, met au jour une volonté de l'exercer, tournant le dos ainsi à des décennies de méfiance envers ce concept de puissance, en raison des deux guerres mondiales. La cause climatique forme alors un fondement à la stratégie européenne visant à se doter d'instruments pouvant encourager, à défaut de contraindre, des pays à se rallier aux normes définies par Bruxelles et les États membres.

Les CM et le MACF font alors partie intégrante de ce portefeuille de ressources dont l'UE semble se doter, pour influencer le jeu international pour ce qui relève de la question climatique,

d'autant plus que l'UE est notamment l'un des principaux importateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires et que, en important massivement comme elle le fait du soja, de l'huile de palme, du café, du cacao ou encore de la viande bovine, elle participe du processus de déforestation (déforestation importée), sans parler des approvisionnements en produits énergétiques (pétrole, gaz) qui sont à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre. Par ce prisme du combat contre la dégradation du climat, l'UE tendrait alors à se hisser au rang de puissance normative. C'est pourquoi la Commission européenne se range à cette conviction selon laquelle les flux commerciaux ne sont pas incompatibles avec la préservation du climat.

Le désir de puissance normative qu'exprime l'UE se heurte toutefois au fait national, et, pour tout dire, aux conflits des souverainetés. Les négociations sur le climat ont souvent échoué, ou, à défaut, se sont achevées sur des compromis qui n'ont eu que des impacts limités en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Le climat semble aujourd'hui incarner la crise du multilatéralisme, ajoutant de ce fait un élément supplémentaire dans l'état de conflictualité dans lequel se trouve l'économie mondiale [3]. Avec ses projets de CM et de MACF, qui vont être largement portés par la France lors de sa Présidence du Conseil de l'UE au cours du premier semestre 2022, l'UE suscite d'ores et déjà des réactions hostiles de la part de nations, soit industrialisées comme la Chine, soit encore en situation d'émergence comme le Brésil, l'Afrique du Sud ou l'Inde. L'initiative européenne est appréhendée comme potentiellement protectionniste, ou, du point de vue des États-Unis, comme une posture unilatérale risquant de compromettre les avancées du dossier à l'échelle multilatérale.

Endommagée par les crises que la mondialisation a traversées, exacerbée par la crise sanitaire et ses répercussions économiques et sociales, la notion de souveraineté fragilise davantage l'idée de communauté internationale. À ce titre, les ambitions de l'UE en matière de climat peuvent engendrer des réactions de la part des États qui en seraient les cibles, en adoptant par exemple des mesures de rétorsion du type embargo, ou bien en déposant auprès de l'OMC des plaintes pour discrimination dans l'échange international. En instaurant de telles mesures de rétorsion, les nations souveraines concernées fissureraient la conviction de l'UE selon laquelle les outils et objectifs du *Green Deal* sont compatibles avec la réglementation en vigueur à l'OMC. L'exemple de la déforestation illustre pleinement la conflictualité renforcée qui caractérise l'économie mondiale et, plus largement, l'état des relations internationales. Définissant la forêt comme un « bien commun », l'UE se projette comme un leader dans le processus de préservation de ce vecteur de la biodiversité, en exprimant son objectif de limiter ses importations de marchandises qui portent atteinte par leur production à ce « bien commun » du monde que sont les forêts, et la première d'entre elles, l'Amazonie. Les CM et autres MACF constituent alors un ensemble de sanctions commerciales à l'endroit des États qui s'approprient un « bien commun » de l'humanité.

L'UE, et la France par la voix de son Président de la République,

se heurtent toutefois au fait national, à la souveraineté revendiquée des nations, qui, en cela, détectent une menace pour l'exercice de cette souveraineté, et, en quelque sorte, une ingérence dans leurs affaires économiques. Dépositaire de ce « bien commun », le Brésil – qui détient sur son territoire national près de 65 % de la forêt amazonienne – exprime ses intérêts économiques, agricoles en particulier, et entend user comme il l'entend de ses hectares forestiers [4]. Outre le fait que l'on peut légitimement se demander pourquoi l'UE, mandatée par les États membres pour négocier un accord de libre-échange avec les quatre pays composant le MERCOSUR, dont le Brésil, a signé en juin 2019 et dans une certaine précipitation, cet accord, alors que l'état de la forêt amazonienne était déjà bien connu, l'instauration des CM et des MACF témoignent de l'introuvable idée et encore moins réalité de « commun », de communauté internationale, à laquelle l'UE demeure manifestement attachée.

La captation du « bien commun » par les postures nationales, l'insoluble articulation d'une prédominance du national sur un problème pourtant global, suggèrent de prendre la mesure des contradictions profondes du capitalisme mondial, ou, plutôt, international. Après la finance, après le commerce, les rivalités de puissance se déportent désormais sur le climat, qui, à bien y regarder, constitue un facteur d'élévation du degré de conflictualité dans le monde, dont les instruments de résolution font aujourd'hui défaut.

L'UE prise à son propre piège

En se parant de vertu climatique, l'UE entend conduire le monde vers une neutralité carbone, et revêtir ainsi les habits de chef de file d'un avenir radieux, une sorte d'État-citoyen du monde, dans le droit fil de l'histoire de l'Occident qui a consisté à universaliser son point de vue. Une telle posture dissimule mal en réalité le déclasserement de l'UE dans le monde, et, de CM en MACF, l'incite à contenir ce processus, à défaut de recomposer une puissance économique capable de rivaliser avec les autres grandes puissances. Dit autrement, avec les CM et le MACF, avec le *Green Deal*, l'UE tente de se doter d'une stratégie propre, afin de se trouver une place dans le cycle hégémonique finissant, lequel se distingue par le déclin relatif des États-Unis et l'affirmation sans retenue de la puissance chinoise.

Mais à dicter les règles du jeu en matière climatique, l'UE s'expose à une autre forme de critique, qui provient directement de ses propres agissements. On prendra ici le cas de ses exportations agricoles, et plus précisément de celles des produits laitiers vers l'Afrique de l'Ouest. Cette zone ne produit pas suffisamment de lait pour satisfaire la consommation intérieure, nécessitant le recours à des importations, en provenance notamment de l'UE. L'insuffisance de la production domestique trouve sa source dans le faible potentiel génétique des bovins, la hausse régulière de la demande des ménages, indissociable de la croissance démographique et de la dynamique d'urbanisation, ainsi que dans les failles de la logistique et, « *last but not least* » dans les politiques de

libéralisation qui ont été imposées par le passé, dans le cadre notamment du Consensus de Washington [5].

Pour répondre à la demande intérieure, les États d'Afrique de l'Ouest importent principalement des mélanges de lait écrémé et de matières grasses végétales (PLE – MG, soit 40 % du total des importations de produits laitiers en valeur, et elles ont été multipliées par quatre entre 200 et 2018, source INRAE). Le Nigéria et le Sénégal constituent les deux principaux importateurs d'Afrique de l'Ouest de ces PLE – MG, suivis de la Côte-d'Ivoire, de la Mauritanie, du Ghana et de Mali. Ce qui est intéressant dans cette dynamique des importations de produits laitiers a trait à deux paramètres décisifs. Le premier réside dans le mélange qui permet de produire et d'exporter vers les pays d'Afrique de l'Ouest cette poudre de lait. Il résulte d'une adjonction au lait auquel l'eau et la matière grasse ont été partiellement retirées, d'une matière grasse végétale, le plus souvent de l'huile de palme. Le second point est que les principaux fournisseurs des pays d'Afrique de l'Ouest sont les Pays-Bas, l'Irlande, la France, la Pologne, l'Allemagne et la Malaisie. L'UE représente près de 70 % des livraisons totales de produits laitiers, les Pays-Bas occupant 17 %, devant l'Irlande et la France avec respectivement 14 et 10 % [6].

Ce détour par quelques grands indicateurs chiffrés de flux commerciaux entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest et de production, consommation intérieure, était nécessaire et permet de revenir sur cette question des ambitions de l'UE en matière de climat. Outre que ce corridor alimentaire entre ces deux zones est historique, qu'il constitue pour l'UE un débouché important pour écouler ses surplus laitiers à moindre coût, surtout depuis que l'abrogation des quotas laitiers en 2015 a incité certains États membres à augmenter leurs volumes de production, c'est essentiellement dans l'usage d'huile de palme que réside le piège dans lequel se trouve plongée l'UE [7]. Cette huile de palme est importée par l'UE de Malaisie et d'Indonésie, incorporée dans la poudre de lait, celle-ci étant ensuite exportée vers l'Afrique. À force de vouloir admonester des normes environnementales envers les nations qui sont jugées responsables de la déforestation, l'UE elle-même participe de cette déforestation par ses importations d'huile de palme.

Comment dès lors justifier des taxes sur le carbone à la frontière et des clauses miroirs qui seraient infligées au reste du monde ou du moins à de nombreux pays, quand l'UE et ses pays membres font preuve de dédain envers la déforestation vis-à-vis de laquelle elle entend lutter ? Il en découle que, à manier l'idée de réciprocité dans les normes de fabrication des marchandises, l'UE pourrait légitimement se voir imposer des taxes sur ses exportations de poudres de lait à base de matières grasses végétales, au point d'enclencher une spirale de différends commerciaux dont on ne mesure pas les conséquences en l'état actuel des choses. Car prôner, comme le fait l'UE, la vertu dans les échanges commerciaux, tout en continuant à vouloir s'en déprendre quand il s'agit de ses propres intérêts économiques, constitue une hypocrisie notoire, qui semble ne pas effleurer l'esprit ni de la Présidence ni de la Vice-Présidence de l'UE, et encore moins du Président du Conseil de l'UE.

Pour ne pas conclure

L'exemple des CM et des MACF, ou, plus généralement, la posture moralisatrice de l'UE, conduit à pointer les impasses dans lesquelles se trouve aujourd'hui, plus qu'hier, le capitalisme mondial. Les rivalités économiques et commerciales qui animent le monde et les États membres de l'OMC depuis le début de la mondialisation, autorisent une puissance comme l'UE à dicter aux autres des normes environnementales, dans le but inavoué de préserver ses intérêts et à ralentir le déclassement qui est le sien face à des puissances montantes. L'UE éprouve d'ores et déjà des difficultés à justifier ses bonnes intentions en édulcorant les véritables qui sont en arrière-plan.

Ce qui ressort de l'analyse qui a été ici proposée, c'est que le climat forme une nouvelle trajectoire vectorielle de la conflictualité qui caractérise le monde. Elle corrobore en

quelque sorte deux types d'approches de cette tension permanente. La première est celle d'un Raymond Aron pour qui « aucun régime économique par lui-même n'écarte les risques de guerre parce qu'aucun ne met fin à l'état de nature qui règne entre souverainetés rivales » [8]. La seconde approche remonte plus loin dans le temps de l'histoire, et est due au philosophe allemand Johann Gottlieb Fichte. Dans son « *L'État commercial fermé* » celui-ci indique que l'intérêt commercial est porteur de guerres commerciales universelles ouvrant la voie à des intentions beaucoup plus aventureuses [9].

L'objectif visant à concilier climat et commerce sera par conséquent, complexe et difficile à atteindre. Les mois et sans doute les années qui viennent seront à suivre avec une attention particulière. Car l'action en faveur du climat, pour louable qu'elle soit, n'en est pas moins un enjeu de luttes entre les nations. À suivre...

Notes

[1] Cf. Nicholas Stern (2006), *Report on the Economics of climate Change : The Stern Review*, Cambridge University Press.

[2] Cf. Carole Mathieu (2021), « Climat et commerce international : le choc des puissances », *Politique étrangère*, 3, automne, p. 67-78. Rappelons par ailleurs que les Plans de relance adoptés par les États membres, mais surtout celui élaboré par l'UE d'un montant de 750 milliards d'euros, qui se distingue par une amorce de mutualisation de l'endettement, ne sont pas en réalité destinés à sortir le plus rapidement possible de la crise, mais plus fondamentalement, orientés vers le financement des multiples transitions économiques afin d'instaurer un régime de croissance bas-carbone. L'ambiguïté de ces Plans de relance réside toutefois dans le fait que la dépendance de l'UE envers des pays fournisseurs de matières premières qui sont incorporées dans les batteries électriques, ne sera pas amoindrie.

[3] Cf. François Gemenne (2013), « Les négociations internationales sur le climat : une histoire sans fin ? », in F. Petiteville et D. Placidi-Frot (dir.), *Négociations internationales*, SciencesPo. Les Presses, coll. « Relations internationales », p.395-423.

[4] Voir sur ce point, Frédéric Lordon (2021), *Figures du communisme*, éditions La Fabrique.

[5] La consommation de lait et de produits laitiers en Afrique n'a pas connu une progression aussi soutenue que celle que l'on observe en Asie, et singulièrement en Chine. Elle atteint 8 % de la consommation mondiale pour les poudres de lait et les produits laitiers frais, source OCDE-FAO, [Perspectives agricoles 2019-2028](#). Dans sa partie Ouest, l'Afrique voit tout de même sa consommation de produits laitiers augmenter, tirée en particulier par un pays comme le Nigéria, dont la population pourrait avoisiner les 200 millions d'habitants en 2050.

[6] Sur tous ces points, on consultera Vincent Chatellier (2020), « La dépendance de l'Afrique de l'Ouest aux importations de produits laitiers », *La Revue INRAE – Productions animales*, 33 (2), p. 125-140.

[7] Sur la sortie des quotas laitiers et ses impacts, voir notamment Thierry Pouch et Aurélie Trouvé (2018), « Deregulation and the Crisis of Dairy Market in Europe : Facts for Economic Interpretation », *Studies in Political Economy*, 99 (2), P. 194-212.

[8] Raymond Aron (1957), « La société industrielle et la guerre », in R. Aron, *Les sociétés modernes*, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige – Grands textes », édition établie par S. Paugam, p. 801-851.

[9] Cf. Johann G. Fichte (1800), *L'État commercial fermé*, éditions L'Age d'homme, 1980 pour la traduction française. Voir également Thierry Pouch (2023), « Johann Gottlieb fichte lecteur de notre mondialisation. Une critique radicale de l'échange international », *Revue de philosophie économique*, à paraître.