



ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE

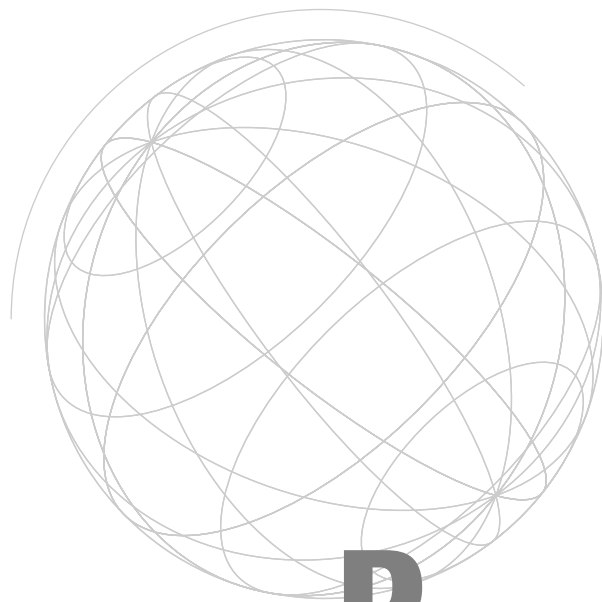


D O S S I E R S S P E C I A U X 4

**COMMERCE ET
ENVIRONNEMENT**



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE



D O S S I E R S S P É C I A U X 4

La présente étude a été entreprise par Håkan Nordström de la Division de la recherche et de l'analyse économiques de l'OMC et par Scott Vaughan à l'époque où il travaillait à la Division du commerce et de la finance du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Depuis, M. Vaughan a quitté le PNUE pour rejoindre la Commission de la coopération environnementale de l'ALENA. Les annexes ont été établies par la Division du commerce et de l'environnement de l'OMC. Les auteurs tiennent à remercier Sami Abhyankar, Ali Dehlavi, Daniel Esty, Karl-Michael Finger, Christina Hartler, Henrik Horn, Alexander Keck, Patrick Low, Doaa Abdel Mottaal, Lydia Rumphorst, Sabrina Shaw, Jan-Eirik Sørensen et un commentateur anonyme pour leurs contributions et observations précieuses, ainsi que Lidia Carlos Silveti et Janet Spettel pour leurs services de secrétariat. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et non celles des organisations pour lesquelles ils travaillent.

**COMMERCE
ET
ENVIRONNEMENT**

Håkan Nordström
et Scott Vaughan

Cette étude est également disponible en anglais et en espagnol – Prix: 30 francs suisses

Les commandes sont à adresser à:

Publications de l'OMC
Centre William Rappard
154 rue de Lausanne
CH-1211 Genève
Tél.: (41 22) 739 5208/5308
Fax: (41 22) 739 54 58
E-mail: publications@wto.org

ISBN 92-870-2211-2
Imprimé en Suisse
XI-2001, 1000
© Organisation mondiale du commerce 1999

Table des matières

Résumé	1
I. Introduction	11
II. Les causes profondes de la dégradation de l'environnement et les interactions avec le commerce	15
A. Agriculture intensive	16
B. Déforestation	18
C. Réchauffement de la planète	20
D. Pluies acides	22
E. Surpêche	24
F. Conclusions	29
III. Liens d'équilibre général entre commerce et environnement	31
A. Aperçu théorique	31
B. Aperçu empirique	33
C. Modèles appliqués	34
D. Conclusions	37
IV. L'intégration économique entrave-t-elle la politique environnementale?	39
A. Les effets de la réglementation environnementale sur la compétitivité	40
B. La réglementation environnementale entraîne-t-elle une relocalisation des entreprises	42
C. Migration internationale	44
D. Facteurs décourageant la migration des industries polluantes	45
E. Dumping environnemental, surenchère écologique ou ni l'un ni l'autre?	46
F. Données empiriques concernant la surenchère ou la paralysie en matière de réglementation	49
G. Observations récapitulatives	51
V. Relation entre commerce, croissance économique et environnement	53
A. Aperçu théorique	55
B. La croissance économique est-elle suffisante pour induire une amélioration de l'environnement?	58
C. Données empiriques	59
D. Le commerce international et la CEK	61
E. Observations récapitulatives	63
VI. Conclusions	67
Bibliographie	69
Annexe I: Commerce et environnement au GATT/à l'OMC	75
Annexe II: Rapport de M. l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon), Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, aux Parties Contractantes à leur quarante-neuvième session, L/7402 (sans les annexes)	100
Annexe III: Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement, WT/CTE/1 (Section III, Conclusions et recommandations)	112
Annexe IV: Comité du commerce et de l'environnement, 1995 à mi-1999	120

Liste des tableaux

Tableau 1: Le réchauffement de la planète et le dilemme du prisonnier	20
Tableau 2: Émissions cumulées de CO ₂ , 1950-1995	22
Tableau 3: Croissance de la demande et surpêche	25
Tableau 4: Incidence du Cycle d'Uruguay sur la pollution atmosphérique	36
Tableau 5: Coût d'exploitation des équipements antipollution, selon la branche de production aux États-Unis	41
Tableau 6: Études de l'influence des règlements environnementaux sur l'implantation des usines aux États-Unis	43
Tableau 7: Dumping environnemental, surenchère écologique ou recherche de l'efficience?	49
Tableau 8: Estimation du niveau de revenu correspondant au point d'inflexion de la courbe environnementale de Kuznets	60
Tableau 9: Forme de la courbe illustrant la relation entre le revenu et différents indicateurs environnementaux	62
Tableau 10: Décomposition des émissions industrielles de SO ₂ entre 1980 et 1990	64

Liste des figures

Figure 1: Divergence entre le coût social et le coût privé et dégradation de l'environnement	17
Figure 2: Analyse du coût d'opportunité de la déforestation	18
Figure 3: Croissance de la demande et surpêche	25
Figure 4: Subventions et surpêche	27
Figure 5: Le double avantage des mesures environnementales efficaces	30
Figure 6: Ratio exportations/importations de produits à forte intensité de pollution	35
Figure 7: La courbe environnementale de Kuznets	54
Figure 8: Transformations structurelles de l'économie des États-Unis, 1960-1994	57

Liste des encadrés

Encadré 1: Quelques tendances d'évolution de l'environnement	2
Encadré 2: Le droit de la mer	28

Résumé

L'économie mondiale a profondément changé au cours des 50 dernières années. Le niveau de l'activité économique s'est considérablement accru en raison de la croissance de la population et des revenus par habitant. La population mondiale a plus que doublé, passant de 2,5 milliards en 1950 à 6 milliards aujourd'hui, et pendant ce temps les revenus moyens ont été multipliés par 2,5. Au total, la production mondiale a donc été multipliée par 6 en un demi-siècle. Durant cette période, l'économie mondiale s'est beaucoup intégrée en raison de trois facteurs: les progrès des technologies de la communication et de l'information, la réduction des obstacles au commerce et l'abaissement des barrières à l'investissement étranger. Ces facteurs ont considérablement réduit les coûts de transaction dans le commerce international, stimulant les échanges directement, en permettant aux pays de se spécialiser dans différents secteurs, et indirectement, en permettant de structurer géographiquement les processus de production en les subdivisant entre des établissements spécialisés situés dans différentes régions du monde. En conséquence, le commerce international a été multiplié par 14 depuis 1950. Parallèlement, les industries sont devenues plus mobiles, comme en témoigne l'accélération incessante de l'investissement étranger direct.

La croissance de l'économie mondiale s'est accompagnée d'une dégradation de l'environnement: déforestation, perte de biodiversité, réchauffement de la planète, pollution atmosphérique, épuisement de la couche d'ozone, surexploitation des ressources halieutiques, etc. (voir encadré 1). Bien entendu, cela s'explique en partie par la seule pression démographique. Il est évident que 6 milliards d'êtres humains exercent davantage de pression sur les ressources naturelles et les systèmes écologiques que lorsqu'ils n'étaient que 2,5 milliards, et que cette pression continuera d'augmenter lorsque la population mondiale approchera les 10 milliards au siècle prochain. De plus, rien ne permet de penser que l'augmentation de la consommation par habitant ait tendance à se ralentir. Au contraire, la mondialisation a entraîné une accélération de la croissance économique. Si l'on extrapole les tendances actuelles, le PIB par habitant aura doublé en 2035 et quadruplé en 2070. Vu les pressions que subit déjà l'environnement, il paraît justifié de craindre que l'évolution actuelle ne puisse pas être durable si l'on ne prend pas des mesures pour freiner la consommation de ressources et les émissions polluantes.

La lenteur des progrès réalisés en ce qui concerne l'introduction de taxes et règlements environnementaux appropriés a en partie été imputée au système commercial multilatéral. L'argument présente essentiellement deux aspects, qui se fondent l'un sur des considérations juridiques et l'autre sur des considérations politico-économiques. En ce qui concerne l'argument *juridique*, on prétend que les règles de l'OMC limitent la politique environnementale. On soutient aussi qu'elles donnent à des pays étrangers une justification juridique pour contester des politiques environnementales intérieures qui empièteraient sur leurs droits commerciaux. L'argument *politico-économique* est que la pression concurrentielle du

marché mondial rend parfois impossible l'obtention de l'appui politique intérieur nécessaire pour durcir les normes environnementales. L'idée qu'une action isolée est trop coûteuse en termes de pertes d'investissement et d'emploi décourage souvent les initiatives réglementaires. Dans le pire des cas, il peut même y avoir sous-enchère dans la réglementation environnementale, en raison d'une concurrence impitoyable visant à attirer les investissements et les emplois et à gagner des parts de marché.

De plus, les défenseurs de l'environnement craignent que le commerce international n'amplifie les effets de politiques antiécologiques dans le monde. Par exemple, la demande mondiale pourrait exacerber la tendance à la surexploitation des ressources halieutiques. De façon plus générale, la croissance économique stimulée par le commerce international pourrait accélérer le processus de dégradation de l'environnement si des mesures suffisantes ne sont pas mises en œuvre. Telles sont certaines des questions explorées dans la présente étude.

Objectif de l'étude

Une des caractéristiques regrettables du débat sur le commerce et l'environnement est qu'il est parfois plus passionné que raisonné. On entend trop souvent, tant chez les partisans de la promotion du commerce international que chez ceux de la défense de l'environnement, des généralisations abusives. Nous essaierons ici d'apporter une contribution constructive à ce débat en faisant le point sur les recherches économiques y relatives, qui se sont poursuivies dans les coulisses et apparemment sans guère l'influencer. Nous n'examinerons pas les aspects juridiques, par exemple la question de savoir dans quelle mesure les règles de l'OMC permettent d'appliquer des mesures commerciales à des fins environnementales. Toutefois, ces aspects sont en partie traités dans les annexes, qui comportent notamment un aperçu des débats en cours au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, ainsi que le texte de quelques rapports essentiels et une bibliographie complète des documents de travail établis jusqu'à ce jour.

Nous traiterons plusieurs questions-clés. Premièrement, l'intégration économique par le biais du commerce et de l'investissement est-elle une menace pour l'environnement? Deuxièmement, le commerce international sapet-il les efforts de réglementation déployés par les gouvernements pour combattre la pollution et la dégradation des ressources? Troisièmement, la croissance économique, stimulée par le commerce, peut-elle aider à utiliser de façon plus durable les ressources naturelles de la planète?

Nous montrerons que l'intégration économique a des répercussions importantes sur l'environnement. L'une des plus importantes peut-être est qu'elle a réduit le pouvoir de réglementation des nations, ou du moins qu'elle en donne l'impression. Certes, les différents pays seraient interdépendants sur le plan écologique même s'ils n'avaient aucun échange commercial. Les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières nationales et la pollution voyage avec le vent et l'eau. Le point important est que le

Encadré 1. Quelques tendances d'évolution de l'environnement

- La consommation mondiale d'énergie a augmenté de près de 70 pour cent depuis 1971 et, selon les projections, elle devrait continuer de croître de plus de 2 pour cent par an au cours des 15 prochaines années. Si cette tendance se confirme, les émissions de gaz à effet de serre seront plus élevées de 50 pour cent qu'aujourd'hui, à moins qu'on ne fasse un effort concerté pour améliorer les rendements énergétiques et réduire la part, aujourd'hui considérable, des combustibles fossiles.
- La consommation de substances qui épuisent la couche d'ozone a diminué de 70 pour cent depuis la signature du Protocole de Montréal en 1987. Malgré cela, il faudra encore 50 ans avant que la couche d'ozone retrouve son état normal, à condition que tous les pays tiennent leurs engagements. Il existe un marché noir non négligeable et le commerce de CFC et autres substances qui épuisent la couche d'ozone compromettent certains des résultats déjà obtenus.
- Les pluies acides sont en recul dans de nombreux pays développés grâce à l'adoption de règlements plus rigoureux concernant les émissions de dioxyde de soufre et d'oxyde d'azote, mais le phénomène tend à s'aggraver dans de nombreux pays en développement. Si les tendances actuelles se poursuivent, en Asie les émissions de dioxyde de soufre doubleront d'ici 2020.
- Au cours des 50 dernières années, des émissions excessives d'azote – dues principalement à l'utilisation d'engrais, aux égouts et à la combustion de combustibles fossiles – ont commencé à enrayer le cycle mondial de l'azote, ce qui s'est traduit par toutes sortes d'effets négatifs allant de la réduction de la fertilité du sol à l'eutrophisation des lacs, cours d'eau et eaux côtières. Au rythme actuel, la quantité d'azote biologiquement disponible doublera en 25 ans.
- La déforestation ne donne aucun signe de ralentissement. Entre 1960 et 1990, 20 pour cent des forêts tropicales du monde ont été défrichées. Dans la seule Amazonie, quelque 20 000 km² sont défrichés chaque année. Une des principales causes de la déforestation dans les pays en développement est l'extension de l'agriculture de subsistance et les mesures publiques qui encouragent la transformation de forêts en grandes plantations ou en élevages extensifs. D'un autre côté, dans les pays développés le couvert forestier est stable ou en légère expansion. Toutefois, les forêts naturelles (qui n'ont jamais été exploitées) ne sont toujours pas suffisamment protégées dans de nombreux endroits.
- La biodiversité est menacée dans de nombreuses régions, non seulement en raison du recul des habitats dû au défrichage des forêts mais aussi à cause de la pollution. Elle est aussi menacée par la concurrence d'espèces exotiques introduites par l'homme. D'après certaines statistiques, 20 pour cent de l'ensemble des espèces menacées d'extinction le sont par ces envahisseurs.
- La qualité et la productivité de l'environnement aquatique se dégradent. Actuellement, quelque 58 pour cent des récifs de corail et 34 pour cent des espèces de poissons sont menacés par l'activité humaine. La plupart des océans sont déjà surexploités et le rendement de la pêche diminue.
- La consommation mondiale d'eau augmente rapidement et la pénurie d'eau risque de devenir un des problèmes les plus aigus du XXI^e siècle. Un tiers de la population mondiale vit dans des pays qui subissent déjà des pénuries d'eau modérées ou graves et, compte tenu des prévisions démographiques, ce nombre pourrait monter jusqu'à deux tiers au cours des 30 prochaines années si l'on ne prend pas de mesures énergiques pour économiser l'eau.

Source: World Resources 1998-99: A Guide to the Global Environment. Rapport établi en collaboration par le World Resource Institute, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale (1998).

démantèlement des frontières économiques renforce la nécessité de coopérer sur les questions environnementales, en particulier pour régler les problèmes transfrontières et mondiaux sur lesquels aucun pays ne peut agir seul. Telle est une des conclusions essentielles de la présente étude.

Les causes profondes de la dégradation de l'environnement

Pour comprendre pourquoi et comment le commerce international intervient dans le débat sur le développement durable, il importe de comprendre les causes profondes de la dégradation de l'environnement. Souvent, elles correspondent à différentes défaillances du marché et des politiques.

On entend par «défaillances du marché» une situation dans laquelle les forces de l'offre et de la demande ne débouchent pas sur une situation optimale pour l'ensemble de la société. Elles existent souvent lorsque les producteurs et les consommateurs ne sont pas tenus de prendre en charge l'intégralité du coût de leurs actions, par exemple la pollution infligée à des tierces parties (externalités environnementales). Si tel est le cas, on aura tendance à investir trop de ressources dans des activités polluantes et pas assez dans des mesures de réduction de la pollution. L'absence ou le flou des droits de propriété sur les ressources naturelles sont une autre de ces défaillances. Si quiconque peut, sans aucune restriction, exploiter les richesses des océans et des forêts, faire paître des animaux ou ramasser du bois de feu sur des terres communales, ou

prélever de l'eau dans les puits municipaux, les ressources risquent fort d'être surexploitées.

Dans certains cas, les peuples qui dépendent d'une ressource réussissent à élaborer ensemble un régime de conservation et de distribution qui peut comprendre des quotas et des sanctions en cas de surexploitation. Toutefois, les régimes de propriété commune ancestraux s'effondrent parfois sous l'effet d'une croissance démographique rapide, des changements sociaux et de la mobilité. De même, il se peut que les pollueurs et les victimes de la pollution parviennent à trouver une solution mutuellement satisfaisante lorsque la source de la pollution est incontestable et le coût de l'organisation des victimes peu élevé. Toutefois, si les sources de pollution sont diffuses et mal identifiées ou si les victimes sont nombreuses et ont du mal à s'organiser, il peut être difficile de trouver une solution fondée sur des mécanismes économiques. Par conséquent, c'est en définitive aux gouvernements qu'il incombe d'arbitrer entre les prétentions visant les ressources naturelles et de trouver un compromis entre les pollueurs et les pollués.

Malheureusement, il arrive souvent que les gouvernements non seulement ne cherchent pas à remédier aux défaillances du marché en adoptant les impôts et règlements appropriés, mais les aggravent par leurs interventions. Parmi les exemples bien connus, on peut mentionner le subventionnement de l'énergie, de l'agriculture et de la pêche, qui exacerbe les problèmes de pollution et d'épuisement des ressources plutôt que de les atténuer. En pareil cas, on parle de défaillance des politiques.

Moyennant des politiques environnementales judicieuses, le commerce entraînerait incontestablement des gains de bien-être

Dans le meilleur des mondes possible, les pouvoirs publics appliqueraient des mesures environnementales appropriées pour internaliser l'intégralité des coûts environnementaux de la production et de la consommation; c'est ce qu'on appelle le principe pollueur-payeur. Plus précisément, les défaillances du marché seraient corrigées directement à la source au moyen de taxes et de règlements appropriés et les défaillances des politiques, en particulier les subventions qui encouragent les activités polluantes et destructrices de ressources, seraient rapidement éliminées. Dans ce monde idéal, la libéralisation du commerce international entraînerait inévitablement une amélioration du bien-être. Toutefois, comme ces conditions ne sont pas toujours réunies, il n'est pas impossible qu'elle aggrave les effets de politiques environnementales mal conçues. Par exemple, la demande mondiale pourrait encourager une surexploitation des forêts tant qu'il n'y a pas de régime de gestion approprié. Tel est d'ailleurs l'argument souvent employé par les protecteurs de l'environnement qui s'opposent à toute poursuite de la libéralisation du commerce tant que des politiques environnementales judicieuses ne seront pas mises en œuvre. Dans d'autres cas, la suppression d'une mesure qui fausse le commerce peut avoir des effets positifs. Par exemple, si les subventions à la pêche, dont le montant actuel est d'environ 54 milliards de dollars par an, étaient réduites, la surcapitalisation de l'indus-

trie de la pêche et la surexploitation des ressources diminueraient.¹

Pour illustrer ces liens indirects entre commerce et environnement, nous avons étudié cinq situations: agriculture à forte intensité de produits chimiques, déforestation, réchauffement de la planète, pluies acides et surpêche. Dans chaque cas, nous examinons les incitations économiques qui provoquent la dégradation de l'environnement, l'efficacité des différentes politiques envisageables et l'interaction entre les distorsions et le régime de politique commerciale. Chacun de ces exemples peut être considéré comme représentatif d'un type de problèmes environnementaux. Par exemple, le cas de l'agriculture est représentatif de tout un éventail de problèmes environnementaux dont les effets sont principalement localisés. De même, l'exemple des pluies acides s'applique aussi aux autres problèmes de pollution transfrontières mais dont les effets sont limités aux pays voisins. L'exemple de la déforestation illustre le problème dû à l'absence d'un marché, en l'occurrence pour les services utiles mais non marchands fournis par la forêt tels que la fixation du dioxyde de carbone. L'exemple du réchauffement de la planète illustre le problème général de la coopération environnementale dans un monde composé de nations souveraines. Enfin, l'étude de la pêche met en évidence les difficultés que pose la gestion d'une ressource naturelle commune.

Les obstacles au commerce sont de mauvaises mesures environnementales

Une des conclusions qu'on peut tirer de l'étude de ces exemples est que la meilleure manière de résoudre un problème environnemental c'est de s'attaquer à sa source, qu'elle soit liée à l'emploi de procédés de production polluants ou au régime de propriété des ressources naturelles. Qui plus est, si l'on essaie de remédier au problème par une mesure indirecte, comme une mesure visant les importations ou les exportations, on risque de détourner l'attention du problème fondamental. Dans certains cas, de prétendus remèdes commerciaux peuvent même aggraver le problème, par exemple dans le cas de la déforestation tropicale, où les obstacles au commerce des produits forestiers peuvent aggraver le déboisement en forçant les populations concernées à défricher pour trouver d'autres moyens d'existence, comme l'agriculture et l'élevage. En règle générale, dès qu'on s'écarte du principe d'optimisation de la politique environnementale, selon lequel il faut prendre des mesures visant directement la source du problème, il devient plus difficile de prévoir les retombées probables et cela impose des coûts superflus à la société. Une telle politique serait non seulement néfaste sur le plan économique, mais aussi dangereuse pour l'environnement, dans la mesure où elle rend le coût de la protection de l'environnement plus élevé que si l'on employait les instruments les plus efficaces disponibles.

Toutefois, il faut reconnaître que si les mesures commerciales sont rarement, voire jamais optimales pour régler des problèmes d'environnement, les États ont constaté qu'elles offraient un moyen utile d'encourager la participation à des accords environnementaux multilatéraux et la mise en œuvre de ces accords dans certains cas,

¹ Le tonnage actuel de la flotte mondiale de pêche est deux à trois fois plus important que ce qui serait nécessaire pour pêcher la quantité de poisson qu'on peut prélever des océans sans qu'il y ait diminution des rendements.

et d'essayer de modifier le comportement d'autres États dans d'autres cas. Toutefois, l'utilisation de mesures commerciales dans cette intention est très dangereuse pour le système commercial multilatéral, à moins d'être fondée sur des engagements et conventions préalables entre les gouvernements concernant leurs obligations dans le domaine de la politique de l'environnement.

Autre conclusion, il n'est pas nécessaire que les normes environnementales soient partout harmonisées, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale. L'analyse montre qu'il n'est justifié d'harmoniser les normes que dans des zones présentant des caractéristiques *similaires*, en tenant compte du fait que la valeur attachée aux prestations environnementales peut différer selon les pays, même si les conditions écologiques sont identiques. Toutefois, cette conclusion ne concerne que les problèmes de pollution *locaux*, dont on peut soutenir que le meilleur moyen de les régler est de mettre en œuvre des normes adaptées à la situation locale. Il n'en va pas de même pour la pollution transfrontières ou mondiale, domaine dans lequel l'harmonisation des politiques et la gestion collective des ressources communes est peut-être la seule option réaliste.

Relations d'équilibre général entre commerce et environnement

On peut beaucoup apprendre des causes profondes de la dégradation de l'environnement par une étude soignée des problèmes qui se posent dans différents secteurs, mais une telle démarche risque de négliger des interactions importantes entre secteurs et entre pays, c'est-à-dire ce qu'on appelle les effets d'équilibre général. Nous allons maintenant résumer quelques résultats obtenus au moyen de modèles d'équilibre général du commerce et de l'environnement. Soulignons d'abord deux postulats importants. Premièrement, on postule que certains secteurs sont forcément plus polluants que d'autres, par exemple la transformation des produits primaires à forte intensité énergétique comparée aux services. Deuxièmement, on postule que les politiques environnementales sont d'autant plus rigoureuses que les pays s'enrichissent, en raison de l'élasticité-revenus de la demande de protection de l'environnement. Compte tenu de ces postulats, les répercussions de l'intégration économique sur l'environnement dépendent de trois effets interconnectés: un effet de composition, un effet d'échelle et un effet technique.

L'*effet de composition*, c'est la restructuration industrielle qui se produit dans un pays lorsque celui-ci s'ouvre au marché mondial. Ses répercussions sur l'environnement local seront positives si les secteurs exportateurs en expansion sont moins polluants que les secteurs en concurrence avec des produits importés qui se contractent, et vice versa. Comme les exportations d'un pays sont les importations d'un autre pays, il est impossible que tous les pays se spécialisent dans des industries propres. Par conséquent, le commerce international entraîne une relocalisation des problèmes de pollution dans le monde. L'*effet d'échelle* découle de la stimulation de l'activité économique résultant du commerce. La croissance économique est nocive pour l'environnement si la production ne devient pas plus propre et moins consommatrice de ressources et si les consommateurs ne deviennent pas plus enclins à recycler les déchets au lieu de les jeter. L'aspect positif de

l'effet d'échelle est qu'il est associé à une hausse des revenus qui stimule une demande compensatoire de protection de l'environnement. Si les pouvoirs publics répondent à cette demande, les normes environnementales seront durcies à mesure que les revenus augmentent, ce qui pourra compenser, voire au-delà, l'effet d'échelle. C'est ce qu'on appelle l'*effet technique*. Le résultat net de ces effets interdépendants ne peut pas être déterminé avec certitude par la théorie et doit donc être étudié empiriquement.

Quels sont les pays qui attireront les industries les plus polluantes?

Dans une certaine mesure, le résultat net varie selon le type de pays qui attireront les industries polluantes lorsque le commerce international est libéralisé. Dans le débat public, on tient souvent pour acquis que les industries polluantes vont probablement migrer des pays développés vers les pays en développement pour tirer parti du laxisme de la réglementation, ce qui déplacera le problème de pollution des pays riches vers les pays pauvres et entraînera en outre un accroissement global des émissions polluantes dans le monde. Toutefois, cela ne semble pas confirmé par la théorie classique de l'échange international ni par les données empiriques.

Les industries polluantes sont généralement des industries très capitalistiques, comme l'industrie chimique, la métallurgie, l'industrie de la pâte et du papier et le raffinage du pétrole. D'après la théorie classique du commerce international fondée sur les différences de dotation de facteurs, ces industries auront tendance à se concentrer dans les pays développés qui disposent d'abondants capitaux et, dans une moindre mesure, dans les pays en transition et les nouveaux pays industriels. Toutefois, l'analyse est plus complexe car la structure du commerce international est déterminée non seulement par l'avantage comparatif «naturel», mais aussi par les politiques publiques et notamment la réglementation environnementale. Toutefois, dans les pays développés le coût des mesures antipollution ne dépasse pas 1 pour cent du prix de revient pour la moyenne des industries et atteint peut-être au maximum 5 pour cent dans les industries les plus polluantes. On peut douter qu'un surcoût de quelques points de pourcentage dû à la réglementation puisse contrebalancer l'avantage comparatif naturel, même si on ne pourra l'affirmer qu'à l'issue d'une analyse empirique. Si ce n'est pas le cas, la libéralisation aurait tendance à faire migrer les industries polluantes à forte intensité de capital vers les pays développés, malgré l'existence de réglementations environnementales plus rigoureuses, et non dans l'autre sens.

En effet, les données semblent réfuter l'hypothèse que les industries polluantes migrent des pays développés vers les pays en développement, même s'il y a évidemment des exceptions. La part des pays développés dans les industries polluantes est restée à peu près constante (entre 75 et 80 pour cent environ) ces dernières décennies et a même légèrement augmenté dans les années 90.

Toutefois, même si une grande proportion des industries polluantes reste implantée dans des pays développés ayant une réglementation environnementale rigoureuse, les émissions mondiales ne diminueront pas nécessairement. Les pays sont souvent disposés à lutter contre les

pollutions dont ils sont les premières victimes (ou qui touchent leurs voisins immédiats), comme les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) et d'oxyde d'azote (NO_x), mais ne sont pas toujours aussi résolus à accepter le coût de la réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et autres polluants ayant des effets mondiaux. En d'autres termes, il faut se garder de l'illusion que les problèmes environnementaux planétaires pourront être maîtrisés sans un effort concerté de réduction des émissions, quel que soit le lieu d'implantation des industries polluantes.

Les gains résultant du commerce international permettent de couvrir le coût additionnel de la lutte contre la pollution

Il est peut-être plus intéressant de constater que les gains de revenus associés au commerce international pourraient *en principe* couvrir largement le coût de la réduction de la pollution. Cela a été montré par plusieurs simulations économiques. En d'autres termes, on peut, en conjuguant réforme du commerce international et mesures environnementales, trouver des moyens d'accroître la consommation sans endommager l'environnement naturel. À cet égard du moins, il n'y a pas de conflit inévitable entre commerce et environnement. Le conflit est plutôt dû à l'incapacité des institutions politiques de lutter contre les problèmes environnementaux, en particulier ceux qui, étant de caractère mondial, appellent un effort concerté.

L'intégration économique compromet-elle les politiques environnementales?

Certains soutiennent que les carences de la réglementation sont liées à la mondialisation de l'économie qui rend les industries plus mobiles et donc plus difficiles à réglementer. Nous allons maintenant examiner cet argument.

Commençons par relever le problème fondamental que pose la réglementation et la taxation de ressources mobiles qui peuvent «voter avec leurs pieds». D'une part, une réglementation rigoureuse peut faire fuir les entreprises, ce qui entraîne des pertes d'emploi et de revenu. En revanche, une réglementation laxiste peut entraîner une aggravation de la pollution. Une des solutions possibles pour ce dilemme, qui a été appliqué avec un certain succès par des États fédéraux depuis le début des années 70, est de transférer le pouvoir de réglementation de l'échelon local à l'échelon central. En théorie, cela règle trois problèmes, mais en crée un nouveau. Cela empêche les collectivités locales à se livrer à une surenchère destructive pour attirer des investissements et des emplois, phénomène qui peut se traduire par un laxisme excessif des normes à l'échelle de tout le pays. Cela règle aussi le problème des pollutions extraterritoriales, dont les collectivités locales peuvent être tentées de ne pas internaliser le coût pour préserver leur compétitivité. Enfin, cela permet de réaliser des économies d'échelle en matière de réglementation, car les problèmes d'environnement sont souvent très complexes et exigent beaucoup de connaissances spécialisées que les collectivités locales ne possèdent pas toujours. En revanche, l'uniformisation des normes a un inconvénient du fait qu'elles ne sont pas forcément adaptées aux conditions locales. Cela est vrai à l'échelon national et peut-être

plus encore à l'échelon international, puisque les conditions écologiques et économiques sont encore plus diverses entre les pays qu'à l'intérieur des pays.²

De nombreux problèmes de pollution traversent les frontières nationales et certains sont véritablement de portée mondiale. De plus, alors qu'autrefois la mobilité du capital était un phénomène qui s'observait surtout à l'intérieur des pays et les investisseurs étaient donc surtout sensibles aux disparités internes des réglementations et taxes environnementales, aujourd'hui elle devient de plus en plus internationale, à mesure que les obstacles au commerce et à l'investissement disparaissent. Les défenseurs de l'environnement craignent que cette mobilité accrue des facteurs et l'intensification de la concurrence associée à l'ouverture des marchés ne sapent les moyens de réglementation des pouvoirs publics. Dans le pire des cas, il se peut que non seulement les gouvernements ne durcissent pas les normes quand il le faudrait, mais se sentent même obligés de les assouplir.

Pour analyser cette argumentation, nous avons subdivisé la question en quatre: une réglementation environnementale rigoureuse réduit-elle la compétitivité des pays développés? Les industries polluantes migrent-elles des pays développés vers les pays en développement pour profiter de leur laxisme environnemental? Arrive-t-il que des normes environnementales soient relâchées comme le voudrait la théorie du «dumping environnemental»? À défaut, la mondialisation de l'économie a-t-elle accru la réticence des pouvoirs politiques à s'attaquer aux problèmes d'environnement, selon l'hypothèse de la «paralyse réglementaire»?

Les effets de la réglementation environnementale sur la compétitivité sont mineurs

Selon nos conclusions, les effets de la disparité des réglementations sur la concurrence ont été quelque peu exagérés dans le débat public. Comme on l'a vu plus haut, le coût direct de la lutte contre la pollution est mineur, tout au plus quelques points de pourcentage du prix de revient dans la plupart des industries. On ne dispose pas d'estimations similaires pour les pays en développement, mais à moins que le coût de la réglementation n'y soit nul, l'économie résultant de la délocalisation est forcément moins grande que les quelques points de pourcentage mentionnés plus haut. De plus, selon certains observateurs ces chiffres sont de toute façon surestimés. D'après l'hypothèse de Porter, une pression réglementaire, tout comme une pression concurrentielle, stimule des innovations industrielles qui permettent à la fois de consommer moins d'énergie et de ressources et de rejeter moins de substances polluantes, ce qui compense en partie le coût direct du respect de la réglementation. Les données empiriques confirment partiellement cette hypothèse, mais on aurait tort de conclure que la réglementation environnementale n'a aucun coût. Elle a bien un coût, mais elle apporte aussi des avantages notables à la société et à la qualité de la vie. Le coût de la protection de l'environnement dépend aussi du genre d'instruments employés pour réguler une industrie. Les instruments purement réglementaires sont beaucoup plus coûteux que les instruments modernes à carac-

² Il convient toutefois de ne pas oublier qu'une autorité de réglementation centrale peut être habilitée à adapter dans une certaine mesure la réglementation aux conditions locales des différentes parties du territoire dont elle est responsable.

tère économique qui laissent aux producteurs une plus grande marge de manœuvre dans le choix des moyens à employer pour respecter les objectifs, par exemple en ré-étudiant tout le processus de production plutôt qu'en adaptant à posteriori des équipements antipollution aux points d'émission.

De plus, alors que le débat public a eu tendance à se focaliser sur les coûts, les études ayant comparé la rentabilité d'entreprises d'une même branche de production n'ont guère mis en évidence d'éléments montrant que les entreprises les moins polluantes sont pénalisées par une réduction de leur rentabilité.³ Pour plusieurs raisons, ces entreprises modèles peuvent souvent recouvrer leurs coûts sur le marché. Premièrement, un nombre croissant de consommateurs sont disposés à payer une prime pour des produits portant un label écologique. Deuxièmement, les entreprises qui se conforment aux normes de gestion environnementale promues par l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14000) semblent en retirer certains avantages, tels qu'une réduction des primes d'assurance responsabilité civile, un allègement du contrôle réglementaire et une amélioration de l'accès aux clients (notamment ceux du secteur public) soucieux de leur propre réputation environnementale.

Il n'existe pas non plus beaucoup d'éléments montrant que les industries polluantes migrent des pays développés vers les pays en développement pour réduire le coût du respect des normes environnementales, même s'il y a évidemment des exceptions. Il est certainement vrai que les pays en développement sont importateurs nets d'investissements étrangers directs, mais les investissements qui leur sont destinés ne privilégient pas les industries polluantes mais plutôt des industries de main-d'œuvre, qui sont en moyenne moins polluantes. Ce que les données indiquent, c'est que, dans la mesure où les pays développés exportent leurs industries polluantes, ils les exportent vers d'autres pays développés et non vers des pays en développement. Cela donne à penser que la réglementation environnementale est tout au plus un facteur secondaire dans les décisions d'investissement international.

Il convient aussi de noter que de nombreuses entreprises multinationales ont tendance à uniformiser les technologies qu'elles emploient dans toutes leurs usines dans le monde entier. La raison en est simple. Il est moins coûteux de copier la technologie employée dans le pays d'origine que de modifier le processus dans chaque pays. De plus, le choix d'une technologie se fonde non seulement sur les normes actuellement en vigueur, mais aussi sur leur évolution attendue. Il est avisé d'installer la technologie la plus moderne au moment où on réalise un investissement plutôt que d'installer ultérieurement des équipements de mise aux normes, ce qui risque d'être beaucoup plus coûteux. Enfin, les multinationales sont de plus en plus sensibles à leur image, du moins celles qui sont basées dans des pays où il existe un mouvement écologique militant. Le marché récompense souvent un comportement respectueux de l'environnement plutôt que des économies réalisées à n'importe quel prix, et cela vaut aussi pour les marchés financiers qui réagissent négativement en cas de catastrophe environnementale. Il n'en a pas toujours été

ainsi, mais le vent a tourné ces dernières années. Ces progrès sont dus en grande partie aux efforts acharnés d'organisations non gouvernementales du monde entier qui ont sensibilisé les consommateurs au profil environnemental des producteurs et des produits. En résumé, si les consommateurs se soucient d'écologie, les producteurs font de même.

Néanmoins, des mesures environnementales sont parfois victimes de préoccupations de compétitivité

Tout cela ne signifie pas qu'on peut s'en remettre aux forces du marché pour régler tous les problèmes. Les pouvoirs publics doivent jouer leur rôle en réglementant convenablement les activités polluantes et destructrices de ressources. Toutefois, il y a là apparemment un dilemme. Si les responsables politiques et les électeurs *pensent* que l'industrie nationale est étouffée par la réglementation environnementale, ce qui entrave l'investissement et la création d'emplois, il peut être difficile de trouver l'appui politique nécessaire pour de nouvelles initiatives de réglementation. Cela peut être encore plus difficile lorsque les obstacles au commerce et à l'investissement sont éliminés, puisque alors les entreprises deviennent plus mobiles et échappent plus facilement à la réglementation.

En effet, on constate souvent que des branches de production invoquent la compétitivité lorsqu'elles font campagne contre l'adoption de réglementations environnementales, parfois avec un certain succès. Quelle est l'ampleur réelle de ce problème? Il serait grave si les préoccupations de compétitivité empêchaient de porter les normes environnementales au niveau approprié ou si les pouvoirs publics étaient contraints d'intégrer dans la réglementation environnementale des éléments protectionnistes pour compenser les prétendus effets négatifs sur la compétitivité des industries. Toutefois, ces préoccupations pourraient aussi jouer un rôle positif si les gouvernements qui ont du mal à agir individuellement en raison de l'opposition politique recherchent des solutions concertées aux problèmes environnementaux. La multiplication des accords environnementaux multilatéraux (qui sont actuellement au nombre de 216) pourrait être le signe d'une évolution en ce sens. Par conséquent, l'apparente paralysie réglementaire pourrait être plus de forme que de fond. En d'autres termes, il se peut que l'initiative doive passer de l'échelon national à l'échelon supranational, de la même façon que dans les années 70 il y a un déplacement de l'échelon local vers l'échelon central dans les États fédératifs afin de surmonter l'obstructionnisme local en matière de politique environnementale. Cela dit, la coopération internationale dans ces domaines est difficile à obtenir si les gouvernements ne sont pas convaincus de son urgence.

La croissance économique fait-elle partie du problème ou de la solution?

De nombreuses études faites ces dernières décennies ont contesté la durabilité de la croissance économique. L'ouvrage qui a sans doute été le plus influent est celui du Club de Rome intitulé *Les limites de la croissance*, qui prévoyait que les ressources naturelles essentielles, et en par-

³ On entend par entreprises les moins polluantes celles qui respectent des normes environnementales plus rigoureuses que la moyenne de leur branche de production.

ticulier les ressources non renouvelables telles que les combustibles fossiles, deviendraient de plus en plus rares et finiraient par s'épuiser si la croissance économique telle que nous la connaissons se poursuivait. Les auteurs mettaient aussi en garde contre le fait que la capacité de charge de l'environnement finirait par être dépassée par différents polluants et que cela pourrait déboucher sur une catastrophe à moins que les activités humaines ne soient limitées. En bref, à long terme il serait impossible de préserver à la fois la croissance économique et la qualité de l'environnement.

Trois décennies plus tard, certains des premiers signes avertisseurs, en particulier ceux qui concernent l'épuisement des combustibles fossiles, se sont révélés quelque peu prématurés. Grâce à la découverte de nouveaux gisements et à la mise au point de technologies consommant moins d'énergie, l'offre a suivi le rythme de la demande et la question qui se pose aujourd'hui est plutôt de savoir si nous pouvons nous permettre de brûler ces abondantes réserves de combustibles en raison des effets que cela pourrait avoir sur le climat mondial. Sur le plan positif, des technologies antipollution relativement simples, comme les catalyseurs pour automobiles et les laveurs de gaz pour cheminées d'usine, se sont révélées efficaces pour réduire la pollution atmosphérique dans les pays où ces équipements sont devenus obligatoires.

Toutefois, les premiers signaux d'avertissement n'ont pas été trompeurs ou inutiles, même s'ils se sont révélés excessifs. Ils ont incité les gouvernements à adopter des réglementations environnementales sans lesquelles la situation réelle se serait peut-être davantage rapprochée des scénarios pessimistes. En outre, les normes environnementales sont encore insuffisantes dans de nombreux endroits et il est toujours vrai qu'à long terme la croissance économique ne pourra être durable si l'on ne tient pas suffisamment compte des problèmes environnementaux. La pauvreté est une des raisons pour lesquelles la protection de l'environnement est insuffisante dans de nombreux pays. Les pays qui vivent dans le dénuement ne peuvent tout simplement pas avoir les moyens de consacrer les ressources nécessaires à la lutte contre la pollution, et peuvent penser qu'ils n'ont pas à sacrifier leurs perspectives de croissance pour aider à résoudre les problèmes de pollution mondiaux ayant été en grande partie causés par le mode de vie des pays riches.

Quoi qu'il en soit, si la pauvreté est au cœur du problème, la croissance économique sera donc un élément de la solution, dans la mesure où elle permettra aux pays de se préoccuper davantage de problèmes de viabilité à long terme et moins des problèmes de survie immédiate. D'ailleurs, il existe *certaines* données empiriques (voir plus loin) tendant à montrer que la pollution s'aggrave aux premiers stades du développement puis diminue lorsqu'un certain niveau de revenu a été atteint, phénomène que les chercheurs ont baptisé courbe environnementale de Kuznets (CEK).⁴

Quelle est la place du commerce dans le débat sur la croissance et l'environnement?

Le commerce intervient dans ce débat pour plusieurs raisons. La plus directe est que le commerce est un des moteurs du développement. Une autre raison est qu'il peut avoir une influence sur la forme et le niveau de la CEK. On peut supposer que l'inflexion de la courbe de certains polluants dans les pays développés est due en partie à l'émigration des industries polluantes vers des pays en développement, même si les éléments empiriques ne semblent pas confirmer cette hypothèse. Toutefois, si cela était une des causes du phénomène, il deviendrait alors plus difficile pour la génération suivante des pays (c'est-à-dire les pays en développement à revenu relativement élevé) de passer le sommet de la CEK, et plus difficile encore pour les pays les moins avancés qui pourraient se retrouver avec les industries les plus polluantes. En d'autres termes, l'hypothèse illustrée par la courbe en U inversé⁵ pourrait ne pas être valable pour les pays moins avancés, ni pour l'ensemble de la planète en ce qui concerne les polluants ayant des effets mondiaux. La troisième raison pour laquelle le commerce intervient dans le débat est d'ordre politique: la pression concurrentielle peut empêcher un pays de durcir ses normes environnementales afin de faire diminuer la pollution. Si tel est le cas, une croissance stimulée par la libéralisation de l'économie mondiale pourrait annuler l'effet des mécanismes qui, en principe, devraient faire baisser la pollution à mesure que les revenus augmentent. En effet, certains éléments donnent à penser qu'il y a une sorte de paralysie réglementaire, d'où la nécessité d'intensifier la coordination intergouvernementale.

La croissance économique peut contribuer à régler le problème, mais principalement pour les pollutions locales

Les données empiriques à l'appui de l'hypothèse de la CEK sont ambiguës. Elles tendent à la confirmer pour certains types d'indicateurs environnementaux, mais à l'infirmer pour d'autres indicateurs importants. L'hypothèse paraît se vérifier pour certaines pollutions locales, principalement la pollution de l'atmosphère urbaine et, dans une moindre mesure, certaines pollutions des eaux douces. En revanche, elle ne paraît pas se vérifier pour les pollutions de caractère plus diffus, notamment les émissions de dioxyde de carbone. En somme, les pays semblent plus enclins à agir pour réduire les pollutions qui touchent leur propre territoire que celles qui dégradent l'environnement mondial, même si en ce qui concerne ce dernier on peut observer certaines évolutions encourageantes, telles que la réduction des émissions de substances qui épuisent la couche d'ozone rendue possible par la coopération internationale dans le cadre du Protocole de Montréal.

La croissance économique ne peut pas, à elle seule, empêcher la dégradation de l'environnement

Il convient de souligner aussi que rien de ce qui a été écrit dans les études consacrées à l'hypothèse de Kuznets ne donne à penser que l'accroissement des revenus en-

⁴ Cette hypothèse tire son nom de Simon Kuznets, qui a reçu en 1971 le Prix Nobel d'économie pour ses travaux sur les relations entre le niveau et l'inégalité des revenus, qui tendent à prendre la forme d'une courbe en U inversé. En d'autres termes, l'inégalité des revenus tend à s'aggraver lorsqu'un pays est en phase de décollage économique, à se stabiliser à un niveau de revenu moyen, puis à diminuer progressivement.

⁵ Si la pollution augmente lorsqu'un pays sort de la pauvreté, se stabilise lorsqu'il atteint un niveau de revenu moyen puis diminue lorsqu'il devient plus prospère, la CEK aura une courbe en U inversé.

traînera inévitablement une amélioration de l'environnement. Si les incitations économiques auxquelles obéissent les producteurs et les consommateurs n'évoluent pas à mesure que les revenus augmentent, la pollution continuera de s'aggraver avec la croissance. En d'autres termes, la croissance des revenus, qui est peut-être une condition nécessaire pour permettre à un pays d'attacher moins de poids aux préoccupations économiques et sociales immédiates et davantage aux questions de durabilité à long terme, n'est pas une condition suffisante pour empêcher la dégradation de l'environnement. Il faut aussi mettre en œuvre des politiques environnementales.

À cet égard, on ne saurait sous-estimer l'importance du processus démocratique. Les gouvernements qui ne sont pas comptables de leur action ou en l'occurrence, de leur inaction, ne sont guère incités à prendre les mesures environnementales nécessaires. Dans une récente étude, Torras et Boyce (1998) apportent des arguments convaincants à cet égard. Si l'on compare des pays ayant le même niveau de revenu, la pollution est généralement d'autant plus grave que la distribution des revenus est inégale, que le taux d'alphabétisation est faible et que les libertés politiques et civiles sont limitées. De plus, ces variables qui conditionnent l'accès au processus politique affaiblissent considérablement la corrélation entre le revenu par habitant et la qualité de l'environnement. Cela donne à penser que l'hypothèse de Kuznets ne dépend peut-être pas tant du niveau de revenu en soi, mais plutôt des réformes institutionnelles et démographiques qui tendent à accompagner l'accroissement des revenus et qui sont nécessaires pour permettre aux citoyens d'exprimer leur demande de qualité de l'environnement et d'influer sur le processus politique.

Bien entendu, cette observation ne se limite pas au cadre national. Rappelons qu'une des conclusions inquiétantes de la littérature empirique est que le point d'inflexion de la courbe pour les problèmes environnementaux de portée mondiale, comme le réchauffement de la planète dû aux émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre, paraît être situé à un niveau de revenu beaucoup plus élevé que dans le cas des problèmes d'intérêt local. L'une des explications de ce fait est que les gens ne se préoccupent pas beaucoup du réchauffement de la planète et des changements climatiques. Ils préfèrent en accepter les conséquences (ou plutôt les faire accepter à leurs enfants et petits-enfants) que de payer le prix de la réduction des émissions. Le manque d'empressement des pouvoirs politiques à cet égard peut aussi s'expliquer par le fait que les gouvernements chercheraient à «resquiller» en profitant de la faiblesse des institutions politiques internationales et en particulier de l'insuffisance des mécanismes de coercition. En fait, une des raisons pour lesquelles l'OMC a été saisie de différends environnementaux est qu'elle dispose d'un mécanisme de règlement des différends pouvant s'appuyer sur des sanctions commerciales.

La dégradation de l'environnement prend fin lorsque la situation politique est mûre

Il ne faut pas exagérer les obstacles politiques qui empêchent une bonne gestion de l'environnement. Les points d'inflexion qu'on a estimés pour les différents types de polluants ont tendance à correspondre à la fourchette de revenus des pays les plus avancés au moment où le pro-

blème correspondant a commencé à faire l'objet d'un débat public intense. Par exemple, le fait que le point d'inflexion des émissions de CFC se situe à un niveau de revenu d'environ 12 000 à 18 000 dollars par an s'explique peut-être tout simplement par le fait que c'était le niveau de revenu des pays les plus avancés (qui sont aussi ceux qui se sont engagés à éliminer le plus rapidement les CFC) au moment de la signature du Protocole de Montréal, en 1987. En ce qui concerne les émissions de CO₂, selon certaines estimations, le point d'inflexion correspondrait à un revenu par habitant de plusieurs centaines de milliers de dollars, car la corrélation historique entre la consommation d'énergie et le revenu est quasi linéaire; toutefois, comme le problème du réchauffement de la planète est devenu aujourd'hui un des grands thèmes du débat public, il se pourrait fort bien que les émissions soient freinées beaucoup plus tôt. Toutefois, il faudra pour cela que les pays ne se contentent plus de paroles et honorent les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'Accord de Kyoto. En définitive, il se pourrait que la courbe environnementale de Kuznets n'ait pas de point d'inflexion «naturel». Elle s'infléchit dès que la situation politique est mûre pour qu'on puisse prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la dégradation de l'environnement, y compris en transférant des ressources et des technologies pour permettre aux pays en développement de moderniser leur production.

De plus, il ne faut pas oublier que les effets de la croissance économique sur l'environnement dépendent aussi de la nature de cette croissance. Une croissance qui consomme toujours plus de ressources naturelles est à l'évidence plus dangereuse pour l'environnement qu'une croissance fondée sur des progrès techniques permettant d'économiser les intrants et de réduire les émissions par unité de production. Cette forme de croissance n'apparaîtra pas toujours spontanément, mais peut exiger des incitations qui orientent le développement dans une voie plus durable.

Le commerce pourrait jouer un rôle positif

Le commerce pourrait jouer un rôle positif dans ce processus en facilitant la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement dans le monde entier. Bien entendu, il faudrait pour cela que les pays soient disposés à éliminer les obstacles à l'importation de technologies modernes et de services environnementaux. À cet égard, un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales pourrait être utile. Ce cycle pourrait également aider à réduire les subventions dommageables pour l'environnement, notamment celles qui visent l'énergie, l'agriculture et la pêche. De telles mesures seraient bénéfiques à la fois pour l'environnement et pour la croissance mondiale.

L'avenir appartient à la coopération environnementale multilatérale

Terminons avec une observation citée par Long (1995) qui résume le cœur du débat sur le commerce et l'environnement. À l'occasion d'une réunion des Ministres de l'environnement des pays de l'OCDE, un Ministre a dit que son pays, comme la plupart des autres, s'était engagé au Sommet Planète Terre tenu en 1992 à Rio sur l'objectif du développement durable. Toutefois, chaque fois qu'il essayait de promouvoir les changements de comportement

et de technologie nécessaires à cet effet, c'est-à-dire qu'il essayait d'internaliser le coût de la pollution de l'environnement et de la dégradation des ressources, il était accusé d'être un «écologiste-protectionniste» à l'étranger, et un ennemi de la compétitivité nationale chez lui.

En résumé, le véritable problème n'est ni le commerce ni la croissance. Le problème est de réinventer la politique

environnementale dans une économie mondiale de plus en plus intégrée de façon à respecter les limites imposées par l'écologie. Il nous semble donc que la voie à suivre consiste à renforcer les mécanismes et institutions de coopération environnementale multilatérale, de même qu'il y a 50 ans les différents pays ont décidé qu'il était dans leur intérêt de coopérer en matière commerciale.

I. Introduction

Lorsque le système commercial international a été reconstruit après la deuxième guerre mondiale, les effets de l'intégration économique sur l'environnement n'étaient pas une préoccupation de premier plan. Seules des références indirectes à l'environnement ont été incluses dans la clause d'exception du GATT de 1947, l'article XX, qui autorise les pays à s'écarter des règles commerciales normales si cela est nécessaire pour protéger la vie ou la santé des personnes, des animaux ou des végétaux, ou pour conserver des ressources naturelles épuisables, à condition de ne pas prendre à cet effet de mesures établissant une discrimination selon la provenance des importations ou constituant un obstacle déguisé au commerce international. Dans les premières décennies du GATT, l'environnement n'a jamais été évoqué, ni dans les débats généraux des parties contractantes ni dans aucun différend commercial. La question de l'environnement est apparue à l'ordre du jour pour la première fois au début des années 70, durant la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972. Le Conseil du GATT a chargé le Secrétariat de présenter une communication à la Conférence sous sa propre responsabilité⁶ et a créé un Groupe de travail sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international ayant pour mandat «d'examiner, *sur demande* [non souligné dans le texte], toutes questions spécifiques relevant des problèmes de politique commerciale liés aux mesures destinées à lutter contre la pollution et à protéger l'environnement, notamment au regard de l'application des dispositions de l'Accord général, en tenant compte des problèmes particuliers des pays en voie de développement». Toutefois, aucune partie n'a demandé la convocation de ce groupe avant le début des années 90.⁷

Une des raisons pour lesquelles le GATT ne s'occupait guère d'environnement dans ses premières décennies est que le commerce international n'était pas perçu comme ayant un enjeu environnemental *en soi*, ni parmi les responsables des politiques ni dans le grand public. De même, à l'époque aucune analyse économique ne suggérerait que le commerce avait un impact direct sur l'environnement, autre que la pollution due au transport des marchandises à travers le monde. Ce que la théorie économique disait, c'est que si les pouvoirs publics appliquaient des mesures environnementales appropriées pour internaliser le coût environnemental de la production et de la consommation, le commerce aurait des effets positifs mais ambigus sur le bien-être.⁸ Le fait que dans de nombreux pays la politique environnementale était laxiste et, par conséquent, que le postulat de base sur lequel s'appuyait l'argument en faveur du libre-échange n'était pas satisfait, n'était pas considéré comme une raison de suspendre ou d'inverser le processus de libéralisation du commerce

international, mais plutôt comme une raison de renforcer les politiques et institutions environnementales, y compris à l'échelon international.

La seule question environnementale qui revenait régulièrement dans les débats du GATT durant les années 80 était celle des exportations de marchandises dont la vente est prohibée sur le marché intérieur. Cette question a été inscrite à l'ordre du jour à la demande de plusieurs pays en développement qui craignaient de devenir une sorte de marché de dernier recours pour des marchandises dangereuses interdites dans les pays exportateurs pour des motifs liés à la santé ou à l'environnement. Rien n'empêchait les pays importateurs d'interdire eux aussi la vente de ces produits sur leur marché intérieur, mais souvent ils n'avaient pas les ressources et les connaissances techniques nécessaires pour évaluer les risques associés aux produits importés. La solution recherchée consistait à demander aux exportateurs de s'engager à n'autoriser l'exportation de marchandises interdites sur le plan intérieur qu'avec le consentement préalable en connaissance de cause des autorités compétentes du pays importateur. Il n'a pas été possible de conclure un tel accord dans le cadre du GATT, mais la question a été maintenant, du moins en partie, réglée par d'autres conventions et organisations internationales, notamment la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et la Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international.

Les questions d'environnement n'avaient donc pas un rang de priorité très élevé durant les quatre premières décennies du GATT, mais elles ont eu leur revanche au début des années 90. Le point de départ du débat actuel a été une série d'après différends commerciaux liés à l'environnement⁹, en particulier le différend entre les États-Unis et le Mexique sur la pêche au thon mettant en danger les dauphins, qui a provoqué un grand émoi dans l'opinion publique, dont les échos retentissent encore. Essentiellement, le différend concernait l'application extraterritoriale de la Loi des États-Unis sur la protection des mammifères marins, qui exige que les pêcheurs commerciaux, y compris les pêcheurs étrangers, prennent des mesures pour éviter de tuer accidentellement des mammifères marins. En 1988, le gouvernement des États-Unis a interdit l'importation de thon pêché dans le Pacifique Est tropical avec des moyens ne respectant pas les normes de protection des dauphins appliquées par les autorités des États-Unis aux pêcheurs américains. Cette mesure visait à dissuader les pêcheurs d'appliquer la méthode consistant à encercler les dauphins avec des chaluts à senne coulissante pour capturer les bancs de thons qui nagent sous les dauphins, attrapant ainsi des dauphins qui étaient noyés dans

⁶ GATT (1971).

⁷ Pour un historique plus détaillé, voir l'annexe I.

⁸ Voir par exemple Markusen (1975), Pethig (1976), Siebert (1977) et McGuire (1982).

⁹ États-Unis – Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada, IBDD, S29/36, adopté le 22 février 1982; Canada – Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106; États-Unis – Restrictions à l'importation de thon, non adopté, distribué le 3 septembre 1991, IBDD, S39/174.

le filet. Le Groupe spécial chargé de régler le différend a reconnu la validité de l'objectif de protection des dauphins des États-Unis, mais a constaté que l'instrument employé (l'interdiction d'importer) était contraire à des dispositions essentielles du GATT et notamment à la clause du traitement national figurant à l'article III qui interdit d'établir une discrimination entre des produits importés sur la base des procédés et méthodes de production (PMP), en l'occurrence la méthode de pêche controversée. En outre, le Groupe spécial a statué que l'interdiction ne relevait pas des exceptions de l'article XX, car elle n'était pas jugée «nécessaire» pour atteindre l'objectif de conservation. Il a suggéré qu'il existait des mesures moins restrictives pour le commerce et compatibles avec les dispositions du GATT, par exemple d'indiquer sur l'étiquette des boîtes de thon la mention «sans danger pour les dauphins» pour permettre aux consommateurs d'exprimer leurs préférences. Il a en outre contesté la façon dont les normes étaient définies, par rapport à la moyenne des prises accidentelles de dauphins constatées chez les pêcheurs des États-Unis, plutôt qu'à un niveau absolu et prédéterminé.

Le rapport de ce Groupe spécial n'a jamais été adopté par le Conseil du GATT et il n'est donc pas juridiquement contraignant pour les parties, mais les protecteurs de l'environnement l'ont considéré comme une menace pour la politique environnementale en général et pour la possibilité d'employer des mesures commerciales à l'appui d'objectifs environnementaux en particulier, notamment s'agissant des mesures prévues par les dispositions commerciales d'accords environnementaux multilatéraux (AEM). En outre, on craignait que les conclusions du Groupe spécial créent un précédent permettant à des pays étrangers de contester des politiques environnementales internes au motif qu'elles empiètent, même si ce n'est que de façon incidente, sur leurs droits commerciaux. En bref, certains ont considéré que des préoccupations environnementales légitimes étaient sacrifiées sur l'autel du libre-échange par des technocrates échappant à tout contrôle démocratique.¹⁰ A contrario, certains responsables de la politique commerciale internationale craignaient que, si l'on autorisait les gouvernements à appliquer des mesures commerciales pour atteindre des objectifs environnementaux «extraterritoriaux», ces mesures ne sapent le système commercial multilatéral.

La montée de l'opposition au libre-échange dans l'opinion publique qui a suivi le jugement de l'affaire des dauphins a été un grave revers pour le GATT qui, à l'époque, s'efforçait d'achever le cycle de négociations commerciales le plus ambitieux et le plus complexe jamais entrepris, le Cycle d'Uruguay. La nécessité de regagner la confiance du public et d'apporter une contribution constructive à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui devait se tenir à Rio de Janeiro en 1992 ont incité les pays de l'AELE à faire sortir de son sommeil le Groupe de travail sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international. Après une certaine hésitation des pays en développement, qui craignaient que ce processus ne dégénère et n'ouvre la voie à une multiplication de mesures commerciales les visant, le Groupe a été réétabli avec un mandat soigneusement conçu pour ne pas dépasser les limites traditionnelles

des compétences du GATT. Ce mandat se limitait à l'examen des dispositions commerciales figurant dans les accords environnementaux multilatéraux existants à la lumière des principes et dispositions du GATT, à la transparence multilatérale des règlements environnementaux nationaux susceptibles d'avoir des effets sur le commerce international, et aux effets sur le commerce des nouvelles prescriptions d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement. Par la suite, ce mandat a été élargi aux questions soulevées dans le programme Action 21 de la CNUED en ce qui concerne les moyens de faire en sorte que la politique commerciale et la politique de l'environnement se renforcent mutuellement.

Après deux ans de travail, le Groupe a rendu compte de ses activités aux Parties Contractantes à leur 49^e session, en janvier 1994. Le rapport du Président¹¹ contient quatre propositions qui résument la façon dont on traite actuellement ces questions: *Premièrement*, «le Groupe a veillé soigneusement à ce que le champ de ses discussions reste bien dans les limites de son mandat et de la compétence du GATT, à savoir les aspects touchant au commerce des politiques de l'environnement qui sont susceptibles d'avoir des effets commerciaux significatifs pour les parties contractantes à l'Accord général. Le GATT n'est pas doté de moyens qui lui permettent de réexaminer les priorités nationales en matière d'environnement, de définir des normes écologiques ou d'élaborer des politiques mondiales dans le domaine de l'environnement» (paragraphe 9). *Deuxièmement*, «les travaux ... ont encore renforcé la conviction qu'il n'y a pas nécessairement, et qu'il ne devrait pas y avoir, de contradiction au plan des politiques entre la préservation des valeurs du système commercial multilatéral, d'une part, et les actions individuelles ou collectives visant à protéger l'environnement et à accélérer le développement durable, d'autre part. Si des problèmes de coordination des politiques surgissent, il importe de veiller à ce qu'ils soient réglés d'une manière qui ne sape pas les règles et disciplines commerciales convenues au niveau international» (paragraphe 10). *Troisièmement*, «il est manifestement important de faire en sorte que les règles commerciales multilatérales ne constituent pas un obstacle injustifié à l'élaboration de politiques environnementales. Un point important est que, dans une très large mesure, les règles du GATT autorisent déjà les mesures commerciales qui sont appliquées parallèlement à des mesures environnementales afin de protéger les ressources écologiques nationales, ainsi qu'en témoigne une analyse des nombreux cas dans lesquels les parties contractantes ont recouru à des mesures environnementales liées au commerce pour protéger leurs ressources écologiques nationales» (paragraphe 11). *Quatrièmement*, un système commercial ouvert, sûr et non discriminatoire, garanti par les règles et disciplines du GATT, peut faciliter l'élaboration de politiques de l'environnement ainsi que la préservation et la protection de l'environnement en contribuant à encourager une affectation plus efficace des ressources et à induire une croissance réelle des revenus» (paragraphe 11). Ce rapport a fourni l'ossature de la Décision sur le commerce et l'environnement, qui a été ajoutée à l'Accord du Cycle d'Uruguay à la Réunion ministérielle finale qui s'est tenue à Marrakech en avril 1994.

¹⁰ Pour un exposé détaillé de l'état de l'opinion publique et du débat à l'époque, voir Esty (1994).

¹¹ GATT (1994), reproduit à l'annexe II.

Depuis la création de l'OMC en 1995, les considérations environnementales, dans la mesure où elles sont liées au commerce, sont maintenant fermement ancrées dans le système commercial multilatéral. Les objectifs de l'OMC, tels qu'ils sont énoncés dans le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, reprennent explicitement le principe internationalement admis du *développement durable*, défini par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987) – la «Commission Brundtland» – comme étant un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. En outre, l'OMC s'est maintenant dotée d'un mécanisme institutionnel pour étudier les interactions entre commerce et environnement et faire des suggestions positives pour promouvoir un développement durable, à savoir le Comité du commerce et de l'environnement (CCE). On trouvera en annexe un aperçu des débats actuels du CCE, ainsi qu'une bibliographie complète des documents de travail établis à ce jour.

L'objectif de la présente étude est d'aller au-delà des aspects juridiques pour analyser les dimensions politico-économiques profondes du débat, notamment en ce qui concerne les nouvelles conditions de l'élaboration de la politique environnementale dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. Les questions sur lesquelles nous allons essayer de jeter un peu de lumière sont les suivantes: l'intégration économique est-elle une menace pour l'environnement? Le commerce international sape-t-il les efforts de réglementation des pouvoirs publics visant à lutter contre la pollution et la dégradation des ressources? La croissance économique stimulée par le commerce nous aidera-t-elle à instaurer une utilisation durable des ressources environnementales de la planète?

Nous soutiendrons que l'intégration économique a en effet d'importantes répercussions sur l'environnement et qu'elles ne sont pas toutes positives. L'effet le plus important est peut-être que l'intégration économique a diminué le pouvoir de réglementation des nations, ou du moins en *donne l'impression*. Évidemment, les pays seraient écologiquement interdépendants même s'il n'y avait pas de commerce international. Les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières et la pollution voyage avec le vent et l'eau. L'argument est plutôt que les liens commerciaux renforcent la nécessité de coopérer en matière environnementale, notamment pour lutter contre les problèmes de pollution transfrontières et mondiaux qu'aucun pays ne peut régler individuellement. Tel est un des messages essentiels du présent rapport.

Cette étude est structurée de la façon suivante. Le chapitre II commence par un exposé des causes profondes de la dégradation de l'environnement, qui sont souvent liées à différentes défaillances du marché et des politiques, lesquelles peuvent être aggravées ou atténuées par le commerce international. Cet argument est illustré par l'étude de cinq exemples: a) agriculture à forte intensité de produits chimiques, b) déforestation, c) réchauffement de la planète, d) pluies acides et e) surpêche. Dans chaque cas, nous exposerons les incitations économiques qui aggravent la dégradation de l'environnement, examinerons l'efficacité des différentes mesures qui peuvent être envisagées pour y remédier et analyserons les interactions entre

les distorsions existantes et le régime de politique commerciale. Chacun de ces exemples peut être considéré comme représentatif d'un éventail de problèmes environnementaux similaires. Ainsi, l'analyse de l'agriculture s'applique à toutes sortes de problèmes environnementaux dont les effets sont essentiellement locaux. De même, l'étude de la pluie acide s'appliquerait aussi à d'autres problèmes de pollution transfrontières mais limitée à une région. L'étude de la déforestation met en évidence le problème lié à l'absence de marché et les relations avec d'autres problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète. L'analyse du réchauffement de la planète lui-même illustre le problème général de la coopération environnementale dans un monde de nations souveraines. Enfin, l'analyse de la surpêche illustre le problème de la gestion des ressources communes. Nous espérons que l'ensemble de ces études de cas constitueront un exposé représentatif des analyses économiques de la dégradation de l'environnement et de ses liens avec le commerce international.

Dans le chapitre III, nous passerons en revue plusieurs modèles globaux d'équilibre général du commerce et de l'environnement, de création récente, qui établissent des liens explicites entre les secteurs et les pays. On y montre que la libéralisation du commerce aura probablement des effets différents sur l'environnement des différents pays en fonction du caractère plus ou moins polluant des secteurs en expansion et des secteurs en recul. On verra aussi que les gains de revenus résultant du commerce international pourraient en principe permettre de couvrir le surcoût de la lutte contre la pollution nécessaire pour compenser tout effet négatif sur l'environnement et laisser encore un excédent économique net. En d'autres termes, il doit être possible de combiner la réforme du commerce international et la réforme de la politique de l'environnement de façon à accroître les revenus sans mettre en danger l'environnement. À cet égard du moins, il n'y a pas de conflit inévitable entre commerce et environnement. Le conflit, dans la mesure où il existe, est dû à l'incapacité des institutions politiques de s'attaquer aux problèmes environnementaux, en particulier les problèmes de caractère transfrontières ou mondial qui appellent un effort concerté.

Bien entendu, les carences politiques peuvent aussi être liées à la mondialisation de l'économie, qui rend le capital plus mobile et fait donc qu'il est plus difficile à chaque pays de réglementer. Cette argumentation est analysée au chapitre IV, qui est divisée en quatre parties: l'application de normes environnementales rigoureuses sape-t-elle la compétitivité des pays développés? Les industries polluantes migrent-elles des pays développés vers les pays en développement pour tirer parti du laxisme environnemental? Les normes environnementales sont-elles revues à la baisse comme le voudrait l'hypothèse du «dumping environnemental»? À défaut, la mondialisation de l'économie a-t-elle entraîné une réticence croissante à lutter contre les problèmes environnementaux (théorie de la «paralysie réglementaire»)? Nous concluons que les préoccupations liées à la compétitivité ont été quelque peu exagérées dans le débat et que les données ne semblent pas confirmer l'hypothèse que les investisseurs fuiraient les pays développés pour des pays en développement ayant une réglementation plus laxiste, mais qu'il arrive néanmoins occasionnellement que des initiatives de protection de

l'environnement soient abandonnées au nom de la compétitivité. On peut donc penser que l'accroissement de la mobilité des facteurs a entraîné une réduction du pouvoir de réglementation des États, ou du moins en donne l'impression, ce qui rend d'autant plus nécessaire la recherche de solutions concertées pour régler les problèmes d'environnement communs du monde.

Le chapitre V est consacré à une analyse des relations entre le commerce, la croissance et l'environnement, et de l'hypothèse qui sous-tend la courbe environnementale de Kuznets (CEK). Selon cette hypothèse, la dégradation de l'environnement tend à suivre une courbe en U inversé, c'est-à-dire qu'elle s'aggrave lorsqu'un pays décolle et se stabilise à un niveau de revenu moyen, après quoi il y a une amélioration progressive lorsque la société s'enrichit et commence à attacher davantage d'importance à la qualité de la vie et notamment à la propreté et à la sécurité de l'environnement. L'analyse des données empiriques incite à penser que cette hypothèse pourrait être valable pour certains types de pollutions, principalement celles qui ont

un caractère local, mais beaucoup moins ou pas du tout pour les pollutions de portée mondiale. Par ailleurs, nous concluons que la croissance des revenus, si elle peut être une condition nécessaire pour que la viabilité à long terme prenne le pas sur des préoccupations économiques et sociales plus immédiates, elle n'est pas suffisante pour enrayer la dégradation de l'environnement. Il faut que la hausse des revenus s'accompagne de mesures concrètes visant à limiter les émissions qui, sans cela, continueraient d'augmenter au même rythme que l'activité économique. Enfin, nous essaierons de montrer que la relation de Kuznets dépend moins du niveau de revenu en soi que des réformes institutionnelles et démocratiques qui accompagnent généralement la hausse des revenus et qui sont nécessaires pour que la population puisse exprimer ses préférences en matière de qualité de l'environnement et influencer sur le processus politique. Cela vaut aussi pour les institutions internationales dont les décisions ont un effet direct ou indirect sur l'environnement mondial.

Le chapitre VI contient les conclusions de l'étude.

II. Les causes profondes de la dégradation de l'environnement et les interactions avec le commerce

La dégradation de l'environnement, qu'il s'agisse de la pollution atmosphérique, de la déforestation, de la surpêche, du réchauffement de la planète ou de l'appauvrissement de la couche d'ozone, est souvent l'effet d'une multiplicité d'actions individuellement anodines mais globalement nocives. Normalement, les écosystèmes peuvent supporter un certain degré d'exploitation et de pollution. Par exemple, les terres et les forêts peuvent absorber une certaine quantité de pluies acides avant que l'équilibre biochimique du sol ne soit modifié. De même, ce n'est que lorsque les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) dépassent la capacité d'absorption de la biomasse terrestre que les gaz à effet de serre commencent à s'accumuler dans l'atmosphère, point qui a été dépassé il y a longtemps déjà.¹² De même, les stocks de poisson peuvent supporter un certain prélèvement avant de commencer à diminuer, voire à s'effondrer en cas de surexploitation massive. On ne connaît pas toujours les limites écologiques avec certitude, ni les effets de leur dépassement. Il faut donc se ménager une certaine marge de sécurité pour éviter de causer des dommages qui pourraient être irréversibles; c'est ce qu'on appelle le principe de précaution.

En même temps, plus la population mondiale et ses besoins augmentent, plus il pourrait être difficile de respecter les limites biologiques, sans parler des marges de sécurité. Au début de ce siècle, la population mondiale était de 1,6 milliard. Aujourd'hui, elle atteint environ 6 milliards et selon les dernières projections elle culminera à 10 milliards d'habitants. Quelque 95 pour cent de l'accroissement démographique net se produiront dans les pays en développement, c'est-à-dire ceux qui ont le moins de ressources pour acquérir des techniques de production plus propres et du matériel de lutte contre la pollution. De plus, la consommation moyenne par habitant augmente d'environ 2 pour cent par an. Si les tendances actuelles se poursuivent, le PIB par habitant aura doublé en 2035 et quadruplé en 2070. Dans ces conditions, il n'est pas difficile de comprendre les craintes des défenseurs de l'environnement qui pensent qu'on court à la catastrophe.

D'autres observateurs placent leurs espoirs dans le progrès technique qui devrait permettre de maintenir la croissance économique tout en réduisant la pollution et la consommation de ressources vierges grâce à l'utilisation d'équipements antipollution plus efficaces et de méthodes de production moins consommatrices de ressources, et au recyclage. Toutefois, cette perspective plus optimiste exige des incitations appropriées. Il faut que les incitations économiques qui influencent le comportement des producteurs et des consommateurs soient conçues en fonction de

l'objectif du développement durable, défini par la Commission mondiale de l'environnement et du développement (1987) (la Commission Brundtland) comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Ce principe est largement admis sur le plan international et expressément repris dans l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.¹³ Toutefois, il subsiste encore des divergences entre les pays en ce qui concerne ce que le développement durable suppose en termes de mesures concrètes, et notamment la nécessité éventuelle de modifier le système commercial multilatéral et la nature des modifications requises.¹⁴

Pour comprendre *pourquoi* et *où* le commerce intervient dans le débat sur le développement durable, il importe de comprendre les causes profondes de la dégradation de l'environnement. Souvent, ces causes sont imputables à diverses défaillances du marché ou à d'autres défaillances, tout aussi nocives, des politiques.

On parle de défaillances du marché lorsque le fonctionnement normal de l'offre et de la demande ne débouche pas sur un résultat optimal pour l'ensemble de la société. Ces défaillances sont fréquentes lorsque les producteurs et les consommateurs n'intègrent pas pleinement le coût de leurs activités, comme dans le cas d'une pollution infligée à une tierce partie (externalités environnementales). En pareil cas, trop de ressources sont investies dans des activités polluantes et trop peu dans des mesures de lutte contre la pollution. L'absence ou le flou des droits de propriété sur les ressources naturelles sont une autre cause de défaillance du marché. Si quiconque peut, sans aucune restriction, exploiter les richesses des océans, extraire les ressources des forêts, faire paître des animaux ou ramasser du bois de feu sur des terres communes, ou prélever autant d'eau qu'il veut dans un puits municipal, le risque de surexploitation des ressources communes est grand.

Dans certains cas, les gens qui dépendent d'une ressource donnée peuvent réussir à se mettre d'accord entre eux sur un régime de conservation et de distribution, comportant éventuellement des quotas et des sanctions en cas d'abus. Toutefois, les régimes de propriété commune ancestraux s'effondrent parfois sous l'effet de la pression démographique, des mutations sociales et de la mobilité.¹⁵ De même, les pollueurs et les pollués peuvent réussir à trouver une solution mutuellement satisfaisante lorsque la source de la pollution est incontestable et le

¹² L'utilisation croissante de combustibles fossiles depuis la révolution industrielle, s'ajoutant à la déforestation, a entraîné une augmentation d'un tiers de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère depuis 1800.

¹³ Le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce commence par les mots suivants: «Les parties au présent Accord, reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de *développement durable* [non souligné dans le texte], en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique.»

¹⁴ Au sein de l'OMC, l'organe chargé de définir les relations entre les mesures commerciales et environnementales dans le but de promouvoir le développement durable et, si besoin est, de formuler des recommandations tendant à modifier les dispositions du système commercial multilatéral est le Comité du commerce et de l'environnement (CCE).

¹⁵ Voir par exemple Chichilnisky (1994) et Mäler (1997).

coût de l'organisation d'une action collective des victimes faible. Toutefois, si les sources de pollution sont diffuses et mal identifiées, ou si les victimes sont nombreuses et qu'il est difficile de les organiser, il ne sera peut-être pas facile de trouver une solution sans intervention extérieure. En définitive, c'est donc aux pouvoirs publics qu'il incombe de définir et de faire respecter un compromis acceptable entre les intérêts économiques et environnementaux.¹⁶

Malheureusement, dans de nombreux cas, les pouvoirs publics non seulement ne cherchent pas à remédier aux défaillances du marché par des taxes et réglementations appropriées, mais les aggravent en ajoutant d'autres distorsions. Parmi les exemples connus, on peut mentionner le subventionnement de l'énergie, de l'agriculture et de la pêche, qui exacerbe les problèmes environnementaux plutôt que de les résoudre. Ces interventions peuvent être qualifiées de «défaillances des politiques».

Il peut y avoir des interactions entre ces distorsions dues au marché ou aux interventions des pouvoirs publics et le commerce international, qui ont pour effet soit d'aggraver soit d'atténuer le problème environnemental. Pour illustrer ces liens indirects, nous allons commencer par analyser cinq exemples: a) l'agriculture intensive, b) la déforestation, c) le réchauffement de la planète, d) les pluies acides et e) la surpêche. Pour chaque cas, nous exposerons les incitations économiques qui provoquent la dégradation de l'environnement, examinerons l'efficacité des différentes options envisageables pour y remédier et analyserons les interactions entre les distorsions en cause et le commerce international.

Chacun de ces exemples peut être considéré comme représentatif d'un éventail de problèmes environnementaux similaires. Ainsi, l'exemple de l'agriculture intensive est représentatif de divers problèmes environnementaux dont les effets sont essentiellement localisés. De même, l'exemple de la pluie acide s'applique aussi à d'autres problèmes de pollutions qui dépassent les frontières nationales mais dont les effets restent limités aux pays voisins. L'exemple de la déforestation met en évidence les problèmes liés à l'absence de marché et des liens avec d'autres problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète. L'exemple du réchauffement de la planète lui-même illustre le problème général de la coopération environnementale dans un monde de nations souveraines. Enfin, l'exemple de la surpêche illustre le problème de la surexploitation des ressources communes.

A. Agriculture intensive

L'agriculture est un secteur qui cause de nombreuses atteintes à l'environnement et la situation menace de s'aggraver. Le problème fondamental est qu'il faut produire chaque année davantage pour nourrir une population qui ne cesse d'augmenter. La demande encourage d'une part à mettre en culture des terres marginales (collines, terres

humides et forêts) et d'autre part à accroître les rendements à l'hectare par l'irrigation intensive et l'utilisation de produits agrochimiques (engrais, pesticides, fongicides et herbicides). Dans une certaine mesure, l'extensification et l'intensification de l'agriculture sont inévitables si l'on veut nourrir la population croissante de la planète. Néanmoins, les effets de l'augmentation de la production vivrière sur l'environnement dépendent en partie des incitations économiques offertes aux agriculteurs. Aujourd'hui, ces incitations sont le plus souvent faussées par tout un assortiment de taxes, subventions et obstacles au commerce qui non seulement contribuent à aggraver la disette dans certains pays et à forcer d'autres pays à accumuler des excédents invendables, mais aussi peuvent accélérer la dégradation de l'environnement. Nous analyserons ici l'intensification de l'agriculture et nous aborderons son aspect extensification dans l'étude de la déforestation.

Prenons l'exemple d'un agriculteur qui doit déterminer quelle quantité de produits agrochimiques il doit employer pour maximiser son bénéfice. Supposons que l'effet marginal de chaque kilogramme d'intrants employés à l'hectare sur les rendements soit décroissant. Dans ce cas, le dosage optimal correspond à l'intersection de la courbe du gain de rendement marginal et de la courbe du coût marginal, c'est-à-dire le prix des produits agrochimiques. Cette décision optimale pour l'agriculteur serait également optimale pour l'ensemble de la société si *tous* les coûts étaient pris en compte, y compris l'éventuel impact environnemental à l'extérieur de l'exploitation. Toutefois, il est presque inévitable qu'une partie des produits chimiques soient entraînés par le vent ou lessivés. Ils peuvent alors polluer les nappes d'eau et réduire la biodiversité dans les environs. De plus, les résidus chimiques présents dans les aliments peuvent être nocifs pour la santé de l'homme.¹⁷ En d'autres termes, il est probable que les coûts sociaux dépasseront les coûts privés, ce qui signifie que du point de vue de l'ensemble de la société la consommation de produits agrochimiques sera très probablement excessive. Ce phénomène est illustré par la figure 1, dans laquelle l'écart entre le coût marginal social et le coût marginal privé est la valeur économique de la dégradation de l'environnement associée à un niveau donné de consommation de produits chimiques à l'hectare.

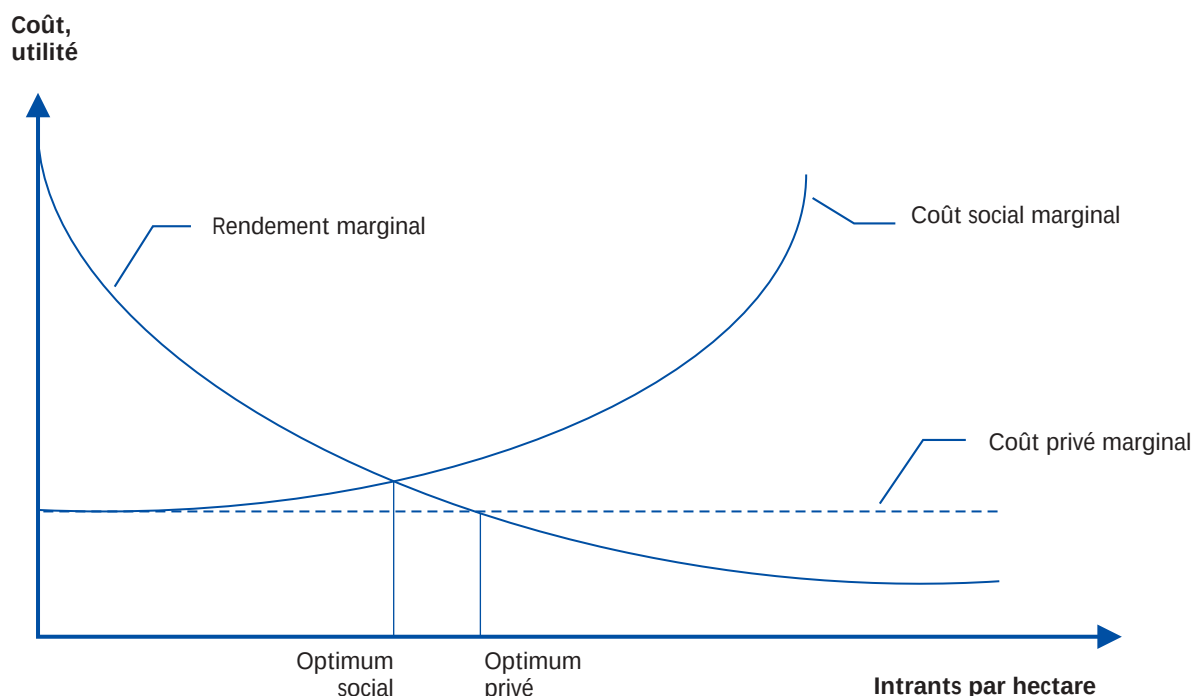
On peut lutter contre l'abus de produits agrochimiques par des mesures appropriées. Un principe général de l'économie veut que les mesures doivent viser aussi directement que possible le problème qu'on cherche à régler.¹⁸ En l'occurrence, la mesure la plus efficace serait de taxer les intrants dont on veut réduire l'utilisation pour inciter les agriculteurs à en employer moins et à adopter des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. Par exemple, une taxe sur les engrais pourrait inciter les agriculteurs à pratiquer la jachère et la rotation des cultures, méthode traditionnelle qui n'épuise pas autant le sol que la monoculture actuelle (qui exige beaucoup de pro-

¹⁶ Certains théoriciens soutiennent que les interventions publiques ne sont pas nécessaires et évoquent à cet effet le théorème de Coase. Pour simplifier, ce théorème, formulé par Coase (1960), dit qu'aucune intervention n'est nécessaire pour régler des conflits liés à des externalités dès lors que les coûts d'organisation et de négociation sont faibles et que les droits de propriété sont bien définis. En outre, l'attribution du droit de propriété (c'est-à-dire le fait que c'est soit le pollueur qui a un droit de polluer soit la victime qui a un droit d'avoir un environnement non pollué) n'a pas d'incidence sur l'issue des négociations.

¹⁷ La présence de résidus chimiques dans les aliments n'est pas à strictement parler une externalité environnementale, à condition que les consommateurs aient conscience de leur existence, soient capables d'évaluer le risque sanitaire et puissent choisir d'autres aliments. Dans la réalité, la deuxième condition au moins n'est généralement pas satisfaite. Toutefois, si toutes ces conditions optimistes étaient réalisées, l'État pourrait laisser au consommateur la responsabilité de faire un arbitrage entre le risque sanitaire et le prix qu'il est prêt à payer pour ne pas consommer de résidus.

¹⁸ Voir par exemple Fullerton, Hong et Metcalf (1999).

Figure 1: Divergence entre le coût social et le coût privé et dégradation de l'environnement



duits agrochimiques). Le niveau optimal de la taxe serait celui qui égalise le coût privé des produits agrochimiques et leur coût social.

Une autre mesure envisageable pourrait être de taxer soit la consommation soit la production de produits alimentaires. Ces deux taxes entraîneraient une réduction de la demande de toutes les catégories d'intrants, y compris les produits agrochimiques.¹⁹ Toutefois, une telle mesure aurait des effets secondaires non souhaitables. En effet, le problème n'est pas lié à la production ou à la consommation en soi, ni à l'utilisation d'intrants en général, mais à l'utilisation de certains intrants qui, en grande quantité, endommagent l'environnement.

Les mesures de politique commerciale sont un autre moyen indirect de lutter contre la pollution. Par exemple, prélever des droits d'importation sur les produits chimiques entraînerait une hausse du prix intérieur de ces produits. Mais il est difficile de prédire jusqu'où les prix monteront et quels seront les effets positifs pour l'environnement, car cela dépend des possibilités de substitution entre marques nationales et étrangères et de la réponse de l'offre de l'industrie agrochimique nationale. Il est plus facile et plus direct d'instituer un impôt intérieur, en particulier si le problème n'est pas dû à des produits agrochimiques *importés* mais aux produits agrochimiques en général. Et si les effets sur l'environnement de divers types de produits agrochimiques sont différents, la solu-

tion optimale est de différencier les taux d'imposition en conséquence.

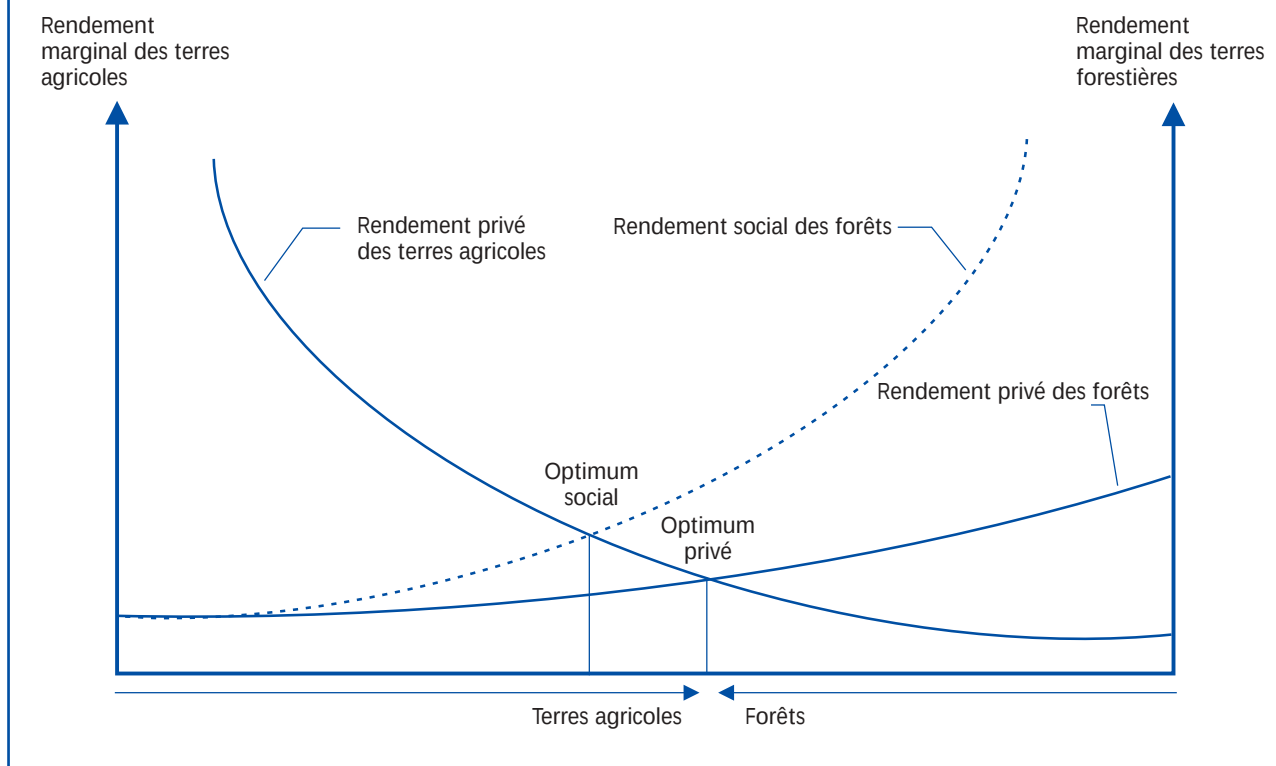
D'autres types de mesures commerciales peuvent aggraver les choses. Par exemple, une hausse des droits de douane sur les produits agricoles entraînerait une augmentation des prix payés aux agriculteurs du pays importateur, ce qui les inciterait à consommer davantage d'intrants agrochimiques et donc à polluer davantage. Il en va de même pour les subventions agricoles, sauf celles qui privilégient des intrants «verts» ou des technologies plus respectueuses de l'environnement.

En règle générale, les mesures commerciales qui encouragent les activités polluantes ou l'utilisation d'intrants polluants tendent à exacerber les effets des carences de la politique environnementale. Réciproquement, des mesures commerciales qui découragent ces activités ou l'utilisation de ces intrants compensent en partie les faiblesses de la politique environnementale.²⁰ Tout en reconnaissant que des mesures commerciales bien conçues pourraient en principe être employées comme instruments suboptimaux pour régler des problèmes d'environnement, il convient de se demander pourquoi recourir à de telles mesures pour obtenir un effet que des mesures environnementales ciblées permettraient d'obtenir de façon plus efficace et moins coûteuse, en l'occurrence sous la forme d'une simple taxe sur les produits agrochimiques. Lorsque des obstacles au commerce sont motivés par des considérations environnementales, il faut se demander pourquoi

¹⁹ Dans la figure 1, une taxe sur la production décalerait la courbe du rendement marginal vers la gauche, ce qui entraînerait une réduction de la consommation de produits agrochimiques.

²⁰ Il s'agit là de l'application d'une proposition générale de la science économique, le théorème de l'optimum de second rang. Voir Anderson (1992).

Figure 2: Analyse du coût d'opportunité de la déforestation



les gouvernements recourent en premier lieu à des instruments inefficients plutôt qu'aux mesures optimales, en particulier dans des secteurs comme l'agriculture, dans lesquels le protectionnisme est endémique.

Bien entendu, même s'il est possible de déterminer quelles sont les mesures optimales, il peut être difficile de les régler avec précision. Le premier problème est celui de l'évaluation économique de la perte environnementale associée à différents degrés de pollution, en l'occurrence le lessivage des produits chimiques épanchés sur les champs. Pour cela, il faut estimer la capacité d'absorption de l'environnement et la « prestation » environnementale menacée.²¹ Un réglage fin exigerait que les normes soient fixées à des niveaux différents selon les régions, en fonction de leurs conditions écologiques, telles que climat, composition du sol, végétation, pollution antérieure et autres facteurs déterminant la capacité de charge de la région. En outre, même si les conditions écologiques sont identiques, il peut être souhaitable de différencier les normes pour tenir compte des différences de revenu et de capacité de payer le coût de la qualité de l'environnement. Le coût d'opportunité d'une mesure environnementale, c'est-à-dire le manque à gagner qu'elle entraîne, peut être très

différent pour une collectivité pauvre et une collectivité riche et ni l'une ni l'autre n'a intérêt à ce que les normes soient fixées à un niveau intermédiaire.

Ce qu'il faut retenir de façon plus générale c'est que les normes environnementales ne doivent pas nécessairement être harmonisées, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle internationale. Toutefois, il convient de souligner que cela ne s'applique qu'aux problèmes de pollution localisés pour lesquels on peut soutenir que le meilleur remède est d'adopter des normes adaptées aux spécificités locales. Il n'en va pas de même pour les problèmes de pollution transfrontières ou mondiale, pour lesquels une coordination explicite des politiques est peut-être la seule option réaliste.²²

B. Déforestation

La déforestation est un autre problème d'environnement particulièrement sensible. Les préoccupations actuelles concernent principalement la destruction des forêts tropicales dans les pays en développement, car dans les pays développés le couvert forestier des zones tempérées reste constant ou s'étend même légèrement, même si c'est à partir d'un niveau très bas en raison de la déforestation passée.²³

²¹ Pour un examen de différentes méthodes d'évaluation, voir par exemple le chapitre 8 de Turner, Pearce et Bateman (1994) ou Cropper et Oates (1992).

²² Il convient de rappeler aussi que les participants au Sommet Planète Terre de Rio ont reconnu la légitimité d'une différenciation des normes environnementales en fonction du niveau de développement économique, c'est-à-dire le principe d'une responsabilité commune mais différenciée. Le principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (juin 1992) est libellé comme suit : « Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées [non souligné dans le texte]. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

²³ Il y a aussi quelques problèmes de déforestation dans les pays développés, notamment la nécessité de protéger les forêts naturelles anciennes qui ont jusqu'à présent été épargnées.

Les forêts tropicales représentent un peu plus de la moitié du couvert forestier mondial (environ 1,8 milliard d'hectares en 1990) mais cette proportion est en diminution. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'exploitation forestière et l'expansion des terres agricoles et des établissements humains ont détruit 450 millions d'hectares de forêts tropicales entre 1960 et 1990. L'Asie a perdu presque un tiers de ses forêts et l'Afrique et l'Amérique latine environ 18 pour cent.²⁴

Les problèmes environnementaux associés à la déforestation sont à la fois locaux et mondiaux. À l'échelon local, le déboisement des collines et des terres d'altitude réduit la capacité de rétention de l'eau, ce qui expose les plaines à des inondations et des glissements de terrain. Les glissements de terrain qui se sont produits en Amérique centrale lors de l'ouragan tropical Mitch en sont un récent exemple tragique. Le déboisement à plus petite échelle, par exemple la suppression des arbres qui séparent les champs, aggrave l'érosion éolienne du sol en supprimant des coupe-vent naturels. À l'échelon mondial, les forêts sont un énorme réservoir de CO₂. Par conséquent, la déforestation contribue indirectement au réchauffement de la planète en réduisant les « puits à carbone » de la terre.²⁵ Une autre préoccupation mondiale est celle de la perte de biodiversité. La destruction des forêts tropicales est particulièrement inquiétante à cet égard, car elles sont l'habitat naturel de la majeure partie des espèces animales et végétales de la planète.

Les forces économiques qui causent la déforestation peuvent être illustrées par un graphique simple fondé sur la notion économique de coût d'opportunité (voir figure 2).²⁶ En d'autres termes, le coût d'opportunité de la transformation d'une forêt en une terre affectée à un autre emploi, par exemple une exploitation agricole, est le revenu forestier auquel on doit renoncer. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. Il faut choisir entre les différentes possibilités d'utilisation des terres et on peut présumer que le choix se fonde sur les perspectives de rendement de ces différentes possibilités. Dans la figure 2, la longueur de l'axe horizontal représente la superficie totale de la terre, répartie entre terres agricoles (mesurées de gauche à droite) et forêts (mesurées de droite à gauche). Pour simplifier, nous ferons abstraction des autres utilisations de la terre, ce qui est une simplification raisonnable puisque quelque 90 pour cent des forêts tropicales défrichées le sont à des fins agricoles.²⁷ Il semble raisonnable de postuler que le rendement marginal des terres agricoles est décroissant, d'une part car les terres les plus adaptées à l'agriculture sont exploitées en premier et qu'ensuite on défriche des terres de moins en moins fertiles, et d'autre part du fait que si la production d'aliments aug-

mente par rapport à la demande, les prix baissent. Réciproquement, le rendement marginal des forêts est présumé augmenter à mesure que celles-ci se raréfient, puisque le prix des produits forestiers tend à monter si les forêts sont abattues et les arbres ne sont pas replantés. Nous verrons plus loin que la figure 2 fait aussi une distinction entre le rendement privé et le rendement social de la forêt, le rendement social étant plus élevé en raison de différentes prestations non marchandes, telles que la captation du carbone, la biodiversité et la rétention de l'eau.

La répartition optimale privée de la terre entre l'agriculture et les forêts correspond à l'intersection des deux courbes de rendement marginal privé. Tout facteur influant sur les niveaux relatifs de rendement entraînera un ajustement de la répartition des terres. Par exemple, la croissance démographique entraîne une hausse de la demande de produits alimentaires et par conséquent de la demande de terres agricoles.²⁸ Cette pression continuera de s'exercer tant que la population mondiale augmente, à moins que les rendements à l'hectare n'augmentent encore plus vite.²⁹ Des incitations directes à défricher peuvent aussi modifier le niveau relatif du rendement privé. Ainsi, jusqu'à la fin des années 80, le Brésil accordait des allègements fiscaux et des subventions aux agriculteurs et éleveurs pour les inciter à défricher la forêt amazonienne.³⁰ De même, en Équateur, les populations habitant dans les forêts ne pouvaient obtenir un droit de propriété officiel qu'à partir du moment où elles défrichaient la terre pour l'affecter à l'agriculture et à l'élevage.³¹

Les mesures de politique commerciale peuvent aussi intervenir dans l'équation. Par exemple, une majoration des droits d'importation sur les produits alimentaires ou des subventions intérieures à la production accélérera la transformation des forêts en terres agricoles. Réciproquement, si d'autres pays réduisent leurs droits d'importation ou leurs subventions à la production, les agriculteurs accroîtront leur production pour l'exportation, ce qui stimulera la demande de terres agricoles.

A contrario, si le rendement marginal de l'agriculture diminue, on peut s'attendre à ce que certaines terres soient reboisées. En effet, dans les pays de l'OCDE, la baisse des prix à la production due à la réduction des subventions agricoles a entraîné la mise en jachère d'une partie des terres agricoles, qui finiront par se recouvrir de forêts à moins d'être périodiquement défrichées. Toutefois, comme le taux de reboisement est très faible, on peut penser qu'il n'est pas vraiment rentable de retransformer des terres agricoles en forêts, du moins dans les conditions actuelles.³² D'ailleurs, les pays de l'OCDE versent parfois des subventions directes aux agriculteurs pour les inciter à

²⁴ Ces données proviennent du site Web du World Resources Institute (www.wri.org).

²⁵ Les forêts fixent le dioxyde de carbone dans le processus de photosynthèse.

²⁶ Cette analyse s'inspire de Swanson et Cervigni (1996).

²⁷ Chiffre donné par Chichilnisky (1994).

²⁸ Dans la figure 2, la croissance démographique déplace vers la droite, année après année, la courbe du rendement marginal privé, ce qui entraîne une expansion progressive des terres agricoles au détriment des forêts.

²⁹ Angelsen, Shitindi et Aarrestad (1999) ont constaté que les causes les plus importantes de la déforestation en Tanzanie étaient la croissance démographique et la hausse du prix à la production. Southgate (1991) établit aussi une corrélation entre l'expansion des terres arables et la croissance démographique, à partir de données provenant de 24 pays d'Amérique latine.

³⁰ Voir Pearce et Warford (1993), page 122.

³¹ Voir Southgate, Sierra et Brown (1989), cités dans Pearce et Warford (1993).

³² Dans les pays à haut revenu, le taux de reforestation est de 0,1 à 0,2 pour cent par an, alors que dans les pays à revenu moyen et inférieur le taux de déforestation est de 0,4 à 0,6 pour cent. Source: Banque mondiale (1998), tableau 3.1.

éviter l'empiètement des forêts. De plus, il peut être coûteux de transformer des terres agricoles en forêts de bonne qualité susceptibles d'être raisonnablement rentables à long terme. En revanche, avec les techniques modernes de défrichage ou avec les techniques traditionnelles d'agriculture sur brûlis, il peut suffire de quelques semaines pour transformer une forêt en terre agricole. Le point important est que la déforestation, en particulier dans le cas des forêts tropicales, est en partie irréversible, à la fois sur le plan biologique et sur le plan commercial.³³

Ces considérations nous amènent naturellement à un examen des défaillances du marché mondial qui contribuent à la déforestation. Comme on l'a indiqué plus haut, les forêts fournissent certaines prestations essentielles pour lesquelles il n'existe actuellement pas de marché national ou international. L'une d'elles est la préservation de la biodiversité, qui dépend de la conservation des habitats de la flore et de la faune. Une autre est la fixation du carbone qui est un service fourni par les pays ayant d'importantes forêts aux pays qui émettent plus de CO₂ qu'ils n'en fixent.

En ce qui concerne cette deuxième prestation, la déforestation contribue *indirectement* au réchauffement de la planète en réduisant la quantité de biomasse capable de fixer le CO₂.³⁴ Il convient de souligner le mot *indirectement*, car l'accroissement de la teneur en CO₂ de l'atmosphère est dû à la combustion de combustibles fossiles. Il serait donc erroné de considérer le problème de la déforestation dans le contexte du réchauffement de la planète comme une externalité négative imposée au reste du monde par les pays qui détruisent leurs forêts. L'externalité négative est liée au contraire aux émissions de CO₂, et pas au fait que d'autres pays ne fournissent pas gratuitement un service consistant à fixer le carbone en conservant leurs forêts plutôt que de les défricher pour les affecter à des utilisations plus rentables comme l'agriculture.

Imaginons qu'on puisse créer un marché des services de fixation du carbone, par exemple dans le cadre d'une future convention sur le changement climatique. On fixerait un contingent annuel mondial d'émissions de CO₂ égal à la quantité que la biomasse terrestre peut absorber, et on répartirait les droits d'émission entre les différents pays au prorata de leur part de la biomasse terrestre ou plus exactement de leur contribution à la croissance de la biomasse. Ces droits d'émission pourraient être échangés sur le plan international, ce qui permettrait d'éviter d'avoir à déplacer les usines et les populations des pays ayant un déficit forestier vers les pays ayant un excédent. À l'évidence, ce marché offrirait une forte incitation économique aux propriétaires de forêts, y compris les forêts publiques, qui auraient tout intérêt à conserver le couvert forestier. Il en résulterait non seulement un arrêt de la déforestation (et du réchauffement de la planète), mais aussi un processus de reforestation qui se poursuivrait jusqu'à ce que la répartition de la terre entre les différentes utilisations corresponde à l'optimum social.³⁵

³³ On pourrait représenter ce caractère irréversible dans la figure 2 par une chute brutale de la courbe de rendement marginal des forêts à la gauche du point actuel d'intersection. Cela signifie qu'il faudrait des incitations très fortes pour retransformer les terres agricoles en forêts.

³⁴ Outre les forêts et les plantes, le plancton en suspension dans l'océan fixe une quantité importante de CO₂.

³⁵ Ce principe simple peut être illustré par la figure 2. Si les services de fixation du carbone étaient négociables, le rendement privé de la forêt se rapprocherait de leur rendement social réel (courbe en pointillés), ce qui déclencherait un processus de reforestation.

³⁶ Dans la figure 2, la courbe de rendement marginal privé des forêts serait déplacée vers le bas, ce qui stimulerait la déforestation.

Tableau 1: Le réchauffement de la planète et le dilemme du prisonnier

		Nord	
		Maintient ses émissions au même niveau	Réduit ses émissions
Sud	Maintient ses émissions au même niveau	0, 0	2, -1
	Réduit ses émissions au même niveau	-1, 2	1, 1

Il va sans dire qu'un tel marché a peu de chances de voir le jour car il est très probable que les pays qui ont peu de forêts et émettent beaucoup de CO₂ s'y opposeront. On risque d'opter au contraire pour des mesures moins efficaces, y compris d'éventuels obstacles au commerce des pays qui détruisent leurs forêts.

Si les pays industriels (qui ont déjà détruit leurs propres forêts) renforçaient les obstacles à l'importation des produits forestiers provenant des pays en développement, cela pourrait-il enrayer la déforestation? Rien n'est moins sûr et, au contraire, toute mesure ayant pour effet de réduire le rendement de la foresterie pourrait accroître l'incitation à affecter les forêts à d'autres utilisations, ce qui accélérerait encore la déforestation dans les pays en développement.³⁶

Pour résumer, il semble que les deux causes fondamentales de la déforestation sont d'une part la pression démographique, qui incite à transformer les forêts en terres agricoles pour nourrir une population croissante, et d'autre part l'absence de marché pour diverses prestations fournies par les forêts telles que la fixation du carbone et la préservation de la biodiversité. Bien entendu, les mesures qui encouragent le défrichage, telles que les subventions et allègements d'impôts, exacerbent le problème. Toutefois, on peut présumer que peu de gouvernements appliqueraient de telles mesures si toutes les prestations des forêts pouvaient être rentabilisées. Enfin, des obstacles au commerce ayant pour effet de diminuer la valeur des forêts par rapport à d'autres utilisations des terres – élevage, agriculture, plantations – pourraient avoir des effets négatifs directs.

C. Réchauffement de la planète

Le réchauffement de la planète est dû à l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone provenant d'activités qui emploient des combustibles fossiles telles que les industries de transformation à forte intensité d'énergie, les centrales thermiques, les automobiles, etc. Depuis qu'on a commencé à brûler en grande quantité du charbon et du pétrole, au début des années 1800, la quantité

de dioxyde de carbone présente dans l'atmosphère terrestre a augmenté de près de 30 pour cent et la température moyenne de la planète paraît avoir augmenté de 0,3 à 0,6°C. Le dioxyde de carbone sous forme gazeuse retient la chaleur solaire dans l'atmosphère de la même façon que le verre retient la chaleur dans une serre. C'est pourquoi on parle de gaz à effet de serre. Les émissions de méthane et d'oxydes d'azote dues à l'activité humaine contribuent aussi au réchauffement de la planète.

Il faut bien comprendre ce qu'on entend par réchauffement de la planète. Cela ne signifie pas qu'il fera plus chaud tous les jours ou partout. C'est la température *moyenne* qui augmente. Cela entraîne des modifications de la quantité et de la répartition des pluies et des neiges, de la durée des saisons de croissance et de la fréquence et de la gravité des orages, et une hausse du niveau des mers à mesure que les banquises fondent. Cela aura toutes sortes de répercussions sur l'agriculture, les forêts, les plantes et les animaux, ainsi que sur le bien-être des êtres humains, par exemple si des maladies «tropicales» comme le paludisme envahissent des zones tempérées. Dans quelques pays, le réchauffement de la planète sera peut-être une simple gêne alors que dans d'autres pays c'est leur existence même qui est en jeu. Ainsi, en République des Maldives (océan Indien), le point culminant du territoire n'est situé qu'à quelques mètres d'altitude au-dessus du niveau de la mer et par conséquent le pays est à la merci de la hausse prévue du niveau des océans, qui pourrait atteindre un mètre au cours des prochains siècles.

Il y a beaucoup à dire au sujet du réchauffement de la planète et de son coût probable³⁷, mais le principal aspect sur lequel nous voulons nous étendre ici est qu'il s'agit d'un problème du type «dilemme du prisonnier». Ce dilemme a été très bien résumé par Peter Sorensen, de l'École commerciale de Copenhague, cité dans Long (1995): «Il n'est pas surprenant que de nombreux adversaires de la taxe sur le carbone soutiennent qu'il serait irrationnel pour le Danemark d'introduire une telle taxe de façon unilatérale, ce qui entraînerait une perte de compétitivité, puisque la contribution du Danemark au réchauffement de la planète est minime» (page 49). Comme cet argument vaut pour la plupart des pays du monde sauf les plus grands, il sera difficile de conclure un accord de coopération visant à limiter les émissions à moins qu'on puisse trouver un moyen de supprimer l'incitation à se soustraire à l'effort commun.

Le dilemme du prisonnier peut être illustré par un jeu simple entre deux pays, que nous appellerons pour simplifier Sud et Nord.³⁸ Postulons qu'au départ chaque pays considère que ses *propres* émissions de CO₂ sont au niveau optimal, c'est-à-dire que l'utilité marginale (nationale) d'une réduction des émissions serait exactement égale au coût marginal de cette réduction. Cet équilibre initial correspond au coin supérieur gauche de la matrice du tableau 1, où le premier chiffre indique l'utilité nette pour le pays Sud de la situation actuelle (maintien des émissions au niveau actuel) et le second chiffre l'utilité

nette de cette situation pour le Nord. Supposons que si les deux pays se mettaient d'accord pour arrêter ensemble le réchauffement de la planète en consommant moins de combustibles fossiles, cela leur coûterait à chacun 3 milliards de dollars, et que l'utilité nette (gain environnemental moins coût de l'ajustement) serait de 1 milliard de dollars pour chaque pays, situation qui correspond au coin inférieur droit de la matrice. Quelles sont les chances que les deux pays concluent un tel accord?

Compte tenu du niveau actuel des émissions du Nord, le Sud n'a aucun intérêt à réduire ses émissions de façon unilatérale, puisque le coût de l'ajustement est supérieur au gain environnemental national, et que le résultat net est pour lui une perte de 1 milliard de dollars. Si le Nord décidait de réduire ses émissions de CO₂, le Sud serait-il poussé à faire de même? Malheureusement non. S'il ne fait rien, son gain net est de 2 milliards de dollars, soit 1 milliard de dollars de plus que s'il réduit lui aussi ses émissions.³⁹ En d'autres termes, quoi que fasse le Nord, le Sud a toujours intérêt à maintenir ses émissions au niveau actuel et le Nord se trouve exactement dans la même situation. Par conséquent, le statu quo est l'issue la plus probable, même si les deux pays seraient mieux lotis en cas de réduction coordonnée des émissions de CO₂. Le dilemme du prisonnier est dû au fait que chaque partie a intérêt à profiter des efforts faits par l'autre partie sans rien faire de son côté. En d'autres termes, un comportement rationnel sur le plan individuel débouche sur une situation irrationnelle sur le plan collectif.

Un des moyens de sortir de ce dilemme consiste à négocier un accord environnemental multilatéral contraignant. D'ailleurs, de premières mesures ont été prises en vue d'un effort collectif visant à enrayer le réchauffement de la planète dans le cadre du Protocole de Kyoto, qui fixe pour objectif de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de 5 pour cent en 2012 par rapport au niveau de base de 1990. Les engagements sont différenciés selon les pays. L'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de 8 pour cent, les États-Unis de 7 pour cent et le Japon de 6 pour cent. D'autres pays se sont engagés à maintenir leurs émissions au niveau actuel, notamment la Fédération de Russie, et d'autres encore se sont engagés à réduire le taux de croissance projeté de leurs émissions.⁴⁰ La plupart des pays en développement n'ont pas encore pris d'engagement, craignant que cela ne compromette leurs perspectives de développement. En outre, ils soutiennent que c'est aux pays développés qu'il incombe de montrer la voie car ce sont eux qui ont provoqué l'essentiel de l'accroissement de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère (voir tableau 2).

Il convient de souligner toutefois que les pays en développement apporteront une contribution indirecte. Le Protocole de Kyoto a établi un mécanisme pour un développement propre, qui permet aux pays développés de tenir une partie de leurs propres engagements en faisant dans des pays en développement des investissements susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre,

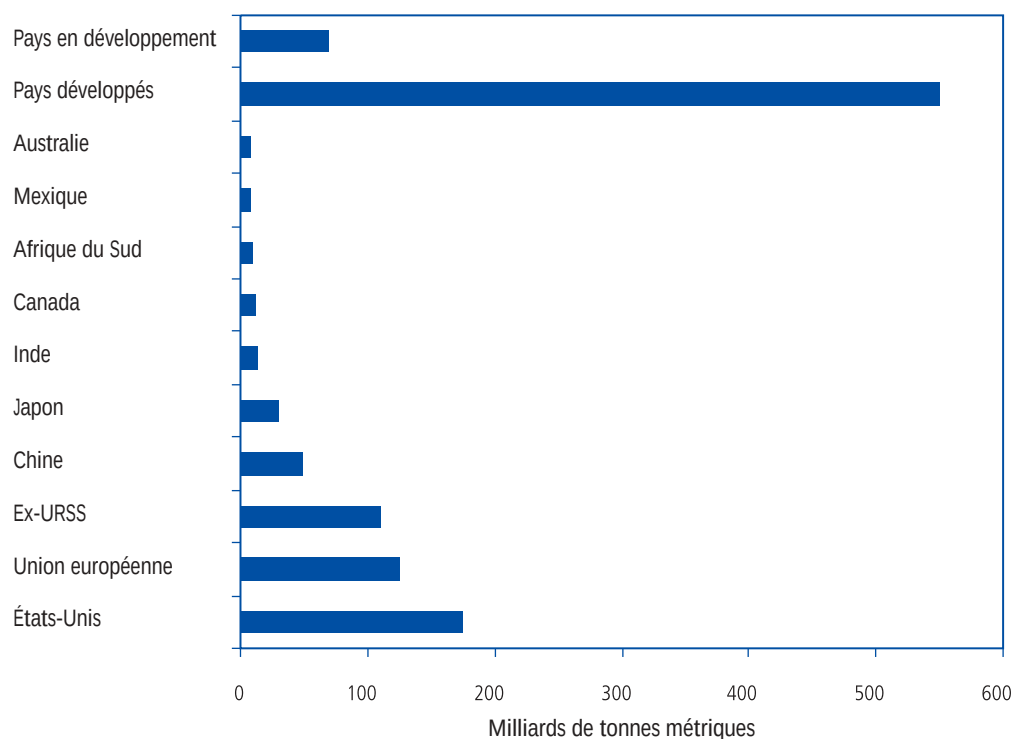
³⁷ World Resources Institute *et al.* (1998).

³⁸ Pour un exposé simple de la théorie des jeux et de son application à la formulation des politiques, et du dilemme du prisonnier en particulier, voir Axelrod (1984).

³⁹ Au contraire, le Sud peut même être tenté de limiter ses propres efforts de réduction des émissions si le Nord les accroît unilatéralement. Nous n'avons pas illustré cette option dans la matrice pour ne pas compliquer la description.

⁴⁰ Voir World Resources Institute *et al.* (1998).

Tableau 2: Émissions cumulées de CO₂, 1950-1995



Source: Figure GC.7, World Resources Institute *et al.* (1998).

par exemple des investissements d'économie d'énergie. L'objectif est d'aider les pays en développement à réduire leurs émissions tout en favorisant leur croissance et leur développement.

Le commerce lui-même contribue au réchauffement de la planète par le dioxyde de carbone émis par le transport des marchandises entre les différentes régions du monde. À l'évidence, ce problème concerne toutes les formes de transports utilisant des combustibles fossiles, qu'ils soient intérieurs ou internationaux. La mesure optimale est donc une taxe sur les combustibles fossiles visant à limiter les transports à longue distance de marchandises dont la valeur est faible par rapport à leur poids ou leur volume. On pourrait sans doute employer des obstacles au commerce comme mesures suboptimales, mais leur efficacité ne serait que partielle puisqu'elles ne feraient rien pour réduire les émissions liées aux transports intérieurs. L'efficacité exige une mesure qui ne fasse pas de discrimination entre transports internationaux et transports intérieurs.

Selon certains observateurs, des mesures commerciales sont nécessaires pour faire en sorte que la réalisation de l'objectif du Protocole de Tokyo ne soit pas entravée par l'émigration d'industries à forte intensité d'énergie vers des pays non signataires. Leur idée est qu'il faudrait imposer une taxe sur la teneur en carbone ou en énergie des produits importés de pays non signataires pour compenser l'avantage concurrentiel qui résulterait autrement de cette émigration. De telles mesures pourraient être en contradiction avec les règles de l'OMC si elles visaient des pays non signataires d'un accord multilatéral, qui pourraient se

prévaloir de leurs droits découlant de l'OMC. Par contre, dans le cas des pays signataires d'AEM, la situation sera probablement plus simple. Quoi qu'il en soit, la conclusion fondamentale est que, tant pour le bien de l'environnement que pour le bon ordre des relations commerciales, il est très souhaitable que les gouvernements s'engagent au préalable sur des objectifs communs dans le cadre d'accords environnementaux. Pour un examen plus approfondi de l'aspect juridique de cette question, nous renvoyons le lecteur aux annexes de la présente étude.

D. Pluies acides

Comme le réchauffement de la planète, les pluies acides sont dues à la combustion de combustibles fossiles et en particulier de charbon et de pétrole à forte teneur en soufre. Les pluies acides peuvent avoir un coût social très élevé et pas seulement en raison de leurs effets sur la santé. Elles ont des effets corrosifs qui endommagent les infrastructures et les bâtiments ainsi que le patrimoine culturel. En outre, l'acidification du sol réduit la productivité de l'agriculture et des forêts. Si les pluies sont extrêmement acides, les forêts peuvent même mourir, comme cela s'est produit dans le «triangle noir» d'Europe centrale. La vie aquatique est aussi menacée par l'acidification, mais à des degrés très variables selon les espèces.

Toute activité impliquant la combustion de combustibles fossiles contribue à ce processus. En ce qui concerne les phénomènes localisés de pollution atmosphérique et d'acidification, le problème essentiel peut être dû aux émissions d'un très grand nombre de petites sources concentrées dans une région, notamment les véhicules

automobiles (particulièrement ceux qui ne sont pas équipés de convertisseurs) et les chaudières domestiques alimentées au charbon, au mazout ou au kérosène. Les mégapoles du monde sont les plus touchées par ce problème. Les émissions locales sont particulièrement nuisibles pour les habitants du voisinage, car les tuyaux d'échappement des véhicules et les cheminées des logements ne sont pas assez hauts pour diffuser la pollution sur une zone plus étendue. Sous l'angle du commerce international, on s'intéressera surtout aux grandes sources ponctuelles pouvant causer des pollutions transfrontières, comme les centrales électriques et les industries de transformation qui consomment beaucoup d'énergie, telles que les aciéries, les fonderies d'aluminium, les usines de pâte et de papier et les raffineries de pétrole. Ces industries peuvent polluer l'air sur de grandes distances, notamment dans des pays situés sous le vent.⁴¹

Là encore, le problème fondamental est que les incitations économiques sont biaisées. Les producteurs se décident en fonction des coûts qui sont à leur charge, si bien qu'une pollution qui nuit à des tiers ne sera pas nécessairement prise en compte sauf si les pouvoirs publics interviennent avec des mesures correctives. La mesure optimale serait de cibler directement les émissions, en appliquant soit des normes soit des taxes. Une deuxième possibilité serait de taxer les intrants qui sont à l'origine des émissions, comme le pétrole ou le charbon ou, mieux encore, de les taxer de façon différenciée en fonction de leur teneur en soufre. Une troisième possibilité serait d'exiger que les pollueurs installent certains équipements de dépollution. Les instruments de type réglementaire sont encore couramment employés, mais leur inconvénient est qu'ils laissent moins de marge de manœuvre à l'industrie polluante pour atteindre l'objectif de réduction des émissions prescrit, si bien que le coût de la dépollution pourrait être plus élevé que nécessaire. Encore moins efficaces sont les taxes à la production ou à la consommation qui forceraient une industrie à réduire sa production et, ainsi, de façon indirecte, ses émissions.

Comme la pollution atmosphérique et les pluies acides ne connaissent pas les frontières nationales, il convient de se demander ce que les pays victimes peuvent faire pour lutter contre la pollution transfrontière, y compris en opposant des obstacles au commerce des pays d'origine de la pollution. Évidemment, la meilleure solution serait un accord négocié entre les États concernés. Toutefois, il est parfois difficile de conclure des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux concernant l'environnement en raison du problème du resquillage ou de l'asymétrie des incitations.

Cette difficulté est illustrée par le Protocole d'Helsinki de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent, négocié entre des pays européens sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (ONU/CEE). D'après les calculs faits par Mäler (1990) et récapitulés dans Pearce et Warford (1993) au tableau 13.2,

les principaux bénéficiaires de cet accord sont les pays d'Europe continentale et septentrionale situés sous le vent, tandis que le Royaume-Uni et d'autres pays situés au vent devraient dépenser plus pour réduire la pollution que ce que l'accord ne leur rapporterait aux termes d'avantages environnementaux internes. Il n'est donc peut-être pas étonnant que ces derniers, et notamment le Royaume-Uni, n'aient pas ratifié ce protocole.

Cela dit, il convient de souligner que le Royaume-Uni a ratifié, en 1996, le deuxième Protocole sur le soufre, qui prévoit une réduction de 80 pour cent des émissions de SO₂ en 2010, malgré la forte opposition des charbonnages anglais. Cela montre que des relations de bon voisinage permettent de surmonter des conflits d'intérêts. On peut citer en exemple l'Accord sur la qualité de l'air conclu entre le Canada et les États-Unis en 1991, qui engage les deux parties à entreprendre des réductions coordonnées des émissions de SO₂ et d'oxyde d'azote (NO_x). En outre, chaque pays doit tenir compte des effets environnementaux transfrontières des nouvelles activités de production avant de les autoriser.⁴²

Mais si le problème du resquillage ou de l'asymétrie des intérêts empêche toute coopération, quelle solution reste-t-il aux pays victimes? L'une d'elles serait de prendre en charge le coût de la réduction de la pollution en amont. Cela se fait parfois et peut être rationnel. Par exemple, s'il coûte 10 millions de dollars pour réduire la pollution en durcissant une norme d'émission nationale déjà rigoureuse (généralement le coût marginal de la réduction de la pollution tend à augmenter très rapidement lorsqu'on approche des limites techniques) et seulement 5 millions pour obtenir le même effet en payant l'installation d'équipements antipollution chez un producteur étranger situé en amont, pourquoi ne pas dépenser l'argent là où c'est le plus rentable? Ainsi, les pays scandinaves fournissent une aide à la fois financière et technique à leurs voisins pauvres de l'autre côté de la Baltique pour réduire la pollution, notamment en améliorant la sécurité des centrales nucléaires pour éviter un nouvel accident comme celui de Tchernobyl. Toutefois, ces politiques sont contraires au principe pollueur-payeur et risquent d'être mal admises par l'opinion publique; celle-ci pourrait au contraire exiger qu'on utilise plutôt le bâton et notamment qu'on prenne des mesures commerciales ciblées visant les pays qui paraissent appliquer des normes environnementales nationales laxistes.

Quelle est l'efficacité des mesures commerciales dans la lutte contre la pollution transfrontière? Du point de vue théorique, cela dépend de la proportion de la production de l'industrie polluante étrangère achetée par le pays pollué. Si cette proportion est faible, ce pays ne peut guère s'attendre à avoir une grande influence. Toutefois, s'il est un gros client, des mesures visant les exportations des producteurs situés au vent peuvent forcer ces derniers à réduire leurs exportations et en conséquence leurs émissions transfrontières ou, si cela est possible, à installer des équipements antipollution pour éviter les sanctions commer-

⁴¹ L'aire de diffusion dépend à la fois du vent et de la hauteur de l'usine. Cela peut donc inciter à se décharger du problème sur le voisin. Par exemple, Joskow et Schmalensee (1997) signalent qu'à une époque certains États des États-Unis exigeaient que les centrales électriques construisent des cheminées plus élevées de façon à respecter les normes locales de teneur en SO₂, ce qui ne faisait que déplacer le problème vers les États situés sous le vent (page 9).

⁴² «Chaque partie évaluera, selon qu'il conviendra et conformément à ses lois, règlements et politiques, les actions, activités et projets envisagés dans le territoire relevant de sa juridiction qui, s'ils étaient exécutés, seraient susceptibles de provoquer une pollution atmosphérique transfrontière importante.» Source: US-Canada Air Quality Agreement Progress Report 1998, page 8 (www.epa.gov/acidrain).

ciales. En résumé, il faut une puissance économique considérable pour pouvoir employer des obstacles au commerce comme moyen de réduire les émissions transfrontières.⁴³ Cette option n'est réaliste que pour les plus grands pays, ce qui soulève une question d'équité: les grands pays peuvent obtenir satisfaction au moyen d'actions unilatérales visant les petits pays, mais le contraire n'est pas vrai.⁴⁴

E. Surpêche

Après cinq décennies d'expansion continue de la pêche mondiale, le rendement a cessé d'augmenter et pourrait même commencer à diminuer ces prochaines années à moins qu'on réussisse à mettre un terme à la surexploitation pour laisser aux stocks une chance de se reconstituer. Dans les années 50 et 60, la production de la pêche en mer augmentait en moyenne de 6 pour cent par an, mais ce taux de progression a diminué dans les années 70 et 80 à mesure que certaines mers et certaines espèces étaient surexploitées, et la production stagne aux alentours de 85 millions de tonnes depuis quelques années.⁴⁵ D'après la FAO (1999), deux tiers des stocks de poissons océaniques nécessitent des mesures de gestion d'urgence pour permettre la reconstitution de stocks déjà partiellement épuisés ou pour éviter la surexploitation de ceux qui sont à la limite. Plus précisément, on estime que 44 pour cent des stocks sont exploités au maximum, que 16 pour cent sont surexploités et que leur rendement diminue, que 3 pour cent se rétablissent progressivement après avoir été surexploités et qu'enfin 6 pour cent sont épuisés ou quasi épuisés.

Pour analyser la surpêche sous l'angle économique, il faut d'abord comprendre la dynamique écologique des stocks de poisson, qui dépend de l'alimentation disponible et du niveau des prises. Laissés à eux-mêmes, les stocks de poisson se stabilisent à un niveau déterminé par la nourriture disponible. À ce niveau d'équilibre supérieur, il n'y a pas de croissance nette des stocks. Lorsqu'on commence à pêcher, le stock diminue et par conséquent la concurrence pour l'alimentation disponible se relâche, ce qui entraîne un enrichissement de la biomasse. À un certain niveau d'exploitation intermédiaire, la croissance absolue de la biomasse (en tonnes) atteint le maximum biologique et c'est ce niveau qui correspond à ce qu'on appelle le «rendement maximal équilibré». Tout accroissement des prises au-delà de ce point est considéré comme une surpêche qui entraînera à long terme une baisse des rendements. Si l'on cherche à compenser cette baisse des rendements et qu'on continue à dépasser la possibilité biologique en augmentant progressivement l'effort de pêche à mesure que les poissons se font rares, les stocks finiront par s'effondrer.⁴⁶ C'est ce qui s'est produit au large du Newfoundland au début des années 90 lorsque la pression exercée par les chalutiers canadiens et étrangers exploitant la zone est devenue excessive, et les stocks sont peut-être irrémédiablement épuisés.⁴⁷

Cette dynamique des stocks de poisson donne à penser que la courbe de la relation à long terme ou en état stable entre l'effort de pêche global et la production totale a la forme d'une colline, de même que la courbe illustrant la relation à long terme entre l'effort de pêche et le revenu de la pêche. Tel est le premier élément du modèle de la pêche de Gordon (1954) que nous emploierons dans l'analyse qui suit. Le deuxième élément est une relation de coût valable pour l'ensemble du secteur, dont on postule qu'il augmente parallèlement à l'effort de pêche collectif (tonnage et temps passé en mer). Le troisième élément est l'hypothèse d'un accès sans restriction aux mers. En d'autres termes, il n'existe aucune restriction à l'entrée ni quota de pêche individuel ou collectif. Le quatrième et dernier élément est l'hypothèse de la concurrence parfaite, en d'autres termes que l'industrie de la pêche est constituée de nombreux petits entrepreneurs n'ayant aucune puissance de marché individuel ni aucune incitation à conserver les ressources. Compte tenu de ces différents paramètres, l'industrie se développera jusqu'au point où les recettes couvrent tout juste les coûts.

Dans la première application de ce modèle, nous examinerons le lien entre la surpêche et l'accroissement de la demande, dû par exemple à la croissance démographique. Cette situation est illustrée par la figure 3. Au début, l'industrie opère au point d'intersection entre sa fonction de coût et la fonction des recettes libellée «Recettes correspondant à une demande faible». À ce point, les recettes couvrent tout juste les coûts et les entrées et les sorties d'entreprises du secteur s'équilibrent. L'effort de pêche correspondant est désigné par F_0 , le rendement associé par Y_0 et le stock par S_0 . Vu la façon dont nous avons dessiné cette courbe, le point d'équilibre initial est inférieur au rendement maximal équilibré, et il n'y a donc pas de problème de surpêche. Cet équilibre correspond à la situation du début des années 50, lorsque les océans pouvaient facilement répondre à la demande de la population mondiale, qui était à l'époque de 2,5 milliards d'habitants.

Lorsque la demande augmente, le prix du poisson augmentera à chaque niveau de rendement, ce qui peut être représenté par un décalage vers le haut du revenu des recettes jusqu'à la courbe supérieure libellée «Recettes correspondant à une demande élevée». Cela entraînera une expansion de la capacité de pêche (indiquée par les flèches tracées sur la courbe des coûts) jusqu'à ce que les coûts soient de nouveau égaux aux recettes. Au nouveau point d'équilibre, l'effort de pêche est désigné par F_1 , le rendement par Y_1 et les stocks par S_1 . Ce nouvel équilibre est celui du milieu des années 80, lorsque la population mondiale avait augmenté jusqu'à quelque 5 milliards d'habitants et que les stocks de poisson océanique commençaient à être surexploités, ce qui se traduisait par un déclin des rendements. Cette évolution a sans doute aussi été favorisée par le progrès des techniques de pêche, telles que la congélation et la pêche pélagique, ce qui peut être représenté par un déplacement vers le bas de la courbe de la fonction de coût. Le tableau 3 donne quelques chiffres

⁴³ Pour une analyse théorique, voir Markusen (1975), Ulph (1997) et Maestad (1998).

⁴⁴ Ce point est souligné par la Banque mondiale (1999).

⁴⁵ Toutefois, en raison du développement de l'aquaculture, la production totale des produits de la pêche (pêche en mer, pêche en eau douce et aquaculture) a continué d'augmenter légèrement et représente aujourd'hui quelque 120 millions de tonnes par an. FAO (1999).

⁴⁶ C'est un peu comme si on dépensait son capital au lieu de vivre des intérêts ou des dividendes.

⁴⁷ Voir l'étude de cas dans WWF (1998), pages 68-77.

Figure 3: Croissance de la demande et surpêche

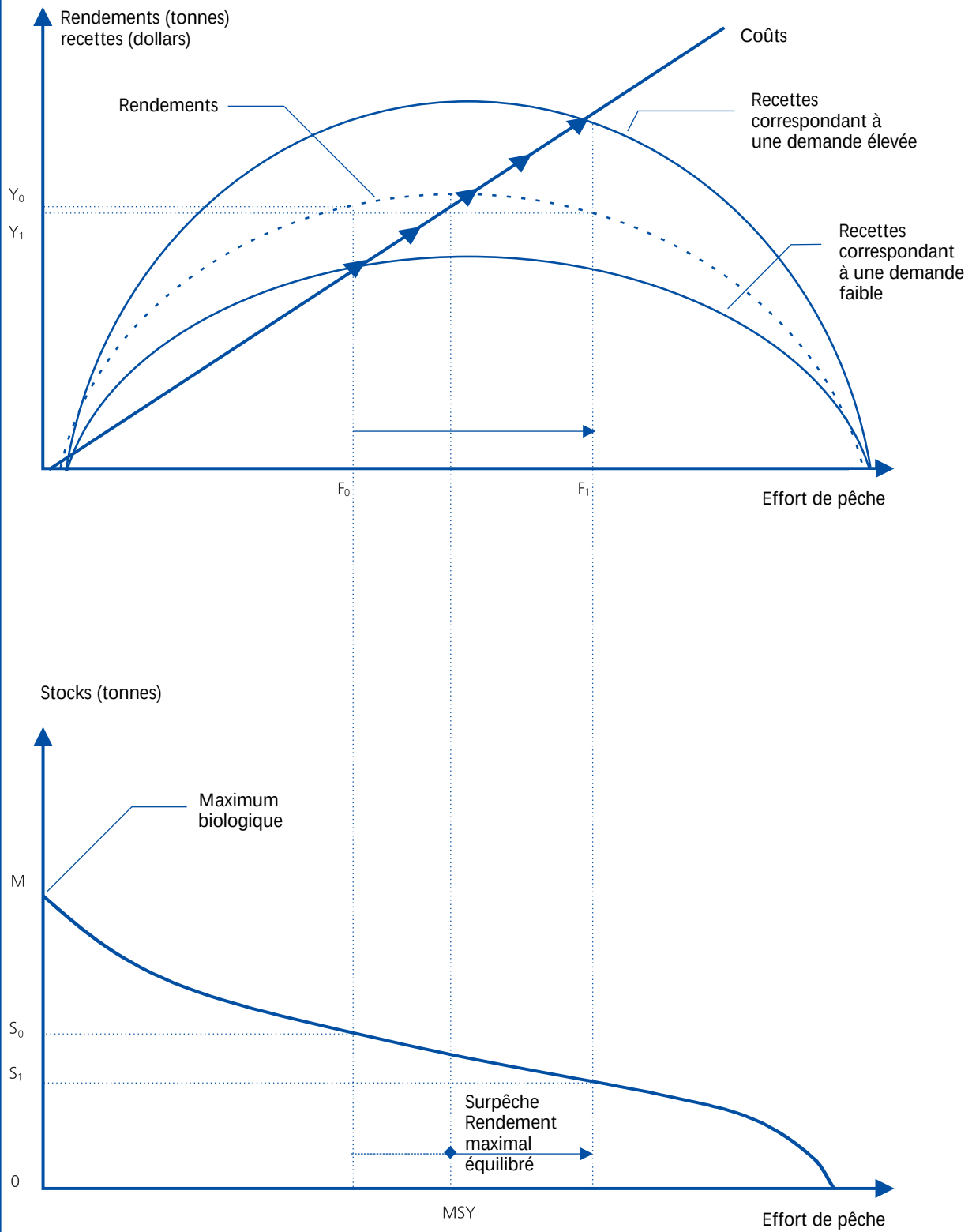


Tableau 3: Croissance de la demande et surpêche

Zone de pêche	Année de rendement maximal	Rendement maximal (milliers de tonnes)	Rendement récent (milliers de tonnes)
Atlantique, nord-ouest	1967	2 588	1 007
Antarctique	1971	189	28
Atlantique, sud-est	1972	962	312
Atlantique, ouest-centre	1974	181	162
Atlantique, est-centre	1974	481	320
Pacifique, est-centre	1975	93	76
Atlantique, nord-est	1976	5 745	4 575
Pacifique, nord-ouest	1987	6 940	5 661
Pacifique, nord-est	1988	2 556	2 337
Atlantique, sud-ouest	1989	1 000	967
Pacifique, sud-ouest	1990	498	498
Pacifique, sud-est	1990	508	459
Méditerranée	1991	284	284
Océan Indien, ouest	1991	822	822
Océan Indien, est	1991	379	379
Pacifique, ouest-centre	1991	833	833

Source: FAO (1997), page 36.

qui illustrent le processus de surexploitation et de déclin des rendements et montrent comment le problème s'est propagé d'un océan à l'autre depuis le milieu des années 60.

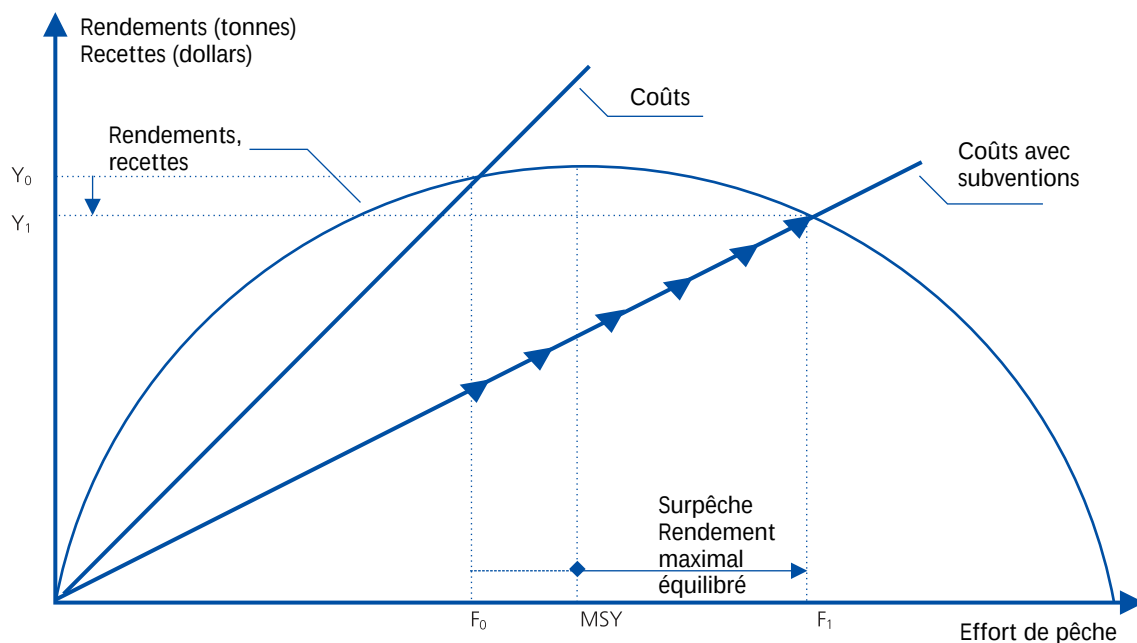
On peut employer la même analyse pour illustrer les effets d'une réduction des droits d'importation sur les produits de la pêche. De même que la croissance démographique, la réduction des droits d'importation sur les produits de la pêche à l'échelle mondiale peut être illustrée dans la figure par un déplacement vers le haut de la courbe des recettes de l'ensemble de l'industrie (mais pas nécessairement dans le cas des flottes non concurrentielles qui bénéficiaient auparavant d'un marché national protégé), entraînant un accroissement de l'effort de pêche et, en définitive, une aggravation de la surpêche.

Il convient de souligner toutefois que, dans les deux cas, l'analyse n'est valable que dans l'hypothèse où les ressources de la mer ne sont pas convenablement gérées (libre accès). Si ces ressources étaient convenablement gérées de façon à limiter la prise au niveau correspondant au rendement maximal équilibré (avec une certaine marge de précaution pour tenir compte de l'incertitude scientifique en ce qui concerne ce niveau), l'accroissement de la demande se traduirait par une hausse du prix des produits de la pêche plutôt que par une surexploitation. En même

temps, la tentation pour chaque pêcheur de tricher en sous-déclarant sa prise augmente lorsque le prix monte. De plus, un pays peut être capable de réprimer la fraude chez ses propres pêcheurs, mais pas nécessairement celle pratiquée par des pêcheurs étrangers. Par conséquent, lorsque plusieurs pays pêchent dans les mêmes eaux, ou dans des eaux adjacentes peuplées par des stocks de poissons migrateurs, et que ces pays ont un accès réciproque à leurs marchés nationaux grâce à un accord de libre-échange, il faudrait un régime de gestion assez complexe et doté de compétences juridiques élargies pour faire respecter les quotas. Toute suspicion que certains trichent sans être sanctionnés risquerait de saper le régime de conservation.

Jusqu'à présent, nous avons mis l'accent sur la défaillance politique qu'est le libre accès, et qui est la cause profonde du problème de la surpêche et du déclin subséquent des rendements. Nous avons aussi indiqué que l'augmentation de la demande due à la croissance démographique aggrave ce problème, comme peut le faire aussi le commerce international qui a tendance à stimuler la demande. Nous allons maintenant passer à une autre défaillance des politiques qui contribue à la surpêche, à savoir la prolifération des subventions.

Figure 4: Subventions et surpêche



Sur le plan de l'analyse formelle, voyons quelle est l'incidence de subventions qui réduisent le coût de la pêche, qu'elles prennent la forme de primes à l'investissement, de crédits bonifiés, d'allègements d'impôts, d'exemptions des droits sur les carburants, etc. Dans la figure 4, les subventions entraînent un déplacement vers le bas de la courbe des coûts à long terme de l'industrie de la pêche.⁴⁸ Cela entraînera une expansion de la capacité et de l'effort de pêche jusqu'à ce que les coûts et les recettes s'égalisent de nouveau. Le processus d'expansion est illustré par les flèches situées le long de la courbe des coûts. Si les subventions sont suffisamment importantes, les stocks seront surexploités.

La pêche est très largement subventionnée, mais en raison du manque de transparence et de la multiplicité des subventions il est difficile de quantifier le phénomène. Toutefois, d'après une estimation grossière faite par la FAO (1993) sur la base de la différence entre les recettes et les coûts estimatifs de la pêche, le montant mondial des subventions à la pêche devrait être de l'ordre de 54 milliards de dollars par an pour permettre à l'industrie de couvrir ses frais.⁴⁹ D'après une autre estimation faite par Milazzo (1998) pour la Banque mondiale, les subventions ne seraient que de 14 à 20 milliards de dollars par an, soit 17 à 25 pour cent des recettes du secteur. Autre indicateur de l'importance des subventions, la pêche est surcapitalisée. D'après certaines estimations, le tonnage brut des flottes

est plus de deux fois plus élevé que ce qui serait vraiment nécessaire.⁵⁰ En d'autres termes, les subventions publiques entraînent une énorme surcapacité. Par conséquent, la suppression de ces subventions serait bénéfique non seulement pour l'environnement, mais aussi pour les contribuables qui paient deux fois, premièrement sous forme d'impôts et deuxièmement en ayant moins de poisson sur leur table.⁵¹

Quel que soit leur montant réel, les subventions sont probablement une des grandes causes du problème. Toutefois, il faut souligner que leur effet dépend aussi de leur nature. À l'évidence, si des subventions sont versées pour encourager à réformer les bateaux plutôt qu'à en mettre en chantier de nouveaux, elles pourraient même contribuer à régler le problème vu la surcapitalisation dont souffre actuellement l'industrie. Toutefois, seule une analyse détaillée de chaque subvention peut montrer si son effet est d'accroître ou de réduire la capacité de pêche. Ainsi, les mécanismes de rachat des bateaux et engins usés peuvent avoir pour objectif apparent de réduire les capacités, mais ce ne sera le cas que si les équipements réformés ne sont pas remplacés par de nouveaux équipements, peut-être plus productifs. En l'absence de telles restrictions, le résultat final sera d'encourager encore les investissements de capacité en réduisant leur coût.

Le problème de la surpêche est lié au problème de la gestion d'une ressource commune. Lorsque tout un cha-

⁴⁸ Si les subventions prennent la forme d'un soutien des prix, c'est au contraire la courbe des recettes qui sera déplacée vers le haut, mais les résultats seront les mêmes.

⁴⁹ La FAO a estimé que le total actuel des coûts de l'industrie mondiale de la pêche était de 124 milliards de dollars par an et que les recettes brutes étaient d'environ 70 milliards de dollars par an, déduisant que le déficit était couvert par des subventions.

⁵⁰ Voir WWF (1998).

⁵¹ Rappelons que la surpêche entraîne une baisse permanente des rendements et par conséquent du poisson que nous pourrions consommer à long terme.

Encadré 2. Le droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ouverte à la signature le 10 décembre 1982, est entrée en vigueur 12 ans après, le 16 novembre 1994. Au 9 août 1999, elle comptait 132 États parties. Les principaux droits et obligations relatifs à la pêche sont les suivants:

- les États côtiers ont un droit souverain dans une zone économique exclusive (ZEE) de 200 miles nautiques en ce qui concerne les ressources naturelles et certaines activités économiques, notamment la pêche;
- les pays sans littoral et les pays défavorisés sur le plan géographique ont le droit de participer sur une base équitable à l'exploitation d'une part convenable de l'excédent des ressources vivantes de la ZEE des États côtiers de la même région ou sous-région;
- les États riverains de mers fermées ou semi-fermées doivent coopérer pour la gestion des ressources vivantes et les politiques et activités concernant l'environnement et la recherche;
- les États sont tenus de prévenir et de maîtriser la pollution marine et sont responsables des dommages causés en cas de violation de leur obligation internationale de lutter contre cette pollution;
- tous les États jouissent de la liberté traditionnelle de pêche en haute mer; ils sont tenus d'adopter, ou de coopérer avec d'autres États pour adopter, des mesures de gestion et de conservation des ressources vivantes;
- les États signataires sont tenus de régler par des moyens pacifiques leurs différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention. Les différends peuvent être portés devant le Tribunal international du droit de la mer, créé en vertu de la Convention, ou la Cour internationale de justice, ou soumis à arbitrage.

L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs a été adopté le 4 août 1995 par quelque 60 pays. Il entrera en vigueur 30 jours après le dépôt du trentième instrument de ratification d'accession. Comme, au 6 août 1999, seuls 23 États l'avaient ratifié, il n'est pas encore en vigueur. Parmi les grands pays de pêche qui ne l'ont pas encore ratifié figurent notamment le Chili, l'Union européenne, le Japon, le Mexique, le Pérou, la Pologne, la Thaïlande et le Viet Nam. Les 50 articles de l'Accord imposent aux pays l'obligation de conserver et de gérer les stocks de poissons sur la base du principe de précaution et de régler pacifiquement tout différend relatif à la pêche en haute mer. En particulier, l'Accord:

- établit les bases d'une gestion et d'une conservation durables des pêches mondiales;
- traite le problème de l'insuffisance des données sur les stocks de poissons;
- prévoit la création d'organisations régionales de pêche là où il n'en existe pas;
- prévoit l'établissement de quotas pour les stocks de poissons menacés d'épuisement et de surpêche (quotas qui seront administrés par les organisations de pêche régionales);
- traite les problèmes liés à la persistance de la pêche non autorisée;
- définit des procédures visant à faire respecter ses dispositions, notamment le droit d'aborder et d'inspecter des navires appartenant à d'autres États;
- définit les options pour le règlement pacifique, obligatoire et juridiquement contraignant des différends entre les États.

L'Accord ne vise pas:

- les subventions à la pêche.

Source: ONU, Division des affaires maritimes et du droit de la mer (www.un.org/Depts/los/losconv1.htm).

cun est libre d'exploiter une ressource sans restriction, il est presque inévitable que cette ressource se dégrade. Dans un régime de libre accès, tout effort individuel visant à conserver la ressource est voué à l'échec. Ce problème n'est peut-être pas très grave tant que la demande est peu importante par rapport à la base de ressources, mais l'accroissement de la demande rendra impérative, un jour ou l'autre, la mise en œuvre de régimes de gestion appropriés. Le problème est donc politique.

Heureusement, la plupart des pays maritimes ont ces dernières décennies introduit des régimes de gestion de leur zone économique exclusive. De plus, on a progressivement élargi les zones économiques exclusives au-delà de la limite des eaux territoriales (12 miles nautiques) pour ré-

gler le problème des chalutiers étrangers qui rôdent juste à l'extérieur de la zone (et parfois y pénètrent) pour pêcher les poissons qui se déplacent entre les eaux côtières et la haute mer. Depuis le début des années 70, époque à laquelle la surpêche est devenue un problème généralisé, les zones économiques exclusives ont progressivement été portées de 12 à 200 miles nautiques, limite qui est reconnue par la communauté internationale depuis 1994 en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (voir encadré 2).

En même temps, cette convention réaffirme le droit traditionnel de pêcher en haute mer. Toutefois, ce droit n'est pas absolu. En principe, les pays sont tenus de prendre des mesures de conservation et de coopérer entre eux

pour gérer les ressources, par exemple dans le cadre d'organisations régionales de pêche. Un nouvel accord concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs a été négocié par quelque 60 pays et entrera en vigueur dès que 30 pays l'auront ratifié. Au 6 août 1999, 23 pays avaient achevé le processus de ratification. Toutefois, certains des grands pays de pêche ne sont pas encore prêts à ratifier l'accord, notamment le Chili, l'Union européenne, le Japon, le Mexique, le Pérou, la Pologne, la Thaïlande et le Viet Nam. Cet accord pourrait apporter une contribution importante à la lutte contre le problème mondial de la surpêche, à condition que l'incitation à resquiller que nous avons mentionnée plus haut puisse être supprimée par une participation universelle, mais le fait qu'il ne vise pas les subventions à la pêche pourrait constituer une grave lacune. En outre, comme l'analyse ci-dessus l'a montré, la réduction de ces subventions serait doublement bénéfique, tant pour l'économie que pour l'environnement. En fait, les subventions à la pêche sont peut-être l'exemple le plus clair d'une mesure faussant le commerce international dont l'élimination pourrait contribuer à une meilleure gestion mondiale des ressources naturelles.

Enfin, rappelons que le rendement actuel de la pêche dans de nombreux océans est inférieur au rendement maximal équilibré en raison de la surpêche et du déclin des stocks. L'incapacité politique de régler ces problèmes se traduira en définitive par une dégradation de l'état nutritionnel de la population mondiale. Ce problème sera particulièrement grave dans les pays pauvres pour lesquels le poisson est la principale source de protéines animales.

F. Conclusions

Pour conclure, mettons en évidence quelques-uns des thèmes généraux qui ressortent de ces études de cas. Premièrement, dans tous ces cas, les causes profondes de la dégradation de l'environnement ne sont pas liées au commerce international en tant que tel, mais à différentes défaillances du marché et des politiques. Par exemple, les agriculteurs ne tiennent pas nécessairement compte du lessivage des produits épandus dans leurs champs si les incitations appropriées ne sont pas mises en place. De même, les entreprises n'ont aucune raison d'installer des équipements pour réduire les émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote si on ne les incite pas à le faire. Les États n'ont pas non plus d'intérêt naturel à réduire les émissions qui franchissent les frontières nationales ou ont un impact mondial comme les émissions de dioxyde de carbone. Enfin, en ce qui concerne la déforestation, le problème est plutôt dû au fait qu'il n'existe pas de marché pour les prestations mondiales fournies par les forêts, telles que la fixation du carbone et le maintien de la biodiversité. Le problème de la surpêche est étroitement lié à deux défaillances des politiques: premièrement, l'incapacité de mettre en place et de faire respecter des régimes appropriés de gestion des ressources et deuxièmement les subventions publiques qui encouragent la surcapitalisation et donc la surpêche.

Cela dit, le commerce international peut parfois exacerber les effets de mauvaise politique environnementale. Par exemple, la stimulation de la demande mondiale peut inciter les agriculteurs à accroître les dosages de produits agrochimiques pour développer leurs productions expor-

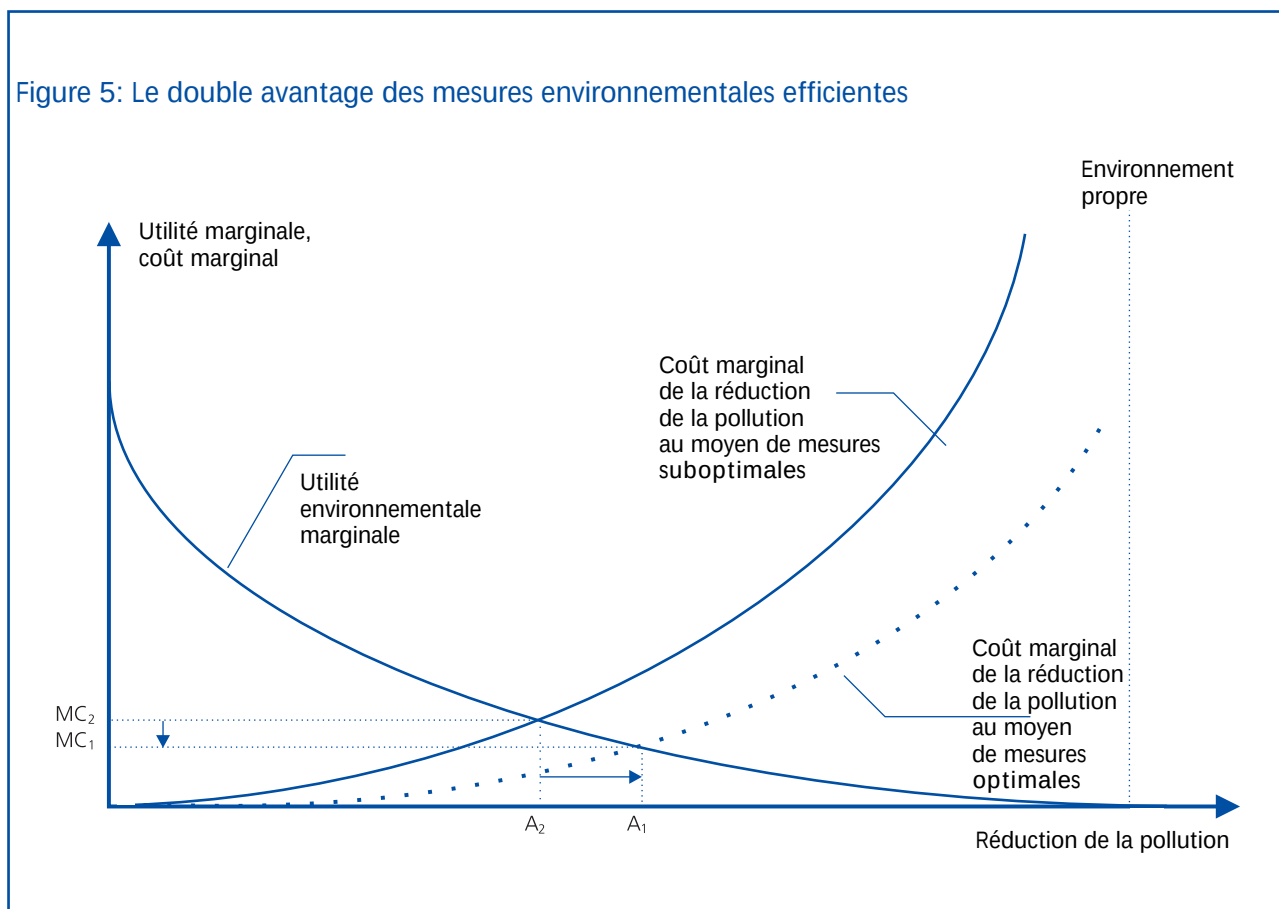
tables. De même, elle peut encourager une surexploitation des ressources halieutiques ou forestières s'il n'y a pas de régime de gestion approprié.

Toutefois, le fait de s'attaquer aux problèmes environnementaux par des moyens indirects, tels que des mesures commerciales, risque de détourner l'attention des causes fondamentales. Qui plus est, il se peut même que dans certaines situations ce qui est présenté comme des solutions sous forme de mesures commerciales contribue en fait à aggraver le problème. Cela pourrait être le cas des forêts tropicales, lorsque des restrictions commerciales ont pour effet de réduire la valeur de la ressource forestière, ce qui risque d'inciter à défricher pour affecter la terres à d'autres activités plus lucratives comme l'agriculture et l'élevage. De toute façon, dès lors qu'on s'écarte du principe d'optimisation, c'est-à-dire du principe qui veut que les mesures visant à régler un problème environnemental s'attaquent à la source du problème, on fait payer à la société un coût superflu. En fait, ces mesures sont non seulement condamnables sur le plan économique, mais aussi mauvaises pour l'environnement comme nous le verrons dans l'exemple suivant.

Supposons par exemple que la société a le choix, pour régler le problème des pluies acides, de taxer directement les émissions, mesure optimale, ou de taxer la production, mesure suboptimale et plus coûteuse puisque le problème n'est pas la production en soi, mais les émissions générées par un processus polluant. Supposons que l'utilité environnementale marginale de chaque unité de réduction des émissions de SO_2 est décroissante et tombe à zéro lorsque toutes les émissions sont supprimées. Réciproquement, supposons que le coût marginal de la réduction des émissions est croissant et devienne très élevé pour la dernière unité. En outre, l'instrument optimal est toujours moins coûteux, quel que soit le niveau de réduction des émissions, que l'instrument suboptimal. Compte tenu de ces postulats, qui sont généralement admis dans la théorie économique de l'environnement, nous pourrions montrer que le recours à des instruments suboptimaux est non seulement injustifiable sur le plan économique mais en plus dommageable pour l'environnement. En d'autres termes, les politiques environnementales efficaces sont doublement bénéfiques, pour l'économie et pour l'environnement.

Ce raisonnement est illustré par la figure 5. Si un organisme de protection de l'environnement n'est habilité qu'à employer un instrument suboptimal, il serait rationnel pour lui d'agir dans le cadre des paramètres donnés et de choisir un niveau de réduction des émissions correspondant à l'intersection de la courbe de l'utilité environnementale marginale et de la courbe du coût marginal de la réduction des émissions pour cet instrument particulier, c'est-à-dire le point A_2 sur notre figure. S'il peut recourir à un instrument optimal, il sera rationnel de choisir un niveau de réduction des émissions plus ambitieux correspondant au point A_1 de la figure. Par conséquent, lorsqu'on remplace un instrument de politique environnementale inefficace par un autre plus efficace, non seulement le coût de la réduction de la pollution diminue, mais en outre il est rationnel d'aller plus loin dans la lutte contre la pollution. Ce principe simple mais fondamental donne à penser que la recherche d'instruments efficaces pour régler les problèmes d'environnement devrait être

Figure 5: Le double avantage des mesures environnementales efficaces



une des priorités des industries, des organes de réglementation et des défenseurs de l'environnement.⁵²

Bien entendu, pour déterminer quel est l'instrument le plus efficace, il faut commencer par déterminer quelle est la cause profonde du problème. Par exemple, dans l'analyse de la déforestation nous avons signalé l'absence d'un marché pour le service de fixation du dioxyde de carbone fourni par les forêts, qui a pour effet de réduire le rendement des forêts par rapport à celui de l'agriculture ou de l'élevage. La solution optimale coule de source, mais nous sommes bien conscients des difficultés politiques que soulève la création de tels marchés. Quoi qu'il en soit, dès lors que nous nous écartons des principes d'optimisation, nous imposons à la société des coûts inutiles. Cela est dommageable non seulement pour l'économie mondiale, mais aussi, potentiellement, pour l'environnement, car cela fait

paraître le coût de la lutte contre la pollution plus élevé qu'il ne le serait effectivement si nous appliquions systématiquement les instruments les plus efficaces disponibles.

Toutefois, il faut reconnaître que même si les mesures commerciales sont rarement ou ne sont jamais optimales pour régler les problèmes d'environnement, les gouvernements y ont trouvé un moyen utile, soit pour faire respecter des accords environnementaux multilatéraux, soit pour essayer d'influer sur le comportement d'autres gouvernements dans d'autres cas. Il convient de souligner que l'emploi de mesures commerciales à cet effet est très dangereux pour le système commercial multilatéral, à moins qu'il ne se fonde sur des engagements et accords préalables entre États concernant leurs obligations dans le domaine de la politique de l'environnement.

⁵² Voir Fullerton, Hong et Metcalf (1999) pour un développement de ce point et des données empiriques qui l'étayent.

III. Liens d'équilibre général entre commerce et environnement

L'analyse sectorielle peut nous apprendre beaucoup sur les causes profondes de la dégradation de l'environnement, mais elle risque de négliger d'importantes interactions entre les différents secteurs et pays, c'est-à-dire ce qu'on appelle les effets d'équilibre général. Il vaut donc la peine de se pencher sur quelques modèles d'équilibre général du commerce international pour analyser les effets plus larges du commerce sur l'environnement dans un contexte mondial. Certains de ces modèles remontent jusqu'au milieu des années 70⁵³, mais nous nous concentrons ici sur la littérature récente, postérieure à la relance du débat sur le commerce et l'environnement, suscitée par le différend de 1991 entre le Mexique et les États-Unis au sujet du dauphin et aux controverses environnementales qui ont entouré l'élaboration de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Influencées par le débat public, la plupart des études universitaires récentes ont été axées sur les effets sur l'environnement du commerce entre pays ayant des normes environnementales différentes, ce qui dans la pratique signifie le commerce entre pays développés et pays en développement, puisque les différences de normes environnementales reflètent généralement les différences de revenus.

A. Aperçu théorique

Depuis l'étude de Grossman et Krueger (1991) sur les effets de l'ALENA sur l'environnement, on a pris l'habitude de distinguer trois effets interdépendants : un effet de composition, un effet d'échelle et un effet technique.

L'*effet de composition* est lié à la spécialisation internationale induite par le commerce. En d'autres termes, des pays qui auparavant produisaient un large éventail de marchandises pour répondre à la demande locale se spécialiseront dans une partie de ces produits et importeront les autres. Il en résulte un avantage économique par le biais des gains d'efficacité et des économies d'échelle dans la production. L'effet net sur l'environnement local sera positif si les secteurs en expansion (exportateurs) sont en moyenne moins polluants que les secteurs en contraction (secteurs en concurrence avec les importations), et vice versa.⁵⁴ Comme ce qui est exporté par un pays est importé par un autre, il est impossible que tous les pays se spécialisent dans les industries les plus propres. Par conséquent, le commerce international redistribuera les problèmes de pollution locaux à l'échelle mondiale, au profit des pays qui ont un avantage comparatif dans des branches de production intrinsèquement peu polluantes et au détriment de ceux qui ont un avantage comparatif dans des branches de production plus polluantes, quelles que soient les bases de cet avantage comparatif.

Le deuxième effet est l'*effet d'échelle*. Pour un coefficient de pollution et une structure de production donnés, l'accroissement de l'activité économique entraîne une aggravation de la pollution. Par conséquent, la croissance

économique, s'il n'y a pas de modification de la composition de la production et des coefficients de pollution, est toujours mauvaise pour l'environnement.

Cependant, il ne faut pas désespérer car l'effet d'échelle se traduit aussi par une élévation des revenus qui stimule la demande d'environnement propre dans le monde. Plus les revenus augmentent, plus les gens sont disposés à payer plus cher des produits fabriqués dans le respect de normes environnementales plus rigoureuses. On peut donc s'attendre à ce que l'augmentation des revenus soit suivie d'un renforcement des normes environnementales et des taxes ayant pour effet de réduire la pollution par unité de production, à condition bien entendu que le processus politique ne soit pas faussé par des industries polluantes ou par des gouvernements non élus qui ne sont pas comptables de leurs actes, ou encore par l'absence de gouvernement. Cette réduction de la pollution par unité de production induite par la hausse des revenus est appelée *effet technique*.

Ce qui compte pour l'environnement, c'est le résultat net des effets de composition, d'échelle et technique, et non ces effets pris individuellement. Néanmoins, il est utile de les distinguer car cela nous permet de comprendre le mécanisme. Une des premières études ayant permis de rassembler ces différents éléments dans un modèle cohérent du commerce international est celle de Copeland et Taylor (1994). Il s'agit d'un modèle comportant deux pays, Nord (développé) et Sud (en développement), et un éventail de marchandises dont la production est plus ou moins polluante. On postule que les problèmes de pollution sont de nature locale, c'est-à-dire que la production nationale n'a pas d'effets transfrontières ou mondiaux. Les deux gouvernements décident de lutter contre la pollution au moyen de taxes sur les émissions, que le Nord fixe à un niveau plus élevé car il est plus riche.

Lorsque le commerce entre le Nord et le Sud est libéralisé, une série complexe d'ajustements s'enclenche. Le premier ajustement est une modification de la composition des industries, c'est-à-dire que les industries polluantes se contractent dans le Nord et se développent dans le Sud en raison des différences de politique environnementale induites par les différences de revenus.⁵⁵ L'effet de composition atténue la pollution dans le Nord et l'aggrave dans le Sud. En outre, il y a un effet d'échelle, dû à l'expansion générale de l'activité économique, qui est mauvais pour l'environnement dans les deux pays. Toutefois, en même temps, la hausse des revenus qui y est associée rend plus acceptable le coût de la lutte contre la pollution. Les taxes sur la pollution seront majorées (dans ce modèle, les gouvernements agissent dans l'intérêt général), ce qui incite les entreprises à prendre des mesures antipollution additionnelles. La pollution par unité de production va alors diminuer (effet technique).

⁵³ Voir par exemple Markusen (1975), Pethig (1976), Siebert (1977) et McGuire (1982).

⁵⁴ Lorsque certains indicateurs environnementaux s'améliorent et d'autres se dégradent, il peut être difficile de faire un bilan net.

⁵⁵ D'autres modèles qui tiennent compte des facteurs classiques de l'avantage comparatif, c'est-à-dire l'abondance de capital et de main-d'œuvre, prédisent l'effet contraire. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

Les auteurs montrent que si la demande de qualité de l'environnement augmente plus que proportionnellement au revenu, il est théoriquement possible que l'effet technique neutralise l'effet d'échelle. Toutefois, il ne peut pas neutraliser à la fois l'effet d'échelle et l'effet de composition dans le Sud, qui jouit d'un avantage comparatif pour les industries polluantes en raison d'une politique environnementale moins rigoureuse. La conclusion est donc que la libéralisation du commerce réduira les problèmes d'environnement locaux dans les pays développés (Nord) et les aggravera dans les pays en développement (Sud).

Une autre conclusion intéressante de ce modèle, qui a des incidences sur la politique commerciale, est qu'une croissance équilibrée du Nord et du Sud n'accroît pas la pollution à l'échelle mondiale. En effet, si tel est le cas, le durcissement des normes environnementales se fait au même rythme dans le Nord et dans le Sud, si bien que la composition de l'industrie reste inchangée. Toutefois, si la croissance du Nord est plus rapide que celle du Sud, la divergence des normes d'émission s'accroîtra, ce qui entraînera une expansion des industries polluantes dans le Sud et une contraction de ces mêmes industries dans le Nord, ainsi qu'une aggravation de la pollution globale, car la pollution moyenne par unité de production augmentera. Si le Sud croît plus vite que le Nord, l'évolution sera inverse. Les normes d'émission du Sud vont converger vers celles du Nord, ce qui réduira la pollution globale⁵⁶. Un des corollaires de cette conclusion est que la libéralisation du commerce, dans la mesure où elle contribue à faire converger les revenus, pourrait contribuer à régler les problèmes de pollution de la planète. En effet, puisque les économies ouvertes sont plus dynamiques que les économies fermées et que les obstacles au commerce sont généralement plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés (sauf dans quelques secteurs notables tels que l'agriculture, les textiles et vêtements), la libéralisation du commerce international pourrait être bénéfique pour l'environnement mondial.

Dans une étude complémentaire, Copeland et Taylor (1995) font un travail similaire mais avec la différence essentielle que la pollution n'est plus considérée comme locale mais mondiale. Ce modèle pourrait s'appliquer par exemple au réchauffement de la planète dû aux émissions de CO₂. Les auteurs postulent que les émissions sont limitées par des contingents nationaux autoimposés mis en œuvre au moyen d'un système de droits d'émission négociables à l'échelle nationale. Si le commerce entre le Nord et le Sud est libéralisé, l'effet de composition habituel se produit et les industries propres se développent dans le Nord tandis que les industries polluantes se développent dans le Sud. En conséquence, le prix des droits d'émission

diminue dans le Nord (puisque les industries sont moins polluantes et en ont donc moins besoin) et augmente dans le Sud. L'ajustement suivant est qu'il sera optimal pour le Sud d'accroître le nombre de droits d'émission en circulation pour tenir compte du fait que la composition de la production nationale est plus polluante. La réponse optimale du Nord sera de retirer certains de ses propres droits d'émission pour compenser les effets sur l'environnement mondial. Toutefois, à moins que la compensation se fasse à 100 pour cent, ce qui est peu probable, le nouvel équilibre se traduira par un niveau d'émission plus élevé à l'échelle mondiale qu'avant la libéralisation du commerce.⁵⁷

Dans une étude connexe de Chichilnisky (1994), le point de départ est l'observation que les droits de propriété sur les ressources naturelles sont souvent moins bien définis dans le Sud (pays en développement) que dans le Nord (pays développés). En effet, dans le Sud, les ressources naturelles ont souvent un régime de propriété commune avec libre accès. Comme on l'a vu au chapitre précédent, il est bien connu que ces régimes favorisent la surexploitation puisque personne n'a individuellement de raison de conserver la ressource. L'auteur emploie un modèle simple pour montrer que ce problème est aggravé par le commerce entre le Nord et le Sud. Le résultat est dû essentiellement au fait que le Sud a un avantage comparatif apparent (et non réel) dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles du fait que les droits de propriété sont mal définis. En conséquence, le Sud se spécialisera davantage dans les produits à forte intensité de ressources naturelles qu'il ne l'aurait fait si les droits de propriété avaient été bien définis et les ressources naturelles gérées de façon durable. Là encore, le problème n'est pas dû au commerce en soi, mais aux carences des régimes de propriété et à la surexploitation des ressources naturelles qui en résulte, laquelle pourrait s'aggraver encore si la demande émanant du marché mondial s'ajoute à la demande intérieure.⁵⁸

Les résultats ci-dessus dépendent d'un postulat essentiel, à savoir que l'avantage comparatif est déterminé par les différences de normes environnementales et de régimes de gestion des ressources naturelles. Ces différences sont elles-mêmes expliquées par des différences de revenu par habitant, à savoir que les pays riches adoptent des normes environnementales plus rigoureuses et de meilleurs régimes de gestion des ressources. Si l'on devait s'en tenir là, la libéralisation du commerce réduirait la dégradation de l'environnement dans les pays développés, l'aggraverait dans les pays en développement et exacerberait les problèmes d'environnement mondiaux. La morale de l'histoire est que la libéralisation du commerce doit être accompagnée d'accords multilatéraux visant à protéger l'environnement mondial.⁵⁹

⁵⁶ Ces résultats ne sont valables que dans le cas quelque peu particulier où l'effet technique neutralise tout juste l'effet d'échelle.

⁵⁷ Dans ce modèle, les émissions mondiales resteront au même niveau qu'avant la libéralisation uniquement si le commerce entre le Nord et le Sud élimine toutes les différences de revenu entre eux. Même ses avocats les plus enthousiastes ne vont pas jusqu'à prétendre que le libre-échange à lui seul puisse garantir une convergence totale des revenus, bien que cela soit possible d'après les modèles standards du commerce international dans certaines situations (par exemple lorsque les dotations de facteurs ne sont pas trop différentes).

⁵⁸ Brander et Taylor (1997) nuancent les résultats de Chichilnisky en employant une version à plus long terme de son modèle. Ils constatent que les pays dans lesquels les ressources naturelles sont considérées comme des ressources communautaires en libre accès auront tendance à les épuiser même s'il n'y a pas de commerce international et que si le processus de surexploitation est déjà allé assez loin avant que le pays s'ouvre au commerce extérieur, celui-ci pourrait en fait donner au pays un répit. Par exemple, si un pays qui a surexploité ses eaux côtières ouvre ses frontières aux importations de poisson, certains de ses pêcheurs pourront être réduits à la faillite, ce qui donnera aux stocks de poisson une chance de se reconstituer. Ils examinent aussi les autres raisons fondamentales de la surexploitation des ressources naturelles et constatent qu'outre l'absence de droits de propriété, le poids de la population (par rapport à la dotation de ressources naturelles) est un facteur essentiel.

⁵⁹ C'est une des raisons pour lesquelles certains écologistes soutiennent qu'il faut suspendre la poursuite de la libéralisation du commerce jusqu'à ce que des mesures de protection de l'environnement aient été mises en œuvre.

Toutefois, le postulat que l'avantage comparatif dépend uniquement des différences de normes environnementales est contestable. Même dans le pays le plus riche du monde, les États-Unis, le coût de la réduction de la pollution n'est qu'une fraction infime du prix de revient, 1 pour cent en moyenne pour l'ensemble de l'industrie et au plus 5 pour cent dans les industries les plus polluantes (voir chapitre IV). De plus, ce qui a une influence sur l'avantage comparatif c'est la différence absolue entre les coûts de réglementation et non leur niveau dans tel ou tel pays. Si les normes d'émission des pays en développement sont deux fois moins rigoureuses que celles des pays développés par exemple, pour les pays développés le désavantage ne représente qu'en moyenne 0,5 pour cent du prix de revient et au maximum 2,5 pour cent dans les industries les plus polluantes. D'autres facteurs influant sur l'avantage comparatif peuvent facilement noyer de tels écarts de coûts dus à la réglementation.

L'explication classique de l'avantage comparatif met l'accent sur deux facteurs: le capital et le travail. Toutes choses égales par ailleurs, les pays dans lesquels le ratio capital/main-d'œuvre dépasse la moyenne mondiale ont un avantage comparatif pour les industries capitalistiques, et vice versa. Comme en général les pays développés ont relativement plus de capitaux que les pays en développement, ils ont un avantage comparatif pour les industries capitalistiques et les pays en développement pour les industries de main-d'œuvre. Si l'on analyse les données relatives aux industries dans lesquelles le coût des mesures antipollution est le plus élevé aux États-Unis, dont on peut présumer qu'elles sont aussi les industries intrinsèquement les plus polluantes, on constate qu'elles comprennent des industries comme celles de la pâte et du papier, des métaux non ferreux, des produits chimiques pour l'agriculture et l'industrie, de la sidérurgie et du raffinage du pétrole. Or ces secteurs sont aussi parmi les plus capitalistiques⁶⁰ et auront donc naturellement tendance à se concentrer dans les pays où le capital est abondant, selon la théorie classique du commerce international. En fait, il est très douteux qu'un surcoût de 1 à 2 pour cent dû à l'application de normes environnementales plus rigoureuses dans les pays en développement renverse totalement l'avantage comparatif.

Si la structure traditionnelle de l'avantage comparatif n'est pas remise en question par une différence de 1 ou 2 pour cent des prix de revient due à des normes antipollution plus rigoureuses, les résultats ci-dessus sont bouleversés. Comme le montrent Antweiler, Copeland et Taylor (1998), en pareil cas le commerce entre pays développés et pays en développement aura au contraire pour effet d'accroître la pollution dans les pays développés (car ceux-ci se spécialiseront encore davantage dans des industries capitalistiques), de la réduire dans les pays en développement (en raison de la spécialisation dans les industries de main-d'œuvre) et de la réduire globalement à l'échelle mondiale (car une proportion accrue de la production polluante se fera dans des pays développés qui appliquent des normes environnementales plus rigoureuses).

En somme, l'analyse théorique ci-dessus a montré qu'il n'y a pas de relation univoque simple entre le commerce

et l'environnement et que les résultats dépendent souvent beaucoup des postulats retenus dans les différents modèles. Le résultat le plus solide est que le commerce entraînera une émigration des problèmes de pollution locaux des pays ayant un avantage comparatif pour les industries intrinsèquement peu polluantes vers les autres pays. Ce résultat est presque une tautologie. Si le commerce est libéralisé, les problèmes de pollution mondiaux s'aggraveront *au cas où* les différences de normes environnementales ont une influence plus importante que les facteurs traditionnels de l'avantage comparatif (abondance de capitaux dans les pays développés et abondance de main-d'œuvre dans les pays en développement) et seront atténués dans le cas contraire. Nous avons soutenu que le second cas de figure est le plus probable du fait que la part du prix de revient imputable à la lutte antipollution est minime. Toutefois, en définitive on ne pourra trancher que par des études empiriques.

Soulignons aussi que les modèles d'équilibre général du commerce et de l'environnement sont encore embryonnaires. Il n'y a que quelques années qu'on a commencé à étudier la question. Il est possible que de futurs modèles tenant compte d'autres facteurs de production qui influent sur l'avantage comparatif, comme les ressources naturelles ou la distinction entre main-d'œuvre qualifiée et main-d'œuvre non qualifiée, parviennent à des conclusions différentes. Par conséquent, dans l'attente de solutions théoriques plus élaborées, il convient de ne tirer des conclusions qu'avec une certaine prudence.

B. Aperçu empirique

Passant maintenant à l'aspect empirique du problème, commençons par voir si les différences de normes environnementales peuvent inverser la structure traditionnelle de l'avantage comparatif. Si tel est le cas, cela devrait apparaître dans l'évolution de la structure du commerce mondial. Comme on le verra, il existe très peu d'éléments tendant à confirmer cette hypothèse.

Tobey (1990) ne trouve aucun élément tendant à indiquer que les écarts de normes environnementales aient une influence notable sur la structure du commerce mondial. Au contraire, il constate que cette structure est déterminée par les facteurs classiques de l'avantage comparatif, tels que le capital, la main-d'œuvre et la dotation de ressources naturelles. De même, en analysant l'évolution du commerce international entre 1970 et 1990, Sorsa (1994) constate que la part des pays industriels dans les exportations mondiales de produits manufacturés est tombée de 91 à 81 pour cent. Toutefois, ce déclin est imputable essentiellement à des industries de main-d'œuvre comme les textiles, les vêtements, la chaussure et d'autres industries légères, dans lesquelles l'avantage comparatif a évolué en faveur des pays en développement à faible coût de main-d'œuvre. Au contraire, la part des pays développés dans le commerce mondial des produits dont la fabrication est polluante, qui sont généralement des secteurs capitalistiques, est restée à peu près inchangée (81,1 pour cent en 1990 contre 81,3 pour cent en 1970). De même, Xu (1998) ne trouve aucun élément empirique indiquant que les pays en développement aient un avantage compa-

⁶⁰ D'après Repetto (1995), le raffinage du pétrole, la fabrication de produits chimiques, la pâte et le papier et le travail des métaux primaires, industries très polluantes dans lesquelles le coût des mesures antipollution représente une proportion relativement importante de la valeur de la production, sont toutes parmi les industries qui comptent le moins de salariés par million de dollars de chiffre d'affaires (page 22).

ratif pour les industries polluantes sur la période 1965-1995.

Les données présentées par Low et Yeats (1992) semblent, du moins à première vue, indiquer le contraire. Ils analysent l'évolution séculaire de l'intensité de pollution du commerce dans les pays en développement et les pays développés entre 1965 et 1988, période durant laquelle les pays développés ont progressivement durci leurs normes environnementales. Ils considèrent comme industries polluantes celles pour lesquelles les coûts des mesures de réduction de la pollution et de lutte contre la pollution aux États-Unis sont les plus élevés, à savoir l'industrie chimique, l'industrie des métaux non ferreux, la sidérurgie, la pâte et le papier, l'industrie des produits pétroliers et d'autres industries de transformation des matières premières. Ils constatent que la part des pays en développement dans le commerce mondial des produits de ces industries est passée de 22 à 26 pour cent, plus précisément qu'elle a augmenté en Europe de l'Est, en Amérique latine et en Asie occidentale et diminué (depuis le milieu des années 80) en Asie du Sud. Ces chiffres donnent à penser que l'avantage comparatif pour les industries polluantes a quelque peu évolué en faveur des pays en développement durant cette période, mais les auteurs ne peuvent pas préciser le rôle des normes environnementales dans ce processus. Comme ils le relèvent, de nombreuses industries polluantes sont associées aux premiers stades de l'industrialisation et on peut supposer que les pays en développement seraient passés par ces stades même en l'absence de l'avantage de coût de 1 ou 2 pour cent par rapport aux pays industrialisés résultant du laxisme de leurs normes environnementales.

Quoi qu'il en soit, d'après la Banque mondiale (1998), l'évolution constatée par Low et Yeats semble s'être inversée dans les années 90. Le chapitre 3 des *Indicateurs du développement dans le monde* présente des données sur les exportations nettes de produits à forte intensité de pollution pour différents pays en 1986 et 1995. Les résultats (figure 3b, page 113) sont reproduits ci-dessus. Contrairement à ce qu'on pense généralement, ils montrent que, sauf exception, les pays en développement ne se sont pas spécialisés dans les industries polluantes. Au contraire, les produits qu'ils importent ont une plus forte intensité de pollution que ceux qu'ils exportent (le ratio exportations/importations est inférieur à 1 dans les industries concernées) alors que c'est le contraire dans les pays développés. En outre, l'avantage comparatif des pays développés pour les industries polluantes s'est accru au cours de la dernière décennie, malgré le durcissement des normes environnementales, comme le montre la comparaison des données relatives à 1986 et 1995. Comme le conclut la Banque mondiale, les productions à forte intensité de pollution se font de plus en plus dans des pays ayant une réglementation environnementale relativement stricte.

En résumé, les données relatives à l'intensité de pollution du commerce ne paraissent pas étayer l'idée que les pays en développement ont un avantage comparatif pour les productions polluantes en raison du laxisme de leur réglementation environnementale. La tendance observée, du moins au cours de la dernière décennie, est que ce sont plutôt les pays développés qui renforcent leur position

dans les industries polluantes, ce qui donne à penser que les facteurs classiques de l'avantage comparatif sont plus importants que les différences de normes environnementales. Cela n'est pas étonnant puisque les industries polluantes sont généralement très capitalistiques et que les coûts de la lutte antipollution, même dans les pays ayant les règlements les plus rigoureux, ne représentent qu'une petite fraction du prix de revient.

Comme on l'a vu plus haut, si les facteurs classiques de l'avantage comparatif dominent par rapport aux facteurs liés aux différences de normes environnementales, ce qui semble être le cas, la poursuite de la libéralisation du commerce international devrait entraîner une réduction de la quantité moyenne de pollution par unité de production à l'échelle mondiale en raison de l'effet de composition. En d'autres termes, la libéralisation déplacera les productions les plus polluantes vers les pays développés ce qui entraînera une réduction des émissions par unité de production du fait que ces pays ont des normes environnementales plus strictes. Toutefois, le total des émissions pourrait quand même augmenter si l'effet d'échelle est plus important que l'effet technique, c'est-à-dire si la production augmente plus rapidement que le coefficient de pollution par unité de production ne diminue.

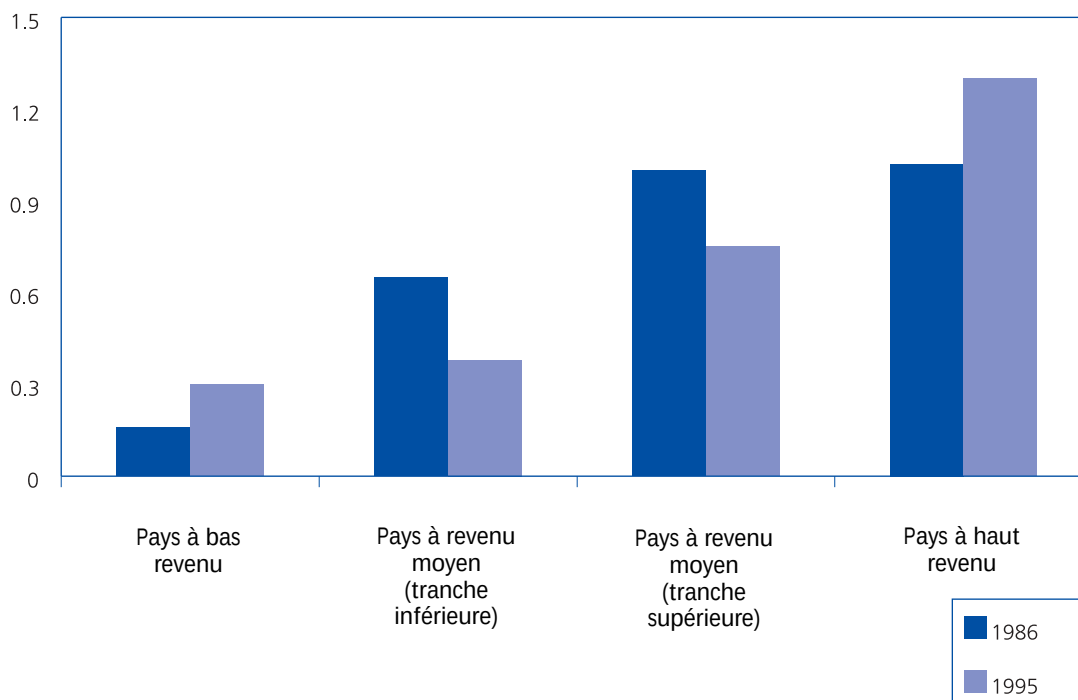
L'étude d'Antweiler, Copeland et Taylor (1998) évoquée plus haut semble indiquer que le total des émissions pourrait diminuer. Les données empiriques se fondent sur la relation entre le commerce et la teneur en SO₂ au niveau du sol. Elles couvrent 44 pays sur la période 1971 à 1996. Distinguant les trois effets habituels (effet de composition, effet technique et effet d'échelle), ils constatent que le commerce influe sur la composition de la production nationale dans un sens qui tend à accroître la pollution dans les pays où le capital est abondant (ce qui donne à penser que les facteurs classiques de l'avantage comparatif jouent un rôle important), mais aussi dans les pays les plus pauvres, dans lesquels c'est le laxisme de la réglementation environnementale qui pourrait exercer une influence. En d'autres termes, les productions qui entraînent de fortes émissions de SO₂ semblent émigrer des pays à revenu moyen à la fois vers les pays riches et vers les pays pauvres⁶¹, mais l'effet de composition nette sur l'environnement reste indéterminé. En même temps, l'effet technique semble plus important que l'effet d'échelle. Les auteurs constatent que, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 1 pour cent de l'activité économique entraîne un accroissement de 0,3 pour cent de la teneur en SO₂, tandis que l'effet technique associé à l'élévation des revenus la réduit de 1,4 pour cent, si bien que l'effet net est une réduction de 1,1 pour cent. Pour un pays intermédiaire, l'augmentation du commerce international pourrait donc réduire les émissions de SO₂, tandis qu'elle pourrait avoir l'effet contraire sur les pays riches en capital et les pays pauvres qui accueilleront une proportion croissante des industries polluant l'atmosphère.

C. Modèles appliqués

Terminons cette section par un examen de quelques modèles appliqués qui visent à simuler les effets de la libéralisation du commerce sur l'environnement. Il existe plu-

⁶¹ Cela est confirmé par la figure 6.

Figure 6: Ratio exportations/importations de produits à forte intensité de pollution



Source: D'après figure 3b, Banque mondiale (1998).

sieurs modèles d'équilibre général de l'économie calculable dans lesquels les pays sont liés par les courants commerciaux. Les plus élaborés sont ceux mis au point par le Global Trade Analysis Project, consortium d'instituts nationaux et internationaux basé à l'Université de Purdue.⁶² Un des problèmes que pose l'utilisation de ces modèles pour les études d'impact sur l'environnement est qu'on ne dispose pas de données spécifiques sur la pollution par unité de production par industrie ventilées par pays. Si l'on avait ces données, on pourrait commencer par simuler l'évolution des structures de production et de consommation résultant de la libéralisation du commerce international puis employer ces résultats pour calculer les modifications induites sur la pollution. Cette analyse permettrait de saisir les effets de composition et d'échelle du commerce, mais pas les variations des coefficients de pollution dus à l'évolution des revenus. Pour tenir compte également de l'effet technique, il faudrait savoir comment les différents pays durcissent leurs normes environnementales en réponse à l'élévation des revenus. En résumé, même si cela est théoriquement possible, on ne dispose pas des données nécessaires pour faire une modélisation appliquée parfaitement satisfaisante des effets de la libéralisation du commerce sur l'environnement. Néanmoins, il y a eu quelques premières qui valent d'être relatées.

Cole, Rayner et Bates (1998) estiment l'impact du Cycle d'Uruguay sur cinq polluants atmosphériques: dioxyde d'azote (NO₂), dioxyde de soufre (SO₂), monoxyde de carbone

(CO), particules en suspension (PS) et dioxyde de carbone (CO₂). Ils prennent comme point de départ les résultats de François, McDonald et Nordström (1996) qui ont étudié les variations de la production dans différents secteurs et régions consécutives au Cycle d'Uruguay. Ensuite, ils combinent ces résultats avec les estimations de l'intensité de pollution de différentes branches de production aux États-Unis. Comme ils ne disposent pas de données similaires pour d'autres pays, ils emploient les coefficients des États-Unis ajustés à la hausse ou à la baisse pour que le total théorique des émissions corresponde aux données effectives. Enfin, pour tenir compte de l'effet technique dû aux revenus, ils estiment la relation moyenne entre le revenu par habitant et les émissions polluantes par habitant dans le monde, c'est-à-dire la courbe environnementale de Kuznets (voir section V). Les résultats sont reproduits au tableau 4, qui indique les variations estimatives des émissions des différents polluants atmosphériques imputées au Cycle d'Uruguay.

En ce qui concerne l'effet de composition, on constate que le Cycle d'Uruguay entraîne une expansion des industries manufacturières à forte intensité de pollution atmosphérique dans les pays développés (Union européenne, États-Unis et Japon) et une contraction de ces industries dans les pays en développement (sauf en Amérique latine). Cela traduit l'avantage comparatif des pays développés pour les industries capitalistiques. Toutefois, malgré l'effet de composition, les émissions de certains polluants atmosphériques diminuent.⁶³ Cela est

⁶² Le Secrétariat de l'OMC a employé ce modèle pour évaluer les effets économiques du Cycle d'Uruguay. Pour plus de renseignements sur le modèle et ses applications, voir le site du GTAP: www.agecon.purdue.edu/gtap.

⁶³ À noter que l'effet net pour le SO₂, le CO et les PS est négatif dans l'Union européenne, aux États-Unis et au Japon.

Tableau 4: Incidence du Cycle d'Uruguay sur la pollution atmosphérique (pourcentage de variation)

	NO ₂		SO ₂		CO		Particules		CO ₂	
	Effet de composition	Effet net	Effet de composition	Effet net	Effet de composition	Effet net	Effet de composition	Effet net	Effet de composition	Effet net
UE	0,1	0,2	0,3	-0,4	0,2	-0,3	0,2	-0,3	..	0,4
États-Unis	0,1	0,1	0,4	-0,7	0,1	-0,6	0,2	-0,8	..	0,3
Japon	0,3	0,1	2,0	2,0	0,3	-1,0	0,3	-0,5	..	0,4
Chine	-0,3	1,6	-1,8	2,1	-0,1	1,8	-0,9	2,0	..	1,4
Asie de l'Est	-0,1	2,0	-3,1	1,8	-1,9	1,9	-3,0	1,7	..	1,7
Asie du Sud	-0,5	1,0	-0,6	1,3	-0,5	1,3	-0,4	1,4	..	1,7
Afrique	0,2	2,0	-0,1	2,8	-0,1	2,4	0,0	2,7	..	1,8
Amérique latine	0,6	0,9	0,5	0,7	0,2	0,8	0,4	0,6	..	1,0
Europe orientale	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	..	0,1
Monde	0,04	0,5	-0,3	0,2	-0,05	0,1	-0,1	0,1	..	0,5

dû au fait que l'effet technique induit par les revenus est plus important que la somme des effets d'échelle et de composition. L'inverse est vrai dans les pays en développement d'Asie, où la pollution atmosphérique augmente, en raison de l'expansion rapide de l'activité économique, dont les effets ne sont pas atténués autant que dans les pays développés par l'effet technique (durcissement des règlements environnementaux). Cela s'explique par l'existence d'une relation non linéaire entre le revenu et la pollution (voir section V). Dans les pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe orientale, les projections font apparaître une aggravation de la pollution atmosphérique, due à la fois à un effet de composition généralement négatif et au fait que l'effet d'échelle n'est pas complètement contrebalancé par l'effet technique. Enfin, il convient de noter que les émissions de NO₂ augmenteraient dans tous les pays. Cela est dû au fait que le niveau du revenu par habitant à partir duquel la pollution commence à diminuer est beaucoup plus élevé pour le NO₂ que pour le SO₂, les PS et le CO. Il en va de même pour les émissions de CO₂, pour la même raison (le point d'inflexion se situe à un niveau de revenu encore plus élevé).⁶⁴

L'accroissement projeté de la pollution atmosphérique imputable au Cycle d'Uruguay est estimé entre 0,1 et 0,5 pour cent du niveau de base des émissions. Il convient de comparer ce chiffre à un gain de revenu estimé entre 200 et 500 milliards de dollars. C'est donc avant tout une question de volonté politique, puisqu'une petite fraction de ce gain (quelques points de pourcentage d'après l'étude) suffirait à couvrir le coût des mesures additionnelles de réduction des émissions nécessaires pour annuler l'impact sur l'environnement.

Lee et Roland-Holst (1997) démontrent en outre que les gains de revenus résultant du commerce pourraient en principe permettre de prendre en charge le coût de tous les efforts antipollution additionnels nécessaires pour compenser toute répercussion sur l'environnement et laisser encore un surplus. Leur étude se fonde sur un modèle de simulation à trois régions (Indonésie, Japon et reste du monde). Le scénario de base correspond à l'élimination unilatérale de tous les obstacles au commerce en Indonésie. Cela entraînerait une modification structurelle profonde de la composition de l'industrie indonésienne. Les secteurs polluants et les industries à base de ressources naturelles comme l'industrie pétrolière, l'exploitation forestière, les industries extractives, l'industrie chimique et la métallurgie se développeraient, tandis que d'autres secteurs moins polluants se contracteraient. En même temps, si la libéralisation du commerce est accompagnée par un durcissement de la réglementation environnementale, les auteurs montrent que la dégradation de l'environnement peut être évitée et qu'il reste un gain économique net.

Un des problèmes qui rend difficile l'évaluation de l'impact de la libéralisation du commerce sur l'environnement est la pénurie de données environnementales sur les pays en développement. Dessus, Roland-Holst et van der Mensbrugghe (1994) emploient une méthode intéressante pour surmonter cet obstacle. Se fondant sur les données relatives aux États-Unis, ils estiment que quelque 90 pour cent des émissions toxiques sont dues à moins de dix intrants, notamment les combustibles fossiles, les minerais ferreux et non ferreux, les engrais et différents produits chimiques. Par conséquent, on peut étudier l'impact des réformes commerciales sur l'environnement en se fon-

⁶⁴ Si l'Accord de Kyoto atteint ses objectifs, les émissions n'augmenteront pas autant que le laisse entendre cette simulation pour les pays développés. Toutefois, il n'est pas certain que cela entraînerait une réduction du niveau total des émissions de CO₂ car les pays en développement n'ont pas pris d'engagements.

dant sur des simulations portant sur l'évolution de l'utilisation des intrants intermédiaires polluants, pour lesquels les données sont beaucoup plus abondantes que les données relatives aux émissions.

Les auteurs ont employé cette méthode pour étudier la réforme de la politique commerciale au Mexique et, plus récemment, au Chili.⁶⁵ Pour le Mexique, ils se sont fondés sur un grand modèle calculable d'équilibre général de l'économie mexicaine.⁶⁶ Ce modèle postule qu'il existe certaines possibilités de substitution entre différents intrants. En outre, il tient compte de la pyramide des âges du capital. En d'autres termes, les nouveaux équipements qui deviennent disponibles à mesure que l'économie croît et que les anciens équipements sont amortis offrent davantage de possibilités de substitution entre intrants que les équipements anciens conçus spécifiquement pour une certaine composition d'intrants. Se fondant sur ces postulats-clés, ils simulent les changements structurels de l'économie mexicaine découlant de la croissance de la main-d'œuvre et de l'investissement, pour certains obstacles au commerce, sur la période 1990-2010. Ils emploient ensuite ce scénario de base pour évaluer l'impact environnemental de l'ALENA, qui se révèle relativement mineur. La composition de l'économie mexicaine évolue légèrement au profit d'industries de main-d'œuvre utilisant des intrants moins polluants. En même temps, en raison de la stimulation générale de l'activité économique, y compris dans certains secteurs polluants comme le pétrole, le charbon et le gaz, l'effet global sur l'environnement est négatif pour la plupart des catégories de polluants. Les auteurs font aussi une simulation combinant l'ALENA et des réformes environnementales visant à accélérer l'adoption d'intrants moins polluants. On peut considérer cette simula-

tion comme un moyen d'évaluer les effets de l'Accord environnemental conclu parallèlement à l'ALENA. Les résultats sont encourageants: l'impact environnemental de l'accroissement du commerce peut être annulé sans qu'il faille pour cela renoncer à une grande partie des gains de revenus, à condition que les pouvoirs publics emploient des mesures de caractère économique efficaces pour lutter contre la pollution.

D. Conclusions

Des modèles mathématiques ont confirmé la théorie, à savoir que la libéralisation du commerce peut être dommageable pour l'environnement local dans les pays ayant un avantage comparatif pour les industries polluantes et améliorer l'environnement local dans les autres pays. En outre, les simulations indiquent que les gains de revenus résultant du commerce devraient en principe être suffisants à la fois pour couvrir le coût des mesures antipollution supplémentaires nécessaires pour annuler les effets négatifs sur l'environnement et pour laisser un surplus. En d'autres termes, il doit être possible de combiner réforme commerciale et protection de l'environnement de façon à accroître les revenus sans nuire à l'environnement. En ce sens du moins, il n'y a pas de conflit inhérent entre commerce et environnement. Le conflit est plutôt dû à l'incapacité des institutions politiques de régler les problèmes environnementaux, et en particulier les problèmes de portée mondiale qui appellent un effort concerté. Bien entendu, cette incapacité politique peut être due en partie à la mondialisation de l'économie, qui accroît la mobilité du capital et fait qu'il est donc plus difficile à chaque pays de réglementer individuellement. Nous examinerons cette argumentation en détail dans le prochain chapitre.

⁶⁵ Beghin, Roland-Holst et van der Mensbrugghe (1994) et Beghin, Bowland, Dessus, Roland-Holst et van der Mensbrugghe (1998), respectivement.

⁶⁶ Modèle TEQUILA: Trade and Environment eQUilibrium Analysis.

IV. L'intégration économique entrave-t-elle la politique environnementale?

Comme le relève Levinson (1996a), depuis près d'un quart de siècle, c'est-à-dire depuis que les pays industriels ont commencé à adopter et à appliquer des lois environnementales impliquant des coûts de mise en conformité non négligeables, ces lois ont été critiquées au motif qu'elles forçaient les industries les plus polluantes à se délocaliser. On a employé des expressions comme «dumping environnemental» ou «concurrence par le laxisme» pour décrire une des craintes suscitées par ce phénomène, à savoir que les différents États ne rivalisent pour attirer des entreprises internationales et ne créent des «paradis de pollution» en adoptant des normes environnementales moins rigoureuses que l'optimum social (page 429).

La thèse du dumping environnemental a été initialement formulée à propos de la rivalité entre les États ou provinces de pays fédératifs dans lesquels les compétences environnementales sont décentralisées. Le cas typique est celui des États-Unis.⁶⁷ Jusqu'en 1970, les différents États de l'Union étaient libres de définir leurs propres normes. En principe, cela aurait dû déboucher sur une différenciation souhaitable des normes en fonction des conditions locales et du prix que la population locale était disposée à payer pour avoir un environnement propre. La norme optimale pour la Californie n'était pas nécessairement la même que pour le Dakota du Nord, etc., en raison d'énormes différences en matière de climat, de conditions écologiques, de densité de population et de revenu par habitant. Ce régime décentralisé a été remis en question pour deux raisons essentielles. D'une part, il ne permettait pas de traiter les problèmes de pollution touchant plusieurs États. D'autre part, les pouvoirs publics ne pouvaient plus réglementer des industries ayant la possibilité de se soustraire aux mesures environnementales en déménageant.⁶⁸ Au début, très peu de progrès ont été faits et, sous la pression croissante d'une opinion publique de plus en plus sensible à l'environnement, le Congrès des États-Unis a conclu qu'il fallait prendre l'initiative pour surmonter la réticence des États et des collectivités locales. Plusieurs lois nationales ont été adoptées depuis 1969 – notamment la Loi sur la protection de l'environnement (1969), la Loi sur la propreté de l'air (1970), la Loi sur la propreté de l'eau (1972) et la Loi sur les espèces menacées (1973) – et ont progressivement centralisé le pouvoir d'initiative et de réglementation.

Les mêmes arguments peuvent s'appliquer et sont de plus en plus formulés à l'échelon supranational. En effet, de nombreux problèmes de pollution dépassent les frontières nationales et certains sont de portée véritablement mondiale, comme l'épuisement de la couche d'ozone et le réchauffement de la planète. De plus, si par le passé la mobilité du capital était surtout un phénomène qu'on

observait à l'intérieur des pays et les investisseurs étaient donc surtout sensibles aux différences locales entre les normes environnementales, aujourd'hui le capital est de plus en plus mobile à l'échelle internationale. Ces dernières années, le taux de croissance moyen de l'investissement étranger direct (IED) a été de 12,5 pour cent par an, soit environ deux fois plus que le taux de croissance du commerce mondial de marchandises et cinq fois plus que le taux de croissance du PIB mondial.⁶⁹ Cette expansion phénoménale a été stimulée par l'élimination des obstacles à l'investissement, en particulier depuis le milieu des années 80. Aujourd'hui, presque tous les pays en développement sont ouverts à l'IED, y compris, de plus en plus, les pays les moins avancés. Les régimes d'investissement des pays de l'OCDE ont été en grande partie libéralisés dans les années 50 et 60. Le démantèlement des obstacles à l'investissement, s'ajoutant à la réduction des obstacles au commerce, a multiplié les options qui s'offrent aux entreprises multinationales en matière d'implantation, ce qui a réduit ou du moins *donne l'impression* d'avoir réduit la souveraineté nationale en matière de politique environnementale.

La concurrence internationale pour attirer des investissements et des emplois peut prendre de nombreuses formes⁷⁰, mais la crainte particulière des écologistes est que les gouvernements sacrifient l'environnement plutôt que d'offrir par exemple un avantage fiscal. En effet, des projets de règlement sont parfois abandonnés au motif qu'ils nuiraient à la compétitivité du pays.⁷¹ Ces renoncements sont facilités par l'idée très répandue dans les pays industriels que la réglementation environnementale dissuade l'investissement et détruit des emplois. Ainsi, dans une enquête faite par le Wall Street Journal en 1990, pas moins d'un tiers des personnes interrogées pensaient qu'il était probable ou très probable que leur propre emploi serait menacé par la réglementation environnementale, alors que selon les données dont on dispose moins de 0,1 pour cent des licenciements décidés aux États-Unis entre 1987 et 1990 ont été liés à l'adoption de règlements environnementaux plus rigoureux.⁷² Vu l'état de l'opinion publique, si injustifié qu'il puisse paraître, les gouvernements peuvent avoir les plus grandes difficultés à durcir les normes environnementales face aux critiques virulentes des industries et des travailleurs visés.

Cette sorte de paralysie réglementaire, due au souci de préserver la compétitivité, pourrait entraver non seulement la politique environnementale mais aussi la politique commerciale. Par exemple, les écologistes se sont opposés à l'adoption de l'ALENA en soutenant qu'il inciterait les États-Unis et le Canada à abaisser leurs normes environnementales au niveau mexicain pour éviter que les emplois

⁶⁷ Peltzman et Tideman (1972), Swire (1996) et Esty (1996).

⁶⁸ Levinson (1996a) cite à cet égard la déclaration ci-après du Gouverneur de la Louisiane Edwin Edwards: «Nous avons pris la décision que nous pensions être la meilleure pour le peuple et l'économie de la Louisiane. Nous avons répondu aux exigences des industries là où nous pensions pouvoir le faire pour obtenir les emplois et le développement et, dans certains cas, nous avons accepté en connaissance de cause de sacrifier l'environnement» (page 443).

⁶⁹ Voir OMC (1998a), annexe C.

⁷⁰ Voir CNUCED (1996).

⁷¹ Voir Esty et Geradin (1998) pour quelques exemples récents.

⁷² Voir Goodstein (1995).

et les investissements émigrent. Ces arguments ont été repris par les syndicats et leurs alliés et notamment par le chef du parti de la réforme aux États-Unis, Ross Perot, qui a frappé l'imagination populaire en parlant d'un «aspirateur géant» qui attirerait les emplois au sud du Rio Grande. L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié sous les auspices de l'OCDE, a soulevé des préoccupations similaires. Les opposants arguaient qu'il donnerait aux entreprises multinationales beaucoup trop d'influence sur les gouvernements des pays d'accueil, ce qui leur permettrait éventuellement de contester l'adoption de nouvelles taxes et réglementations environnementales.

Vu l'importance de ces arguments tant sous l'angle du commerce que sous celui de l'environnement, il convient d'analyser soigneusement les données. Est-il vrai, comme beaucoup semblent le penser, qu'une réglementation environnementale rigoureuse compromette la compétitivité des industries nationales? Les industries polluantes émigrent-elles des pays développés vers les pays en développement pour profiter du laxisme de leur réglementation? Les normes environnementales sont-elles revues à la baisse comme le voudrait la théorie du dumping environnemental? Ou encore, la mondialisation de l'économie a-t-elle rendu les politiciens plus réticents à s'attaquer aux problèmes environnementaux, comme le voudrait la théorie de la paralysie réglementaire?

A. Les effets de la réglementation environnementale sur la compétitivité

Faute de données, il est très difficile de comparer le coût du respect des différentes normes environnementales nationales. Seuls les États-Unis publient régulièrement des données de ce genre sur la base d'une enquête annuelle auprès des entreprises. Toutefois, ils ont cessé de faire cette enquête à partir du milieu des années 90 pour des raisons d'économie budgétaire. À notre connaissance, il n'existe pas d'indice permettant de comparer la rigueur des réglementations environnementales des différents pays, sauf un établi par la CNUCED au milieu des années 70 qui est très probablement dépassé.⁷³

Les données relatives aux États-Unis, même si elles datent de quelques années, peuvent au moins nous permettre de nous faire une idée du coût des mesures antipollution imposées aux diverses branches de production et par conséquent de l'économie que celles-ci pourraient réaliser en déplaçant leurs établissements vers un pays ayant des normes moins rigoureuses. Comme le montre en détail le tableau 5, fondé sur le rapport du Census Bureau (1996) sur les coûts et dépenses de lutte contre la pollution, aux États-Unis les entreprises consacraient en moyenne 0,6 pour cent environ de leur chiffre d'affaires à des mesures antipollution, la proportion montant jusqu'à 1,5 ou 2 pour cent pour les industries les plus polluantes – pétrole et charbonnage, produits chimiques et similaires, métallurgie primaire et papier et produits connexes.

Ces chiffres peuvent ne pas paraître très élevés, mais il faut souligner qu'ils correspondent à des moyennes pour des branches de production définies au niveau des positions à deux chiffres de la Standard Industrial Classification (SIC) et que le coût de la lutte antipollution peut être plus élevé pour certaines sous-branches. Par exemple, dans une étude antérieure faite par Low (1992) au niveau des positions à trois chiffres, le coût des mesures antipollution pouvait aller jusqu'à 3,2 pour cent du chiffre d'affaires. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces estimations sont valables pour d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, d'après une étude de l'OCDE (1997), «on pense (non souligné dans le texte) que le coût direct de la protection de l'environnement représente entre 1 et 5 pour cent du prix de revient» (page 7).⁷⁴

Un surcoût de 1 à 5 pour cent peut être non négligeable pour une industrie exposée à une intense concurrence internationale, mais certains spécialistes soutiennent que le surcoût réel n'est pas aussi élevé qu'il l'apparaît. Cet argument est surtout associé au professeur Michael Porter de la Harvard Business School.⁷⁵ En substance, selon lui la pression due à la réglementation, comme toute autre pression concurrentielle, encourage des innovations qui permettent souvent de mettre au point de nouveaux produits ou procédés industriels ayant un intérêt commercial. Ainsi, la société DuPont a adopté pour stratégie de miser sur la recherche de produits pour remplacer les CFC qui détruisent la couche d'ozone, ce qui lui aurait donné un avantage dans la concurrence internationale.⁷⁶ Il y a un autre exemple attribué au Vice-Président des États-Unis Albert Gore (1992), cité dans Palmer *et al.* (1995, page 342), qui indique que, selon la société 3M, qui a mis en œuvre un programme appelé «Prévenir la pollution, ça paye», l'attention accrue portée à l'élimination de toutes les causes de pollution décelables a entraîné directement une hausse notable des bénéfices.

L'hypothèse de Porter a fait l'objet de nombreuses recherches empiriques. Par exemple, Jaffe et Palmer (1997) ont étudié les relations statistiques entre les dépenses de lutte contre la pollution et l'innovation dans les différentes branches de production des États-Unis. Ils constatent que les dépenses antipollution stimulent effectivement la R&D, mais que les résultats de cette activité n'ont qu'un intérêt commercial limité, à part le fait qu'ils aident les entreprises à respecter la réglementation. Morgenstern *et al.* (1997) estiment la variation des coûts de production associée à une variation des dépenses de lutte antipollution déclarées. Selon la spécification statistique pour laquelle ils ont opté, pour tout dollar supplémentaire consacré à des mesures antipollution, il y a en moyenne une augmentation de 13 cents des coûts de production pour l'ensemble des branches de production, avec un écart type de 69 cents. Berman et Bui (1998) examinent les effets de la réglementation des États-Unis sur la qualité de l'air sur la productivité des raffineries de pétrole entre 1977 et 1993, période durant laquelle les normes ont été progressivement durcies. Ils constatent que les raffineries situées dans des

⁷³ Voir Tobey (1990).

⁷⁴ Il convient de noter que dans l'étude de l'OCDE les coûts de la lutte antipollution sont rapportés au prix de revient, alors que dans ceux du Bureau of Census reproduits au tableau 5, ils sont rapportés au chiffre d'affaires. Néanmoins, ces deux ratios sont étroitement liés puisqu'à long terme le prix du marché tend, du fait de la concurrence, à se rapprocher du prix de revient unitaire, majoré d'une marge correspondant au rendement «normal» du capital.

⁷⁵ Voir Porter (1991) et Porter et Van der Linde (1995).

⁷⁶ Voir Porter (1991).

Tableau 5: Coût d'exploitation des équipements antipollution, selon la branche de production aux États-Unis (1993)

SIC	Branche de production	Coût d'exploitation des équipements antipollution (millions de dollars EU)	Chiffre d'affaires (millions de dollars EU)	Dépenses antipollution/ chiffre d'affaires (%)
29	Pétrole et charbon	2 793	144 715	1,93
28	Produits chimiques et connexes	4 802	314 744	1,53
33	Métallurgie primaire	2 144	142 384	1,51
26	Papier et produits connexes	1 948	133 486	1,46
32	Produits en pierre, céramique et verre	544	65 574	0,83
31	Cuir et produits en cuir	52	9 991	0,52
34	Produits métalliques ouvrés	742	175 137	0,42
22	Produits des industries textiles	280	73 951	0,38
30	Caoutchouc et produits divers en matière plastique	409	122 776	0,33
20	Produits alimentaires et assimilés	1 368	423 257	0,32
37	Matériel de transport	1 327	414 614	0,32
36	Matériel électronique et autre matériel électrique	716	233 342	0,31
24	Bois et produits en bois	279	94 547	0,30
25	Meubles et accessoires	137	47 349	0,29
38	Instruments et produits assimilés	383	136 916	0,28
39	Industries manufacturières diverses	85	42 426	0,20
35	Machines et équipements industriels	488	277 957	0,18
27	Impression et édition	266	172 737	0,15
21	Tabac	33	28 384	0,12
	Moyenne	18 796	3 054 287	0,62

Note: Le coût d'exploitation des équipements antipollution comprend l'amortissement, le renouvellement des filtres et autres fournitures, la rémunération du personnel d'entretien, etc.

zones où les règlements sont très rigoureux, comme le sud de la Californie, ont enregistré des gains de productivité plus grands que celles qui opèrent dans un cadre réglementaire moins rigoureux, et présument que cela est dû au fait que les premières ont dû accélérer leurs investissements pour renouveler leur technologie.

Cohen et Fenn (1997) se sont demandé si le fait d'avoir un comportement respectueux de l'environnement était bon ou mauvais pour la rentabilité d'une entreprise. Ils ont fondé leur étude sur les données financières et environnementales des 500 entreprises de l'indice Standard and Poors, subdivisées en 85 branches de production. Ils comparent les résultats de deux portefeuilles, un portefeuille

«vert», qui ne comporte que les entreprises les moins polluantes de chaque branche de production (celles dont les résultats environnementaux sont meilleurs que la médiane de la branche) et un portefeuille «brun» comportant uniquement les mauvais élèves. Pour s'assurer que les résultats ne sont pas trop biaisés par le choix des mesures de comportement environnemental et de résultats financiers, ils font au total 54 comparaisons de portefeuilles fondées sur différentes combinaisons de neuf indices de comportement environnemental, trois indices de résultats financiers et trois périodes. Dans 80 pour cent des comparaisons, le portefeuille «vert» donnait de meilleurs résultats financiers que le portefeuille «brun», mais les différences

n'étaient statistiquement significatives que dans 20 pour cent des cas. Ce résultat n'est pas assez net pour confirmer de façon incontestable l'hypothèse de Porter, mais les auteurs concluent qu'en tout cas les données n'indiquent pas qu'un comportement écologique se traduit systématiquement par une baisse de rentabilité. Repetto (1995) parvient à la même conclusion en employant une méthode similaire. Comparant deux à deux les résultats financiers et environnementaux de milliers de grandes entreprises manufacturières aux États-Unis, il conclut que globalement les usines les moins polluantes n'ont pas tendance à être moins rentables.

Les données semblent plutôt aller dans le sens de l'hypothèse de Porter, mais certains des économistes spécialistes de l'environnement les plus réputés, notamment Palmer, Oates et Portney (1995), mettent en garde contre toute généralisation hâtive. Ils conviennent avec Porter que les estimations plus anciennes du coût de la mise en conformité aient pu être biaisés en raison de progrès imprévus dans les techniques de lutte contre la pollution ou d'innovations permettant de réduire les coûts ou d'améliorer la qualité. Ils font aussi observer que les récentes enquêtes sur les dépenses de lutte contre la pollution faites par le Census Bureau ont essayé de tenir compte de ces effets compensatoires et ont constaté qu'ils étaient assez modiques et ne représentaient en fait que quelques pour cent du coût total de la lutte contre la pollution. En outre, lorsqu'on interroge les entreprises étudiées par Porter et ses collègues, le tableau est un peu moins optimiste. Palmer *et al.* indiquent que chaque dirigeant a reconnu que, dans certains cas, un équipement particulier requis par la réglementation peut avoir coûté moins que prévu ou même avoir permis des économies couvrant son coût, mais tous ont aussi souligné avec insistance que, globalement, la réglementation environnementale avait un coût net important pour leur entreprise (page 127). En d'autres termes, il ne faut pas se faire d'illusions: la réglementation environnementale n'est pas gratuite. Elle a un coût, mais elle a aussi des avantages importants pour la société et la qualité de la vie.

En résumé, les craintes pour la compétitivité semblent avoir été quelque peu exagérées dans le débat public.⁷⁷ Même aux États-Unis, où ils sont peut-être plus élevés que dans la plupart des autres pays, les coûts liés à la réduction de la pollution ne représentent que quelques pour cent du prix de revient. En d'autres termes, l'essentiel du prix de revient et donc de la compétitivité est déterminé par d'autres facteurs tels que les salaires, les charges sociales, le coût du capital, les droits d'importation sur les intrants intermédiaires, l'impôt sur les sociétés, etc.⁷⁸ Bien entendu, cela n'est pas une raison pour ignorer les préoccupations suscitées par le coût de la lutte contre la pollution.

Au contraire, s'il est possible de réduire ce coût sans renoncer aux objectifs environnementaux en employant des instruments économiques modernes au lieu des réglementations traditionnelles, tant mieux.⁷⁹ On pourrait penser qu'un des objectifs naturels des responsables politiques est de limiter au minimum le coût de la réalisation des objectifs environnementaux définis par la société. La raison pour laquelle l'hypothèse de Porter peut être valable pour certaines branches de production mais pas pour d'autres est peut-être simplement que les premières sont réglementées d'une façon plus efficiente.⁸⁰ Enfin, et c'est peut-être le plus important, même si le débat est axé sur les coûts, les études portant sur la rentabilité des entreprises n'ont jamais réussi à montrer qu'un comportement plus écologique entraînait une réduction des bénéfices. Une des raisons de ce phénomène, sur laquelle nous reviendrons plus tard, est que les efforts consacrés à la protection de l'environnement améliorent l'image de l'entreprise, ce qui a des effets commerciaux positifs.

B. La réglementation environnementale entraîne-t-elle une relocalisation des entreprises?

Un autre moyen d'évaluer les effets de la réglementation environnementale sur la compétitivité consiste à voir si cette réglementation influe sur les décisions d'implantation. Là encore, cette étude est rendue difficile par le manque de données permettant de comparer la rigueur de la réglementation des différents pays. Avant de passer en revue les maigres données internationales dont on dispose, commençons par analyser le cas des États-Unis, qui a fait l'objet de nombreuses études empiriques, notamment en ce qui concerne les effets des normes fédérales relative à la qualité de l'air sur l'implantation des entreprises.⁸¹

Aux États-Unis, les normes de qualité de l'air sont définies par la Loi de 1970 sur la propreté de l'air et ses modifications ultérieures. En vertu de la modification de 1977, chaque comté est officiellement classé conforme ou non conforme, ce qui détermine la rigueur des normes qui lui sont appliquées. D'après Becker et Henderson (1997), les prescriptions de réduction de la pollution les plus strictes s'appliquent, en ordre descendant, 1) aux nouvelles usines installées dans les zones non conformes, 2) aux usines existantes dans les zones non conformes, en raison de droits d'antériorité qui autorisent des émissions plus importantes, 3) aux grandes entreprises, nouvelles ou existantes, dans les zones conformes, car ces entreprises sont mieux suivies par l'Agence fédérale de protection de l'environnement et 4) aux *petites* usines, nouvelles ou existantes, dans les zones conformes. Globalement, la réglemen-

⁷⁷ Deux études plus ambitieuses faites par Jaffe *et al.* (1995) et Levinson (1996a) aboutissent à la même conclusion. Jaffe *et al.* concluent que, globalement, il n'existe guère de données confirmant l'hypothèse que la réglementation environnementale aurait déjà eu un important effet négatif sur la compétitivité, quelle que soit la façon dont ce terme ambigu est défini (page 157). De même, Levinson conclut que, quelles qu'en soient les raisons, l'idée très couramment répandue que la réglementation environnementale est mauvaise pour la compétitivité n'est guère confirmée par les faits (page 453).

⁷⁸ Pour donner un exemple, on estime que le coût de la production d'acier aux États-Unis est de 513 dollars la tonne, dont 15 dollars peuvent être imputés aux mesures antipollution. Au Mexique, il est estimé à 415 dollars la tonne. Par conséquent, même si les États-Unis abrogeaient toutes leurs réglementations environnementales, leur prix de revient continuerait de dépasser de 83 dollars celui du Mexique. En d'autres termes, quelles que soient les causes des problèmes de compétitivité de l'industrie sidérurgique américaine, la réglementation environnementale ne joue qu'un rôle mineur. OCDE (1997).

⁷⁹ Par exemple, Palmer *et al.* (1995) estiment qu'un régime de droits d'émission négociables pour les émissions de SO₂ réduirait d'au moins 50 pour cent, par rapport à la solution purement réglementaire, qui a le plus de chances d'être adoptée, le coût du programme de lutte contre les pluies acides de 1990.

⁸⁰ Voir Repetto (1995), section VI, pour une analyse intéressante de cet aspect.

⁸¹ Nous nous limiterons aux études les plus récentes. Pour un tour d'horizon plus vaste englobant aussi des études plus anciennes, voir par exemple Levinson (1996a) et Jaffe *et al.* (1995).

Tableau 6: Études de l'influence des règlements environnementaux sur l'implantation des usines aux États-Unis

Étude	Échantillon	Résultat
Epping (1986)	Étude d'entreprises manufacturières (fin 1970) ayant implanté des usines entre 1958 et 1977	Les «règlements favorables en matière de pollution» viennent entre le 43 ^e et le 47 ^e rang parmi les 84 facteurs proposés.
Schmenner (1982)	Ouvertures d'usines appartenant aux entreprises du classement <i>Fortune</i> 500 1972-1978	Les préoccupations environnementales ne figurent pas parmi les six premières mentionnées.
<i>Fortune</i> (1977)	Enquête de 1977 auprès des 1 000 premières entreprises des États-Unis	11 pour cent des entreprises mentionnaient les règlements environnementaux de l'État ou de la municipalité parmi les cinq premiers facteurs.
Wintner (1982)	68 entreprises manufacturières en zone urbaine	29 (43 pour cent) ont mentionné les règlements environnementaux et les mesures antipollution parmi les facteurs ayant influé sur le choix de l'implantation.
Stafford (1985)	162 filiales de production établies entre la fin des années 70 et le début des années 80	Les règlements environnementaux n'ont pas une influence importante, mais jouent quand même un plus grand rôle que dans les années 70. Parmi les usines se qualifiant elles-mêmes de «sales», les règlements environnementaux avaient une importance «moyenne».
Lyne (1990)	Enquête du périodique <i>Site Selection</i> faite en 1990 auprès des responsables de l'immobilier d'entreprise	Invités à désigner les trois plus importants parmi 12 facteurs susceptibles d'influer sur le choix d'une implantation, 42 pour cent ont mentionné le facteur «loi de l'État sur l'air propre».
Alexander Grant and Company (diverses) parutions	Enquête auprès d'associations professionnelles	Le coût du respect de la réglementation environnementale serait en moyenne de 4 pour cent, mais il a tendance à augmenter légèrement.

Source: D'après le tableau 3 de Levinson (1996).

tation et les sanctions avantagent les usines situées dans les zones conformes par rapport à celles qui sont dans les zones non conformes, les petites usines par rapport aux grandes usines et les usines anciennes par rapport aux usines nouvelles. Si les différences sont importantes, on pourrait s'attendre à observer les tendances suivantes: i) le taux de création de nouvelles usines polluantes devrait être plus élevé dans les zones conformes que dans les zones non conformes; ii) la taille des usines devrait avoir tendance à diminuer; et iii) le taux de survie des usines anciennes bénéficiant de droits d'antériorité devrait augmenter. En effet, ces trois prédictions théoriques sont confirmées par Becker et Henderson, sur la base de données relatives aux différentes usines dans quatre branches de production polluantes (chimie organique, matières plastiques, production métallique et meubles en bois) entre 1967 et 1992.

Henderson (1996) apporte de l'eau à ce moulin. Il constate une réduction sensible du nombre d'usines polluantes dans les comtés qui ont perdu le statut de zone

conforme et une augmentation sensible de ce nombre dans les comtés conformes depuis trois ans. Comme il le fait observer, si la qualité moyenne de l'air aux États-Unis s'est très nettement améliorée depuis l'adoption des normes nationales, cet effet a été obtenu en partie par la relocalisation d'usines polluantes dans des zones moins polluées et pas seulement (alors que telle était peut-être l'intention) par un durcissement des normes de pollution en général et dans les zones non conformes en particulier. Kahn (1997) corrobore cette observation. Analysant les données par comté sur la qualité de l'air et les données sur l'industrie manufacturière, il estime la contribution de chaque industrie à la pollution atmosphérique. En comparant les estimations relatives à différentes années, il constate que les émissions par unité de production manufacturière ont régulièrement diminué, ce qui laisse entendre que les normes nationales sur la qualité de l'air ont eu un effet positif. En même temps, l'amélioration constatée dans les zones les plus polluées résulte en partie de l'émigration d'industries polluantes. En particulier, dans le cœur industriel traditionnel des États-Unis («rust belt»), la moi-

tié de l'amélioration de la qualité de l'air entre 1977 et 1987 était imputable à l'émigration d'industries polluantes.

Ces études semblent nettement confirmer que la réglementation environnementale a un effet de délocalisation, et a donc un effet non négligeable sur la compétitivité, mais une étude de Gray (1997) rappelle que la délocalisation peut avoir d'autres causes. Comme les autres auteurs, Gray constate une corrélation inverse significative entre le taux de création d'usines et l'indice de rigueur de la réglementation. Toutefois, contrairement à ce qu'on *devrait* observer, il n'y a pas de différence notable entre l'effet sur les industries très polluantes et l'effet sur l'ensemble des industries. En d'autres termes, les industries non polluantes évitent les comtés non conformes tout autant que les industries polluantes, ce qui donne à penser qu'il y a d'autres facteurs qui rendent les zones non conformes moins intéressantes pour les investisseurs. Par exemple, une zone polluée peut être un endroit où il n'est pas particulièrement agréable de vivre, si bien que la population et, par conséquent, le pouvoir d'achat de ces zones diminuent, et ce sont les entreprises qui suivent les travailleurs plutôt que le contraire.

Cette idée est confirmée par plusieurs enquêtes (tableau 6) dans lesquelles on a demandé aux dirigeants de classer par ordre d'importance les facteurs influant sur leurs décisions d'implantation, y compris le coût du respect des normes environnementales. L'impression générale qui en ressort, quelle que soit leur validité, est que la réglementation environnementale n'est qu'un facteur mineur sauf dans le cas, peut-être, d'industries qui se disent elles-mêmes polluantes et qui ont tendance à accorder une plus grande importance au coût du respect des normes environnementales dans leurs choix d'implantation.

En bref, les études faites aux États-Unis donnent à penser que le coût du respect de la réglementation environnementale pourrait avoir une influence sur l'implantation des usines polluantes. Toutefois, avant de tirer une conclusion définitive, il faut répondre à plusieurs questions. Comme le relève Gray (1997), ce ne sont pas seulement les industries polluantes qui évitent les zones polluées ayant une réglementation rigoureuse, mais aussi toutes sortes d'autres entreprises, y compris des industries non polluantes sur lesquelles ces réglementations n'ont pas d'effet direct. Cela laisse supposer que d'autres facteurs interviennent dans le choix d'une implantation, y compris peut-être la pollution elle-même. En d'autres termes, les entreprises veulent s'installer à proximité de leur marché et les zones polluées risquent d'être des marchés peu porteurs. La conclusion quelque peu paradoxale qui en résulterait est qu'une réglementation environnementale rigoureuse, attirant une population qui souhaite vivre dans un environnement propre, pourrait attirer indirectement les entreprises plutôt que de les chasser.

C. Migration internationale

À l'échelle internationale, les industries polluantes émigrent-elles des pays ayant des normes environnementales rigoureuses vers les autres? Nous avons déjà mentionné au

chapitre III quelques données indirectes qui éclairent cette question. L'étude des structures du commerce international n'a guère confirmé l'idée que les pays en développement se sont spécialisés dans les industries polluantes.

Les données commerciales ne peuvent évidemment que fournir des indications indirectes sur cette question. Toutefois, elles ne sont pas contredites par l'analyse des flux d'IED. Par exemple, Repetto (1995), étudiant les investissements des États-Unis à l'étranger en 1992, constate que la part des pays en développement et en transition dans ces flux était de 45 pour cent, mais que leur part des investissements dans des industries polluantes (pétrole et gaz, produits chimiques et connexes et métallurgie) était nettement moins grande. Seuls 5 pour cent des investissements reçus par les pays en développement et en transition concernaient ces secteurs, contre 24 pour cent des investissements destinés aux pays développés. Il en conclut que, si les pays développés exportent leurs industries sales, ils semblent les exporter plutôt vers d'autres pays développés (page 8).

Cette conclusion est corroborée par Albrecht (1998), qui examine si les investissements directs des États-Unis à l'étranger sont concentrés sur des industries polluantes et les investissements étrangers directs aux États-Unis sur des industries propres. En fait, c'est le contraire. La croissance de l'IED sortant est plus forte dans les industries propres tandis que dans les industries sales c'est l'IED entrant qui augmente le plus rapidement. En d'autres termes, les États-Unis semblent importer davantage d'industries polluantes qu'ils n'en exportent. De même, Eskeland et Harrison (1997) examinent si l'investissement étranger direct dans les pays en développement est concentré sur des industries polluantes, analysant la situation du Mexique, du Venezuela, de la Côte d'Ivoire et du Maroc durant les années 80, les deux premiers de ces pays recevant l'essentiel de leurs investissements étrangers des États-Unis et les deux autres de la France. Ils n'ont trouvé aucun élément tendant à montrer que ces investissements privilégiaient les secteurs polluants. Ils ont vérifié leurs conclusions en estimant l'effet du coût de la réduction de la pollution sur les investissements directs des États-Unis à l'étranger de façon plus générale et ont constaté que les entreprises américaines qui devaient engager les frais de lutte antipollution les plus élevés aux États-Unis n'investissaient pas plus à l'étranger que la moyenne.

Toutefois, certaines études aboutissent à des conclusions contraires. Par exemple, Xing et Kolstad (1998) ont trouvé certaines données qui indiqueraient que la localisation des filiales de production de l'industrie chimique des États-Unis est influencée par le laxisme de la réglementation environnementale du pays d'accueil, mesuré de façon approximative par le total des émissions de SO₂⁸², alors que dans le cas d'autres industries moins polluantes elle ne l'était pas. Cependant, l'effet estimatif est relativement faible. Si un pays accepte que ses émissions de SO₂ augmentent de 1 pour cent, il attirera 0,27 million de dollars d'investissements supplémentaires de l'industrie chimique des États-Unis. À titre de comparaison, le total des investissements directs de cette industrie à l'étranger est de 4 milliards de dollars par an. Bouman (1996) est parvenu à

⁸² Xing et Kolstad (1998) emploient les émissions de SO₂ de l'ensemble de l'économie comme indicateur de substitution de la rigueur environnementale, faute d'indices plus directs. Cet indicateur n'est pas parfait, mais il y a une forte corrélation entre les émissions de SO₂ et celles des cinq autres grands polluants atmosphériques (NO_x, composés organiques volatils, CO, particules en suspension et plomb).

une conclusion similaire en étudiant les investissements allemands à l'étranger. Par conséquent, il ne faut pas exclure la possibilité que la réglementation environnementale ait une incidence marginale sur les décisions d'investissement à l'étranger, du moins pour les industries les plus polluantes. Ce qui importe plutôt c'est de relever que le phénomène est relativement mineur, puisqu'il ne transparaît pas dans les statistiques globales du commerce et de l'investissement.

En résumé, ni l'analyse des flux commerciaux ni celle des flux d'IED ne donnent à penser que la réglementation environnementale ait une grande influence sur les décisions d'implantation internationale. Toutefois, les données relatives aux investissements réalisés à l'intérieur des États-Unis tendent à indiquer que la localisation à l'intérieur du pays d'accueil peut être influencée par des variations régionales et locales de la réglementation environnementale. En d'autres termes, une fois qu'un investisseur a choisi un pays d'accueil sur la base d'atouts plus généraux, tels que le coût de la main-d'œuvre, la taille du marché, l'impôt des sociétés, etc., la réglementation environnementale pourrait influencer uniquement sur le choix de l'endroit, à l'intérieur du pays, où le projet sera réalisé.

D. Facteurs décourageant la migration des industries polluantes

Si cela peut leur permettre de faire certaines économies, qu'est-ce qui empêche les entreprises d'exploiter ces différences de coût en délocalisant leurs usines polluantes? Comme on l'a vu plus haut, on estime que le coût des mesures antipollution représente entre 1 et 5 pour cent des prix de revient dans l'OCDE. Pour les entreprises qui sont dans le haut de cette fourchette, la délocalisation pourrait être intéressante, mais la question est de savoir quelle est la proportion de ce coût qui peut effectivement être économisée en déménageant. Nous ne le savons pas car nous n'avons pas de données sur les coûts de la lutte antipollution en dehors des États-Unis. Toutefois, il semble généralement admis que les réglementations environnementales des pays développés sont à peu près équivalentes, si bien que le fait de déplacer une industrie polluante par exemple des États-Unis vers le Canada ne devrait guère être intéressant à cet égard. Or, quelque trois quarts de l'IED mondial sont destinés à des pays développés. S'il y a véritablement une économie à faire, on peut donc penser que c'est en déplaçant les activités polluantes vers des pays en développement; telle est du moins l'hypothèse de travail généralement retenue par ceux qui ont étudié la question. Toutefois, même en pareil cas l'économie risque d'être illusoire pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'absence de réglementation officielle ne signifie pas nécessairement que les entreprises peuvent polluer librement. Comme l'indiquent Pargal et Wheeler (1996), des données provenant d'enquêtes sur les pays en développement montrent que les communautés locales peuvent parfois exercer des pressions efficaces sur les entreprises pour les contraindre à réduire leur pollution même sans l'appui de réglementations ou de lois. Toutefois, cela dépend beaucoup de la structure socio-

économique de la communauté, et notamment du niveau d'éducation et de revenu. Dans le cas de l'Indonésie, les auteurs ont constaté une différence importante en matière d'intensité de pollution entre des usines de la même branche de production selon qu'elles étaient situées dans des communautés relativement riches et éduquées ou pauvres et peu éduquées. Hartman *et al.* (1997) ont observé le même phénomène en ce qui concerne l'intensité de pollution des usines de pâte et de papier au Bangladesh, en Inde, en Indonésie et en Thaïlande. Ces constatations donnent à penser que les communautés prospères et relativement éduquées sont capables d'exercer des pressions efficaces sur les industries pour les forcer à ne pas trop polluer, ce qui est plus rarement le cas des communautés pauvres et sous-éduquées. Il y a là une nouvelle illustration de l'étroitesse des liens entre pauvreté et dégradation de l'environnement.

Deuxièmement, même s'il n'y a pas de réglementation ou de pression informelle, il peut être dans l'intérêt des entreprises de faire un minimum d'efforts pour réduire la pollution, afin de préserver leur réputation, d'éviter les boycotts de consommateurs dans les pays d'exportation sensibles aux questions d'environnement et de réduire le risque juridique en cas d'accident majeur comme celui qui s'est produit à Bhopal en Inde.⁸³ En fait, de nombreuses multinationales paraissent adopter progressivement une politique consistant à uniformiser leurs procédés de production à l'échelon mondial, y compris en matière de réduction de la pollution. D'après la Commission des États-Unis pour le commerce international (1995), de nombreuses recherches montrent que les entreprises multinationales ont tendance à employer dans les pays en développement les mêmes technologies que chez elles. En fait, la possibilité d'utiliser une même technologie dans différents pays est considérée comme un des aspects essentiels de la stratégie de la plupart des multinationales (page 24). De plus, comme l'ont relevé Schot et Fischer (1993), cités dans Levy (1995), à la fin des années 80 la plupart des grandes entreprises avaient adopté des déclarations écrites de politique environnementale, la majorité soutenant qu'elles allaient au-delà des normes minimales fixées par les lois et réglementations locales. Enfin, selon Palmer *et al.* (1995), les multinationales fondent leurs décisions technologiques non seulement sur le cadre réglementaire actuel mais aussi son évolution probable. Plutôt que de se mettre en conformité à grands frais plus tard, il est économiquement rationnel d'employer les technologies les plus récentes au moment où l'on réalise l'investissement. D'ailleurs, certaines données empiriques, par exemple dans Eskeland et Harrison (1997), tendent à indiquer que les entreprises à capitaux étrangers installées dans les pays en développement sont souvent moins polluantes que les entreprises autochtones de la même branche de production.

La rapidité avec laquelle les entreprises adoptent les normes volontaires de gestion environnementale (ISO 14000) publiées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) est une autre indication du fait qu'elles sont de plus en plus disposées à assumer des responsabilités environnementales accrues. D'après un communiqué

⁸³ La libération accidentelle de gaz toxique produit par une usine de pesticides a fait des centaines de morts et des centaines de milliers de blessés. Il y a eu plusieurs années de procès qui ont fini par déboucher sur un règlement avec les victimes qui a coûté à Union Carbide 470 millions de dollars en frais directs et peut-être plus en termes de perte d'image et de confiance des consommateurs à l'échelle mondiale. (Source: www.earthbase.org).

de presse de l'ISO daté du 7 janvier 1999, à la fin de 1997, quelque 5 000 certificats avaient été délivrés dans 55 pays, soit 300 pour cent de plus que l'année précédente. Les premières normes ISO 14000 ont été publiées au milieu de 1996. Elles donnent aux entreprises, quelle que soit leur nature ou leur taille, un cadre commun pour analyser et gérer l'impact environnemental de leurs produits et de leurs procédés, intégrant évaluation des résultats, analyse du cycle de vie, étiquetage environnemental et audit. Bien que leur application soit facultative, elle devient de plus en plus un impératif commercial. Ses avantages, relevés par Lally (1998), sont notamment la réduction du coût des assurances responsabilité civile et des crédits bancaires, l'allègement du contrôle des organes de réglementation et l'amélioration de l'accès aux marchés internationaux. Par exemple, les entreprises certifiées ISO 14000 exigent souvent que leurs fournisseurs le soient aussi. Cet auteur conclut que la certification ISO 14000 est en train de devenir une des clés de l'accès au marché mondial.

De même, l'expansion des programmes d'éco-étiquetage donne à penser que l'éco-étiquetage ou, de façon plus générale, tout ce qui sert à l'entreprise une image «verte» peut être un argument de vente qui compense largement le coût du respect de normes environnementales plus rigoureuses.⁸⁴ En d'autres termes, le surcoût peut souvent être récupéré sur le marché.

Outre les pressions qu'exercent des consommateurs de plus en plus sensibles à la qualité de l'environnement, la communauté financière a ses propres raisons de veiller à ce que les entreprises qu'elle finance ou possède n'aient pas une image de pollueurs. Comme l'ont montré Lanoie et al. (1997) et Dasgupta *et al.* (1998), des accidents tels que les marées noires ou des violations de normes d'émission entraînent de fortes chutes des cours boursiers, tandis que les marchés des capitaux ont tendance à réagir favorablement aux informations positives en matière d'environnement, par exemple l'annonce d'un investissement dans une technologie moins polluante ou l'attribution d'une distinction publique pour excellence environnementale. Rappelons aussi les études de Repetto (1995) et de Cohen et Fenn (1997), qui concluent qu'un comportement particulièrement respectueux de l'environnement ne se traduit pas par une baisse de rentabilité. Au contraire, les entreprises qui obtiennent d'excellents résultats en matière de protection de l'environnement sont généralement parmi les plus rentables. Cela pourrait indiquer qu'un comportement environnemental médiocre est associé à une mauvaise gestion générale et de tels problèmes devraient être relativement vite réglés si les marchés financiers fonctionnent convenablement. De plus, comme un nombre croissant de fonds de placement «verts» achètent uniquement des actions d'entreprises respectueuses de l'environnement, cela aura très probablement un effet sensible sur le comportement futur des entreprises. En effet, les achats de ces fonds, s'ils deviennent suffisamment importants, soutiendront les cours des actions répondant à leurs critères, ce dont les entreprises et les investisseurs ne manqueront pas de s'apercevoir.

L'impression générale est donc que les entreprises multinationales ne peuvent pas se soustraire à leurs obligations environnementales en délocalisant leurs usines polluantes. L'absence de réglementation est en partie compensée par des pressions informelles. De plus, aujourd'hui les forces du marché récompensent un bon comportement environnemental de préférence à des économies réalisées à n'importe quel prix. Certes, il n'en a pas toujours été ainsi, mais on peut soutenir que le vent a tourné ces dernières années. Cela est dû notamment aux efforts des organisations non gouvernementales qui ont sensibilisé les consommateurs au profil environnemental des produits et des fabricants. Si le consommateur se soucie d'environnement, le producteur s'en souciera aussi. Une bonne image environnementale peut être un atout sur le marché international, qui compense largement une légère majoration des prix de revient.

E. Dumping environnemental, surenchère écologique ou ni l'un ni l'autre?⁸⁵

Bien que l'analyse ci-dessus ne tende pas à confirmer que la réglementation environnementale ait une influence déterminante sur la compétitivité ou les décisions d'implantation, les écologistes craignent de plus en plus que l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement ne compromette les efforts nationaux et internationaux visant à remédier à la dégradation de l'environnement. D'après eux, le fait que les investisseurs puissent investir librement là où les rendements sont le plus élevés susciterait un dumping environnemental dans les pays qui cherchent à attirer des investissements internationaux.

Nous allons maintenant examiner de plus près les bases théoriques de l'hypothèse du dumping environnemental et nous examinerons aussi l'hypothèse contraire d'une «surenchère écologique», selon laquelle il est en fait plus probable que les pouvoirs publics, s'ils se préoccupent de la question, durcissent les normes environnementales pour éviter que les plus gros pollueurs ne s'installent dans leur territoire. Ensuite, nous passerons en revue les données empiriques pour déterminer si elles confirment l'une ou l'autre de ces théories, ou si celles-ci ne sont que des fictions qui polluent le débat public.

L'origine de la théorie du dumping environnemental se trouve dans la littérature consacrée aux finances publiques locales. Les premiers auteurs se sont penchés surtout sur les effets des politiques publiques sur la mobilité des ménages et pas tant sur celle des entreprises. Le principal résultat est celui de Tiebout (1956), qui a montré que si les gens pouvaient «voter avec leurs pieds», la fourniture de services publics tendait à être efficiente, c'est-à-dire que le niveau des services publics équivalait à ce que la population était disposée à payer. L'explication intuitive est évidente. Si la politique locale ne répond pas aux attentes de la population, une partie des habitants déménageront et, si elle est meilleure que la moyenne nationale, la municipalité attirera de nouveaux habitants. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'il y ait un équilibre entre le niveau des services publics et celui des impôts, c'est-à-dire que la

⁸⁴ L'éco-étiquetage permet aux consommateurs (y compris les services d'achat des entreprises et des pouvoirs publics) de choisir des produits et services moins polluants que d'autres produits et services de la même catégorie. Pour donner une indication de l'intérêt croissant que suscite l'accréditation par un programme d'éco-étiquetage, signalons que le nombre de produits ayant le droit de porter le label allemand Ange bleu est passé de 45 en 1979 à 4 500 en 1997 (d'après Robins et Roberts (1998)).

⁸⁵ Ce sous-titre est inspiré de l'étude de Swire (1996). Mentionnons aussi une autre étude excellente, celle de Wilson (1996).

concurrence entre les collectivités incite les pouvoirs publics locaux à offrir le niveau de services que les populations sont disposées à payer, y compris en matière de protection de l'environnement. En d'autres termes, s'il y a une tendance dans un sens ou un autre, c'est de toute façon une tendance à améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Cette idée est fondamentale et importante, mais ne s'applique pas nécessairement à la mobilité des producteurs, qui est probablement plus pertinente lorsqu'on étudie la mobilité internationale. La question est donc la suivante: si les mouvements de main-d'œuvre sont assujettis à des restrictions alors que les mouvements de capitaux sont libres, en quoi cela influe-t-il sur les politiques publiques en général et les politiques environnementales en particulier?

Le document le plus influent sur cette question est peut-être celui de Oates et Schwab (1988). Il porte sur la concurrence entre collectivités locales pour attirer les industries mobiles, mais la même logique s'applique à la concurrence internationale. Étant admis une longue liste de postulats, notamment que la pollution produite sur un territoire ne contamine pas d'autres territoires, Oates et Schwab montrent que cette concurrence débouche sur des politiques efficaces, de la même façon que l'a démontré Tiebout dans le cas de la mobilité des ménages. Chaque communauté accorde des permis d'émission jusqu'au point où l'utilité de l'afflux de capitaux en termes d'accroissement des revenus locaux est tout juste contrebalancée par le dommage causé à l'environnement local. En d'autres termes, s'il y a surenchère dans un sens ou dans l'autre, c'est dans le bon sens, c'est-à-dire celui qui correspond à la préférence moyenne des citoyens (qui n'est évidemment pas celle de tous les habitants de la zone concernée).

Bien entendu, ce résultat dépend des postulats. Un des postulats critiques, mais qu'on peut considérer comme raisonnable, est que les pouvoirs publics peuvent employer différents instruments pour attirer les investisseurs, tels qu'une réduction des taux d'imposition. En fait, dans la mesure où il y a «dumping» dans ce modèle, il prend la forme d'une réduction des impôts qui frappent le capital. Toutefois, s'il y a des limites à la baisse des impôts sur le capital, que ce soit pour des considérations d'équité, parce qu'il n'y a pas d'autre moyen de financer les dépenses publiques ou parce qu'un gouvernement fédéral a introduit un plancher pour les taux d'imposition (mesure actuellement envisagée par l'Union européenne pour mettre fin à la concurrence fiscale entre les pays membres), les normes environnementales pourraient facilement être employées pour attirer des investisseurs. En fait, si l'on introduit cette restriction dans le modèle, les normes environnementales sont poussées à la baisse jusqu'à un niveau socialement inefficace, quand elles ne sont pas complètement abrogées.⁸⁶

Un autre facteur qui pourrait provoquer un dumping environnemental est de nature politique, par exemple si le

lobby de l'industrie est beaucoup plus puissant que celui de la protection de l'environnement. Au contraire, si c'est ce dernier qui domine, les normes environnementales seront plus rigoureuses que ne le souhaiterait l'électeur médian.⁸⁷ En d'autres termes, la meilleure garantie d'un résultat raisonnable pour la majorité de la population est un processus démocratique ouvert à toutes les parties intéressées.

Dans une récente étude, Kim et Wilson (1997) développent l'analyse de la possibilité d'un dumping environnemental. Ils montrent que ce phénomène peut apparaître même lorsque les pouvoirs publics disposent d'instruments ciblés pour attirer les capitaux. Le postulat critique dans ce cas est que les pouvoirs publics doivent financer un certain montant de dépenses publiques. Si les impôts sur le capital sont réduits pour attirer les investisseurs, il peut devenir nécessaire d'alourdir la fiscalité du travail, ce qui accroît les coûts de production. Face à ce dilemme, les pouvoirs publics peuvent être tentés d'assouplir les normes environnementales. Les auteurs montrent que le niveau d'équilibre des normes environnementales serait plus élevé si les gouvernements pouvaient s'engager à s'abstenir de les assouplir dans le but d'attirer des capitaux, par exemple en signant un accord environnemental multilatéral contraignant à cet effet. En d'autres termes, la concurrence visant à attirer les capitaux mobiles peut se résumer à un dilemme du prisonnier classique, dont l'issue est suboptimale pour tous les participants.

Kanbur *et al.* (1995) étudient les liens entre l'accroissement de la mobilité du capital et les politiques environnementales. Ils montrent que l'intégration économique intensifie la rivalité pour attirer l'IED, ce qui favorise le laxisme environnemental.⁸⁸ En outre, si les pays sont de taille différente, il peut être difficile de forger un accord de coopération pour éviter la sous-enchère. Les auteurs montrent que l'harmonisation des normes pénalisera les petits pays, quel que soit le niveau auquel elles sont harmonisées. En même temps, une solution concertée impliquant l'adoption de normes plus rigoureuses dans les grands pays (riches) que dans les petits pays (pauvres) serait dans l'intérêt de toutes les parties. Ces conclusions apportent un certain soutien indirect au principe des «responsabilités communes mais différenciées», selon lequel il ne faut pas demander aux pays en développement de prendre des engagements aussi contraignants que les pays développés, afin de ne pas faire obstacle à leur développement économique. En fait, la conclusion de ce modèle est que la recherche d'une harmonisation totale entre les pays n'est pas souhaitable, car les pays en développement risqueraient de ne pas signer les accords multilatéraux proposés.

Les modèles évoqués jusqu'à présent partent du principe que tous les types d'investissements sont également polluants, ce qui n'est certainement pas le cas. L'intensité de pollution varie considérablement selon les branches de production; certaines, comme les industries de transformation primaire à forte intensité d'énergie, sont très polluantes, tandis que d'autres, comme la banque et la finance, ne polluent quasiment pas. Cela soulève une

⁸⁶ Wilson (1996) obtient un résultat similaire en développant un modèle de la concurrence fiscale établi par Huang (1992). Il montre que si les pouvoirs publics n'ont pas d'autre instrument pour lutter contre le chômage, tel qu'une réduction des prélèvements obligatoires sur le travail ou un assouplissement de la réglementation du marché du travail, le dumping environnemental peut être une solution de dernier recours pour attirer des investissements et créer des emplois.

⁸⁷ Pour une analyse formelle, voir Fredriksson (1999).

⁸⁸ Rauscher (1991) a obtenu un résultat similaire.

question importante: pourquoi les gouvernements devraient-ils rivaliser pour attirer des industries polluantes s'ils peuvent se spécialiser dans les industries propres et importer les marchandises dont la fabrication pollue? Cette question est étudiée par Markusen *et al.* (1993, 1995). Ils montrent que si les deux options produisent un revenu identique, les gouvernements essaieront toujours d'attirer l'industrie propre. Il n'est «rationnel» d'accueillir une industrie polluante que si le gain de revenu est suffisant pour compenser la pollution ou si, pour une raison ou une autre, on n'a pas d'autre solution.

Une autre partie de la littérature consacrée au dumping environnemental concerne les politiques visant à gagner des parts du marché mondial dans des industries oligopolistiques permettant de réaliser des surprofits. Cette littérature reprend la théorie de la politique commerciale stratégique⁸⁹, mais en remplaçant les instruments stratégiques «normaux», c'est-à-dire les subventions à l'exportation et à la production, par le laxisme environnemental, sans expliquer vraiment pourquoi les États recourraient à des instruments inefficients lorsqu'ils ont d'autres instruments plus directs à leur disposition. Quoi qu'il en soit, comme le montre Kennedy (1994), deux facteurs essentiels déterminent les résultats de ces modèles: un facteur de déplacement des rentes et un facteur de déplacement de la pollution. Ce que chaque pays voudrait, c'est d'obtenir une part de marché aussi grande que possible dans une industrie permettant de dégager des surprofits sans en payer le prix en termes d'aggravation de la pollution nationale. Toutefois, il n'est pas possible d'obtenir ce résultat uniquement par le laxisme environnemental. Au contraire, le laxisme environnemental, tout en permettant à la branche de production nationale d'accroître sa part du marché mondial, entraînera aussi une aggravation de la pollution nationale. En d'autres termes, une telle politique a pour effet de transférer à la fois des bénéfices et de la pollution de l'étranger vers le pays qui la pratique. Les auteurs montrent que si la pollution est *entièrement* locale, les inconvénients dus à son aggravation compensent les avantages liés au transfert des bénéfices, ce qui dissuade les gouvernements de manipuler les normes environnementales à des fins de stratégie industrielle. Toutefois, si une proportion suffisante de la pollution est transportée hors du territoire du pays par l'eau et l'air, l'incitation à accroître sa part de la rente devient dominante et à ce moment-là on peut abaisser les impôts sur la pollution jusqu'à un niveau socialement inefficace pour gagner des parts sur le marché international. Moins la pollution est localisée, plus la politique environnementale est laxiste et plus l'environnement risque d'être détérioré en raison de la rivalité internationale.⁹⁰

Le tableau 7 récapitule les constatations théoriques. Pour résumer, il ne fait pas de doute que le dumping environnemental est théoriquement possible et que la libéralisation du commerce et de l'investissement pourrait l'encourager, mais les modèles sont fondés sur des postulats

qu'il faut analyser de près. Premièrement, comme le montrent Oates et Schwab (1988), si les gouvernements disposent d'instruments plus directs pour attirer l'IED, il n'y aura pas de sous-enchère concernant les normes environnementales. Par conséquent, pour défendre la thèse du dumping environnemental, il faut expliquer pourquoi les États n'ont ou n'emploient pas d'instruments «normaux» pour attirer l'IED et appuyer les entreprises nationales dans la concurrence mondiale. L'une des raisons peut être que l'emploi des instruments optimaux est strictement encadré. Par exemple, les subventions à l'exportation et à la production peuvent être interdites par les Accords de l'OMC. En outre, il arrive que les États ne puissent pas, pour des raisons budgétaires, réduire les impôts ou accroître les subventions. Cela dit, l'analyse des incitations à l'investissement employées dans la réalité – moratoires fiscaux, allègement d'impôts, primes, bonification de taux d'intérêt, restitution des droits de douane, marchés publics, offre de terrains à des prix symboliques, services publics subventionnés, etc. – donne à penser que les pouvoirs publics n'ont pas les mains liées à tel point qu'ils devraient sacrifier l'environnement pour attirer les investisseurs.⁹¹

Cela ne signifie pas que les pouvoirs publics ne recourent jamais à des instruments non transparents, comme peut en témoigner tout économiste et notamment les spécialistes de la politique commerciale. Comme l'a relevé Guisinger (1986), puisque les investisseurs souhaitent généralement éviter que leurs concurrents ou le public aient connaissance d'un traitement de faveur dont ils bénéficieraient, il est probable que les entreprises préfèrent un maquis opaque d'incitations positives et négatives à des formes transparentes de subventions publiques. Les pouvoirs publics ont eux aussi des raisons de préférer multiplier les incitations. Un dispositif complexe combinant les incitations négatives et positives peut détourner l'attention des contribuables, soupçonneux que le gouvernement accorde aux entreprises un traitement fiscal préférentiel (page 86). Comme le souligne Wilson (1996), une des priorités de la recherche future devrait être la mise au point de meilleurs modèles des «défaillances du marché politique» qui pourraient amener les pouvoirs publics à renoncer à des mesures fiscales et des subventions inefficaces au profit de mesures environnementales inefficaces.⁹²

Cela dit, lorsque les problèmes de pollution sont locaux, les pouvoirs publics peuvent être plutôt enclins à dissuader les usines polluantes de s'installer sur leur propre territoire, ce qui conduit à une surenchère écologique. En d'autres termes, les pays qui ont les moyens de choisir entre différentes industries peuvent adopter une politique visant à écarter les industries polluantes au profit d'industries propres, ce qui contribue indirectement à concentrer les problèmes de pollution dans les pays qui n'ont pas le choix.

⁸⁹ Pour une introduction à la littérature de la politique commerciale stratégique, voir Krugman (1986).

⁹⁰ Un des problèmes de la théorie de la politique commerciale stratégique est que les résultats sont extrêmement sensibles aux postulats. Selon que les entreprises se font concurrence sur les quantités ou sur les prix, il y aura soit dumping environnemental soit surenchère écologique. Pour plus de précisions sur la sensibilité de ces modèles, voir par exemple Barrett (1994) et Ulph (1997).

⁹¹ L'utilisation d'incitations à l'investissement pour attirer l'IED est examinée en détail dans une note du Secrétariat de l'OMC (1998b) établie à l'intention du Groupe de travail sur le commerce et l'investissement.

⁹² Il existe une théorie de «l'opacité optimale», expliquant la préférence pour des instruments non transparents. En substance, moins une politique est transparente, mieux cela vaut pour le gouvernement et les groupes sociaux que cette politique privilégie. Voir Magee, Brock et Young (1989).

Tableau 7: Dumping environnemental, surenchère écologique ou recherche de l'efficacité?

Postulats du modèle	Dumping environnemental	Surenchère écologique	Recherche de l'efficacité
Ménages mobiles et pollution localisée			X
Capitaux mobiles, pollution localisée et:			
possibilité de lever des impôts neutres pour financer les dépenses publiques			X
possibilité d'employer uniquement des instruments causant des distorsions et:			
chômage élevé	X		
industrie polluante plus rentable que l'industrie propre	X		
industrie polluante et industrie propre également rentables		X	
Capitaux mobiles et pollution transfrontières ou mondiale	X		
Capitaux mobiles et:			
domination des intérêts de l'industrie dans le processus politique	X		
domination des intérêts environnementaux dans le processus politique			X

Si ce raisonnement est valable, cela signifierait que la théorie du dumping environnemental a été mal comprise dans le débat public. Si certains pays découragent les industries polluantes de s'installer chez eux, ou essaient même de pousser celles qui y sont déjà à émigrer, les autres pays plus passifs se retrouveront avec les usines les plus polluantes. On leur applique souvent des qualificatifs péjoratifs, tels que «paradis de la pollution», même s'ils n'ont peut-être rien fait pour attirer des industries polluantes. Il se peut donc que l'éventuelle existence de «paradis de la pollution» soit le résultat indirect de l'attitude des pays riches qui ne veulent pas d'industries polluantes chez eux, et non d'un effort délibéré des pays pauvres pour accueillir la pollution et les déchets du reste du monde.⁹³ Par conséquent, lorsqu'on analyse les données, il ne faut pas oublier l'équilibre général de l'économie mondiale, c'est-à-dire le fait que tout flux peut être induit par une mesure prise aussi bien en amont (durcissement des normes environnementales) qu'en aval (assouplissement des normes environnementales). Ne disposant pas de données permettant de trancher, il convient d'être prudent dans nos conclusions.

En outre, il convient de rappeler que la théorie n'implique pas que les normes environnementales devraient

nécessairement être harmonisées entre les pays, du moins pour ce qui concerne les pollutions locales. Au contraire, comme nous l'avons vu au chapitre II, il faut s'attendre à ce que les normes varient entre les pays, de même qu'elles varient souvent à l'intérieur de chaque pays. Le niveau approprié de protection de l'environnement dépend des conditions écologiques, telles que le climat, la composition du sol, la végétation, les pollutions antérieures et d'autres facteurs qui influent sur la capacité de charge de la région. En outre, même si les conditions écologiques étaient identiques, une différenciation internationale des normes pourrait être souhaitable pour tenir compte des différences de revenu et d'aptitude à payer le prix de la qualité de l'environnement. Après tout, le coût d'opportunité d'une mesure environnementale, en termes de revenus sacrifiés, peut être très différent entre un pays pauvre et un pays riche et il n'est dans l'intérêt ni de l'un ni de l'autre de fixer les normes à un niveau intermédiaire.

F. Données empiriques concernant la surenchère ou la paralysie en matière de réglementation

L'aspect empirique de la question a manifestement beaucoup de retard sur l'étude théorique. La plupart des

⁹³ On peut soutenir que toute la question des exportations de marchandises interdites sur le marché intérieur appuie indirectement ce point de vue. Après tout, les pays en développement cherchent depuis de nombreuses années à collaborer avec les pays développés pour éviter de devenir des décharges de produits interdits sur le marché intérieur de ces derniers pour des motifs écologiques ou de santé, tels que les pesticides, insecticides et produits pharmaceutiques dangereux. La raison pour laquelle ils souhaitent cette collaboration est qu'ils n'ont pas eux-mêmes toujours les compétences techniques nécessaires pour évaluer les risques liés aux produits concernés.

éléments dont on dispose actuellement sont de caractère anecdotique. En ce qui concerne l'existence éventuelle d'un dumping environnemental, Esty et Geradin (1998) citent une étude faite en 1997 par l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, selon lequel le gouvernement de la Province d'Ontario a assoupli certains règlements environnementaux ces dernières années pour répondre aux intérêts commerciaux de la foresterie, des industries extractives, de la construction résidentielle et de l'agro-industrie. Ils signalent aussi de récentes modifications des lois allemandes sur la protection de l'environnement qui seraient censées donner clairement la priorité à l'économie sur l'environnement. Comme indice d'une éventuelle sous-enchère entre les États-Unis et l'Union européenne, ils mentionnent un discours prononcé en juillet 1995 dans lequel la Commissaire européenne à l'environnement Ritt Bjerregaard a critiqué les initiatives prises par les républicains au Congrès des États-Unis pour assouplir des normes environnementales, ce qui d'après elle enverrait un signal dangereux au reste du monde (laissant entendre que l'Union européenne devrait peut-être s'aligner pour rétablir l'égalité des chances). Ils mentionnent aussi le puissant lobby qui exerce des pressions sur l'Union européenne afin de lui faire réviser sa législation dans les domaines des déchets et de la biotechnologie en remplaçant des accords contraignants par des accords volontaires. Enfin, ils évoquent la décision prise par l'Union européenne en décembre 1995 d'approuver une proposition d'assouplir les restrictions visant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.⁹⁴

Ces exemples montrent qu'il y a bien des cas de relâchement de la réglementation environnementale motivés par des considérations économiques, mais on peut douter qu'ils démontrent que le monde est entré dans une phase de démantèlement progressif des normes environnementales, comme le voudrait la théorie du dumping environnemental. Les données sont insuffisantes.

La version plus modérée de cette théorie, c'est-à-dire ce qu'on a appelé la théorie de la «paralysie réglementaire», paraît plus plausible. Les industriels invoquent souvent des considérations de compétitivité lorsqu'ils plaident contre l'adoption de règlements environnementaux, parfois avec un certain succès. Ainsi, Esty et Geradin (1998)⁹⁵ soulignent le refus des grands pays industriels (UE, EU, Japon et Australie) d'adopter des taxes sur l'énergie pour lutter contre le changement climatique. En 1992, la Commission européenne a présenté une proposition de taxation du dioxyde de carbone et de la teneur en énergie des produits. Cette proposition était subordonnée à l'adoption de taxes similaires par les principaux partenaires commerciaux de l'UE. Toutefois, les initiatives à cet effet prises aux États-Unis, en Australie et au Japon ont été étouffées par le lobby industriel (qui soutenait que cela nuirait à leur compétitivité) et, en définitive, la proposition a été retirée. Autre exemple, en 1995 l'industrie britannique des peintures a obtenu l'abandon d'une loi qui l'aurait forcée à réduire ses émissions de composés organiques volatils, cause majeure du smog urbain et de problèmes respiratoires. Là encore, l'argument était que cette loi pénaliserait l'industrie par rapport à la concurrence internationale. Enfin, à titre d'observation générale,

Esty et Geradin soutiennent que, dans presque tous les débats politiques concernant l'environnement aux États-Unis, les préoccupations de compétitivité sont invoquées comme raison de ne pas durcir les normes (page 20).

Par conséquent, à notre avis la question n'est pas de savoir s'il y a bien une «paralysie réglementaire», mais plutôt quelle est la gravité du problème. Le problème serait certainement très grave si le souci de compétitivité empêchait l'adoption de normes environnementales suffisamment rigoureuses ou si les gouvernements se sentaient tenus d'intégrer des éléments protectionnistes dans la réglementation environnementale pour compenser ses prétendus effets sur la compétitivité de telle ou telle industrie. Toutefois, les préoccupations de compétitivité pourraient en principe aussi être exploitées de façon positive si les gouvernements, qui ont du mal à agir individuellement pour des raisons politiques, cherchaient plutôt à résoudre les problèmes environnementaux par la coopération. La multiplication des accords environnementaux multilatéraux (d'après le PNUE (1996), il en existe actuellement 216) pourrait montrer qu'il y a bien une évolution dans ce sens. Si tel est le cas, l'effet durable de la paralysie réglementaire concernerait plus la forme que le fond. En d'autres termes, il pourrait être nécessaire que l'initiative passe de l'échelon national à l'échelon supranational, de même qu'il a fallu qu'elle passe de l'échelon local à l'échelon fédéral dans les années 70 pour surmonter les résistances locales.

En ce qui concerne l'existence d'une surenchère écologique, c'est-à-dire de politiques impliquant un refus d'accueillir chez soi des industries polluantes, on dispose aussi de quelques exemples isolés. Dans une série de documents, Levinson (1996b, 1996c et 1997b) examine les politiques des différents États des États-Unis en matière de déchets dangereux. Il établit que les taxes sur l'élimination de déchets dangereux ont eu tendance à augmenter depuis le milieu des années 80, ce qui tendrait à confirmer la théorie de la surenchère écologique. Il démontre que les taux d'imposition sont interdépendants et que les mesures sont conçues pour encourager l'exportation des déchets vers d'autres États et en décourager l'importation. Cela est flagrant dans le cas des droits de mise en décharge à deux niveaux. Par exemple, l'Alabama prélevait 40 dollars la tonne pour l'élimination des déchets des entreprises locales et 112 dollars pour les déchets importés. D'autres États ont adopté des taux réciproques pour éviter que leurs entreprises ne soient victimes de discriminations lorsqu'elles éliminent des déchets dans un autre État. Ainsi, la Caroline du Sud prélève pour les déchets importés soit 34 dollars la tonne soit le montant prélevé par l'État d'origine sur les déchets importés en provenance de Caroline du Sud si ce dernier est plus élevé. En termes d'incidence sur le bien-être, Levinson nous met en garde contre la conclusion hâtive que cette surenchère serait globalement bénéfique. Elle a peut-être freiné la croissance globale de la production de déchets, ce qui est bon, mais elle a aussi entraîné une décentralisation de l'élimination des déchets aux États-Unis, ce qui pourrait être négatif dans la mesure où il existe des économies d'échelle ou de sécurité dans ce domaine. De plus, lorsque les droits sont portés à un niveau dissuasif, les industriels peuvent être tentés de

⁹⁴ Voir Esty et Geradin (1998), pages 17 et 18, pour plus de précisions et pour les références.

⁹⁵ Voir Esty et Geradin (1998), pages 19 à 21, pour plus de précisions et pour les références.

stocker leurs déchets sur leur propre site ou de les mettre en décharge illégalement, ce qui peut avoir des effets plus graves sur l'environnement que lorsque les déchets sont mis en décharge contrôlée.

En dehors du domaine de l'élimination des déchets dangereux, qui semble être l'exemple emblématique du refus d'accueillir la pollution chez soi, nous n'avons pas trouvé d'autres éléments confirmant cette théorie. En particulier, nous n'avons trouvé aucune donnée empirique tendant à indiquer que les États essaient délibérément de dissuader l'installation d'industries polluantes étrangères et d'encourager l'émigration d'industries polluantes nationales. Bien entendu, faute d'études suffisantes on ne peut pas exclure que de tels phénomènes existent. Il se peut tout simplement que la littérature empirique soit lacunaire en raison de la pénurie de données. Le verdict n'est pas encore rendu.

G. Observations récapitulatives

Les préoccupations de compétitivité semblent avoir été quelque peu exagérées et les données ne semblent pas confirmer l'hypothèse que les industries émigrent des pays développés vers des pays en développement ayant des normes environnementales moins rigoureuses, mais en revanche il arrive parfois que des initiatives de protection de l'environnement échouent face à l'argument de la compétitivité. Cela donne à penser que l'autonomie des États en matière de réglementation a, du moins en apparence, diminué parallèlement à la réduction des obstacles au commerce et à l'investissement, ce qui souligne la nécessité de rechercher des solutions concertées pour régler les problèmes environnementaux planétaires.

V. Relation entre commerce, croissance économique et environnement

Le taux de croissance économique et le revenu par habitant sont probablement les deux indicateurs de progrès humain les plus couramment employés, mais les écologistes se préoccupent depuis longtemps des effets de la croissance sur l'environnement. Depuis la fin des années 60, de nombreux rapports ont contesté la viabilité de la croissance économique et du mode de vie et de consommation de l'Occident. Le plus influent de ces rapports a peut-être été celui du Club de Rome, intitulé *Les limites de la croissance*⁹⁶, qui prédisait que les ressources naturelles essentielles et en particulier les ressources non renouvelables telles que les combustibles fossiles deviendraient de plus en plus rares et finiraient par s'épuiser si la croissance économique se poursuivait dans les mêmes conditions. Il prédisait aussi que l'accumulation de divers polluants dépasserait la capacité de charge de l'environnement et pourrait entraîner une catastrophe écologique à moins que les activités humaines ne soient freinées. En bref, il faudrait un jour ou l'autre renoncer soit à la croissance soit à la qualité de l'environnement.

Trente ans plus tard, certains de ces avertissements, en particulier ceux qui concernaient l'épuisement des combustibles fossiles, se sont révélés quelque peu prématurés. La découverte de nouveaux gisements et de technologies à meilleur rendement énergétique a permis jusqu'à présent de répondre à la demande et aujourd'hui le problème est plutôt de savoir si nous pouvons nous permettre de brûler tous les gisements de combustibles fossiles en raison des effets catastrophiques que cela pourrait avoir sur le climat de la planète. De plus, des techniques antipollution relativement simples, comme les catalyseurs pour moteurs d'automobiles et les équipements de lavage des gaz de cheminées d'usines ont permis de réduire la pollution atmosphérique dans les pays où ils ont été rendus obligatoires.

Néanmoins, même s'ils étaient très excessifs, ces avertissements ont été nécessaires pour inciter les pouvoirs publics à adopter des lois environnementales sans lesquelles certaines des prédictions pessimistes se seraient peut-être réalisées. De plus, dans de nombreux endroits les normes environnementales ne sont pas encore assez rigoureuses et il reste toujours vrai qu'à long terme la croissance économique sera dangereuse pour l'environnement si l'on ne prend pas les précautions nécessaires. La pauvreté est une des raisons pour lesquelles de nombreux pays tardent à mettre en œuvre des mesures de protection de l'environnement. Certains pays n'ont tout simplement pas les moyens de consacrer des ressources à la lutte contre la pollution, ou pensent qu'ils n'ont pas à sacrifier leurs perspectives de croissance pour aider à régler des problèmes de pollution mondiaux qui résultent en grande partie de la consommation des pays riches.

Quoi qu'il en soit, si la pauvreté est la cause fondamentale du problème, la croissance sera un des éléments

de la solution dans la mesure où elle permettra aux pays de se préoccuper davantage du long terme. En fait, il existe *certaines* données empiriques montrant que la pollution augmente dans les premiers stades de développement mais commence à diminuer à partir d'un certain niveau de revenu, observation illustrée par ce qu'on appelle désormais la courbe environnementale de Kuznets (CEK)⁹⁷, qui est illustrée à la figure 7.

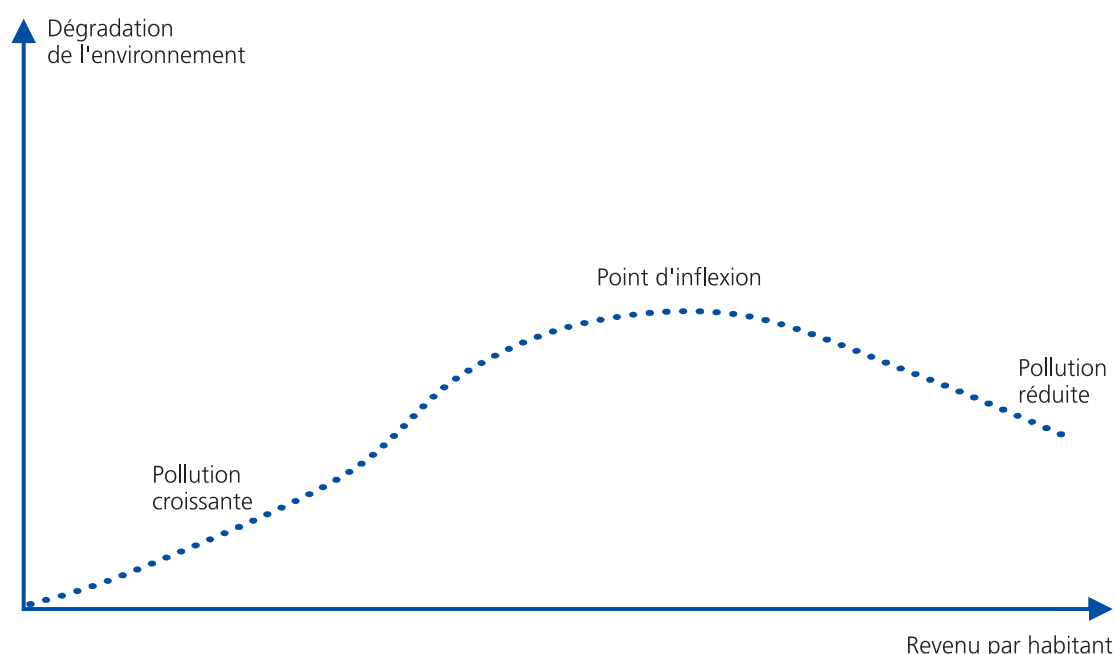
Toutefois, si certains éléments confirment cette hypothèse, d'autres l'infirmement. Cela donne à penser qu'elle pourrait être valable pour certains types d'indicateurs environnementaux, et pour diverses raisons, mais pas pour d'autres indicateurs importants (Barbier, 1997). Les indicateurs qui paraissent suivre la courbe en U inversé sont ceux qui concernent certains types de pollutions atmosphériques locales et essentiellement urbaines et, dans une moindre mesure, certains polluants des eaux douces. En revanche, les pollutions plus diffuses ne semblent pas obéir à cette règle, notamment les émissions de CO₂. En somme, les pays semblent plus enclins à lutter contre des pollutions qui risquent de rester chez eux que contre celles qui détériorent l'environnement mondial, mais on peut aussi relever certaines tendances encourageantes dans ce dernier domaine, telles que la réduction des émissions de substances qui détruisent la couche d'ozone (CFC) rendue possible par la coopération internationale dans le cadre du Protocole de Montréal.

Avant d'analyser plus en détail la littérature consacrée à la CEK, il convient d'indiquer pourquoi le commerce est une question pertinente dans ce contexte. La raison la plus directe est que le commerce est un des cylindres du moteur de la croissance. Bien entendu, ce qui détermine en dernier recours la croissance économique c'est l'investissement dans le capital physique et humain et la technologie. Le taux d'épargne intérieure est très important à cet égard, puisque l'essentiel des investissements est toujours financé par l'épargne nationale, malgré l'accroissement des investissements internationaux. Les énormes disparités de taux d'épargne, qui vont de moins de 10 pour cent du PIB dans certains des pays les plus pauvres du monde à plus de 40 pour cent dans certains pays d'Asie de l'Est, sont un des principaux facteurs qui expliquent les différences de taux de croissance et de revenu par habitant entre pays. La disponibilité de capitaux et, ce qui est tout aussi important, la qualité des investissements, dépendent à leur tour de la politique économique pratiquée par chaque pays. Un certain nombre de facteurs sont importants à cet égard, notamment l'existence d'un secteur financier suffisamment développé pour mobiliser l'épargne et allouer les ressources de façon efficiente, la primauté du droit, la stabilité macro-économique et monétaire, le développement des infra-

⁹⁶ Meadows et al. (1972).

⁹⁷ D'après Simon Kuznets (1995), qui a reçu le Prix Nobel d'économie en 1971 pour ses travaux sur la courbe reliant le niveau et l'inégalité des revenus, laquelle a généralement la forme d'un U inversé. En d'autres termes, l'inégalité des revenus tend à s'aggraver lorsqu'un pays décolle, à se stabiliser lorsqu'il atteint un niveau de revenu moyen, puis à diminuer progressivement.

Figure 7: La courbe environnementale de Kuznets



structures, l'existence d'une main-d'œuvre éduquée et un régime de commerce extérieur ouvert.⁹⁸

Pour ce qui est du régime de commerce extérieur, sa relation avec la croissance est principalement indirecte et passe par deux mécanismes. Premièrement, les obstacles au commerce faussent les signaux donnés par les prix et donc l'allocation des investissements. Deuxièmement, les économies fermées tendent à prendre du retard sur le plan technologique. Toutes choses égales par ailleurs, les économies ouvertes ont tendance à croître nettement plus vite que les économies fermées.⁹⁹

Une autre des raisons pour lesquelles le commerce international joue un rôle de premier plan dans ce débat est que certains soutiennent que les carences des politiques environnementales sont causées ou aggravées par la pression de la concurrence internationale. Plus précisément, le fait qu'aujourd'hui, avec l'abaissement sans précédent des obstacles au commerce et à l'investissement, les entreprises peuvent très facilement déménager est considéré comme un des motifs majeurs pour lesquels les pouvoirs publics peuvent hésiter à durcir les normes environnementales. Si tel est le cas, une croissance tirée par la libéralisation de l'économie mondiale pourrait empêcher le phénomène décrit par la CEK de se produire dans la mesure où la pression concurrentielle empêcherait de durcir les normes environnementales autant qu'il le faudrait pour faire reculer la pollution. En effet, ce n'est pas la croissance en soi qui réduit la pollution; pour que la pollution dimi-

nue, il faut que la hausse des revenus entraîne l'adoption de normes environnementales plus rigoureuses.

Une autre explication connexe serait que l'intégration économique pourrait influencer sur la forme et la pertinence de la CEK. On peut supposer que l'inflexion observée dans les pays en développement, pour certains indicateurs environnementaux en tout cas, résulte en partie de l'émigration des industries polluantes vers les pays en développement, même si cette hypothèse ne paraît pas confirmée par les éléments exposés plus haut. Quoiqu'il en soit, si ce facteur a joué un rôle, il pourrait devenir plus difficile pour la prochaine génération de pays (les pays en développement à haut revenu) de franchir le sommet de la courbe, et plus difficile encore pour les pays les moins avancés, puisqu'il n'y aura pas d'autres pays vers lesquels les industries polluantes pourraient émigrer. En résumé, il se peut que l'évolution de la pollution décrite par la courbe en U inversé ne soit pas nécessairement valable pour les pays qui se développeront plus tard, ni pour l'ensemble du monde en ce qui concerne les pollutions diffuses.

Toutefois, on peut aussi défendre un argument contraire. Il se pourrait que les pays en développement réussissent plus facilement à franchir le sommet de la CEK car ils pourront employer de nouvelles technologies qui n'étaient pas disponibles au moment où les pays industriels en étaient au même stade de développement. Par conséquent, en facilitant la diffusion de la technologie, le

⁹⁸ Voir Barro (1998) pour une analyse des études empiriques de la croissance.

⁹⁹ On trouvera une analyse détaillée des liens entre commerce et croissance, et des données empiriques, au chapitre 4 du Rapport annuel de 1998 de l'OMC.

commerce international pourrait en fait aider à faire reculer la pollution à partir d'un niveau de revenu moins élevé.

Pour terminer cette introduction, il convient de souligner que si la CEK a suscité un débat aussi animé, c'est parce que, au cas où les données confirmeraient l'hypothèse, cela aurait des incidences majeures sur les politiques à adopter. Cela signifierait que, contrairement aux anciennes prévisions pessimistes, l'amélioration de la qualité de l'environnement dépend de l'augmentation des revenus par habitant, ou du moins en découle, et non le contraire.¹⁰⁰ Dans ce cas, il faudrait adopter des politiques visant à stimuler la croissance économique, particulièrement dans les pays en développement, pour accélérer la convergence des normes environnementales, en privilégiant particulièrement les technologies qui préservent les ressources naturelles et réduisent la pollution par unité de production.

A. Aperçu théorique

Un bref aperçu de la théorie sur laquelle se fonde la CEK aidera à comprendre pourquoi celle-ci peut prendre des formes très diverses dans la réalité.

Comme on l'a indiqué plus haut, la CEK est inspirée du travail de Simon Kuznets qui a observé que l'inégalité des revenus tend à s'aggraver lorsqu'un pays sort de la pauvreté, se stabilise à un niveau de revenu moyen, puis diminue progressivement. L'hypothèse que la dégradation de l'environnement pourrait évoluer de la même façon en fonction du niveau de revenu a été formulée par plusieurs économistes au début des années 90. On peut mentionner parmi eux Grossman et Krueger (1991), dans un document sur l'impact environnemental de l'ALENA, Shafik et Bandyopadhyay (1992), dans un document de base établi pour le *Rapport sur le développement dans le monde* 1992, concernant les liens entre développement et environnement, et Panayotou (1993), dans une étude de la dégradation de l'environnement à différents stades de développement économique faite pour l'Organisation internationale du Travail (OIT). Les premières études étaient essentiellement empiriques et ce n'est que depuis peu qu'on s'intéresse davantage aux fondements théoriques de la CEK.

On peut imaginer plusieurs mécanismes qui, individuellement ou combinés, pourraient relier la pollution au niveau de revenu et, à terme, la faire baisser, notamment l'élasticité-revenus de la demande d'environnement propre, l'existence d'économies d'échelle dans la lutte contre la pollution et les transformations économiques structurelles inhérentes au processus de développement.

L'explication la plus courante est sans doute que la demande d'environnement propre augmente avec le revenu.¹⁰¹ Il est particulièrement probable que le niveau de

pollution suivra une courbe en U inversé si la demande de qualité de l'environnement augmente en fonction des revenus plus rapidement que la demande d'autres biens et services. Cela serait le cas par exemple s'il existait un seuil de revenu en dessous duquel aucune ressource ne serait consacrée à la protection de l'environnement. Effectivement, les pays qui ont une économie de subsistance pourraient sans doute très difficilement consacrer des ressources à la protection de l'environnement: les soucis quotidiens, comme manger et se loger, ne laissent tout simplement pas de place à d'autres préoccupations. D'ailleurs, le fait que dans les pays les moins avancés le taux d'épargne est très bas, généralement inférieur à 10 pour cent du PIB et parfois même inférieur à 5 pour cent du PIB (ce qui ne suffit pas pour compenser l'usure du capital), donne à penser qu'il y a bien de tels effets de seuil.¹⁰² Lorsque les revenus augmentent, que les gens peuvent sans doute plus facilement sacrifier une partie de leur consommation pour protéger l'environnement. L'élasticité-revenus de la demande de qualité de l'environnement est donc un facteur qui, en soi ou associé à d'autres facteurs, pourrait entraîner une inflexion et à terme une baisse de la pollution.

Les études microéconomiques donnent à penser qu'en effet la demande de qualité de l'environnement augmente avec le revenu.¹⁰³ Il convient toutefois de souligner que le prix que les gens sont disposés à payer varie selon les prestations environnementales, ce qui est sans doute une des raisons pour lesquelles les points d'inflexion estimés pour différentes catégories de polluants se situent à des niveaux de revenu très divers. Toutes choses égales par ailleurs, on s'attendrait à ce que le point d'inflexion se situe à un niveau de revenu moins élevé pour les polluants qui affectent très directement la santé humaine et la qualité de la vie, comme dans le cas de la pollution de l'eau potable. La forme de la CEK peut aussi être due aux différentes mesures palliatives qui peuvent être prises pour échapper à la pollution et aux risques qu'elle fait courir pour la santé. Ainsi, il est parfois possible d'échapper à des pollutions localisées, comme la pollution atmosphérique dans les villes, du moins pour les ménages les plus prospères, en déménageant. Il pourrait en résulter une réduction de la pression politique exercée par des groupes sociaux influents en faveur de mesures visant à remédier aux problèmes de fond.

Si la pollution est nocive non seulement pour les êtres humains mais aussi pour la production, le point d'inflexion arrivera plus tôt.¹⁰⁴ Tel est le cas notamment pour les émissions de SO₂ et les pluies acides qu'elles causent, qui ont des répercussions sur la production forestière, agricole et halieutique. Si l'on ne fait rien pour réduire ces émissions, c'est la croissance elle-même qui sera compromise, raison pour laquelle des mesures antipollution sont généralement adoptées à des niveaux de revenu relativement bas.

¹⁰⁰ Par exemple, Beckerman (1992) écrit qu'en définitive, le meilleur – et probablement le seul – moyen de protéger convenablement l'environnement dans la plupart des pays est de s'enrichir.

¹⁰¹ Voir par exemple Lopez (1994) et Selden et Song (1995).

¹⁰² Pour éviter tout malentendu sur ce point, précisons que nous ne voulons pas dire que les pauvres apprécient moins la qualité de l'environnement ou qu'elle leur importe moins. En fait, ce serait plutôt le contraire, puisque leurs moyens d'existence dépendent généralement beaucoup plus directement des ressources naturelles. Ce que nous voulons dire, c'est que le sacrifice de consommation nécessaire pour protéger l'environnement pourrait être tout simplement prohibitif pour des personnes qui vivent à la limite de la subsistance. Par exemple, un pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1 000 dollars pourrait avoir beaucoup plus de mal à consacrer 1 ou 2 pour cent de son PIB à la protection de l'environnement qu'un autre dont le revenu par habitant est de 10 000 dollars ou plus.

¹⁰³ Voir par exemple McConnell (1997) pour un bref aperçu des études microéconomiques.

¹⁰⁴ Cet argument est développé par McConnell (1997).

(On estime que le point d'inflexion se situe à un niveau de revenu compris entre 4 000 et 5 000 dollars.)

La technologie de la lutte antipollution est un autre facteur qui influe sur la forme de la CEK, comme le soutiennent Andreoni et Levinson (1998). Pour isoler son rôle, ils postulent que la demande de qualité environnementale est indépendante du revenu. Dans ces conditions, la CEK ne prend la forme classique en U inversé *que si* les techniques antipollution permettent des *économies* d'échelle, c'est-à-dire si le coût unitaire de la réduction de la pollution diminue lorsque l'échelle de la production augmente. Au contraire, si les rendements d'échelle sont *décroissants*, la CEK aura la forme d'un U, et s'ils sont *constants*, elle a une pente ascendante sur tout l'intervalle des revenus. En d'autres termes, si l'on suppose constante la demande de qualité environnementale, l'hypothèse qui soutient la CEK a plus de chances d'être vérifiée s'il y a des économies d'échelle dans la lutte antipollution.

Sans présenter d'éléments empiriques à l'appui de leur argument, Andreoni et Levinson fondent leurs conclusions sur la théorie microéconomique classique qui veut que l'existence d'économies d'échelle est tout aussi probable pour la lutte antipollution que pour la plupart des autres activités économiques. Prenons l'exemple des équipements de lavage des gaz d'usine qui servent à réduire les émissions de SO₂ et de NO_x. Ils peuvent nécessiter un investissement initial important, mais leur coût d'exploitation est relativement modique. En conséquence, le coût unitaire moyen de la réduction de la pollution diminue lorsque le volume de la production augmente. En d'autres termes, il y a bien des économies d'échelle. Si nous acceptons ce raisonnement, il devient évident que la pollution peut diminuer lorsqu'on atteint un certain niveau de revenu. En effet, l'expansion économique permet à un nombre croissant d'industries d'atteindre la taille critique à partir de laquelle il est possible d'installer des équipements antipollution sans que cela ait un impact notable sur les prix de revient et les bénéfices. Si le volume de la production est plus important, il est plus facile de couvrir les frais fixes.

En prolongeant ce raisonnement, on peut établir une corrélation entre le commerce et la réduction de la pollution. Puisque le commerce tend à accroître la spécialisation internationale, il doit favoriser une augmentation de la taille moyenne des unités de production, ce qui permet de faire des économies d'échelle non seulement pour la production elle-même mais aussi pour la réduction de la pollution. En d'autres termes, sans le commerce international un pays pourrait ne jamais atteindre l'échelle nécessaire dans aucune branche de production pour pouvoir se permettre d'installer des équipements antipollution nécessitant un investissement important. Par conséquent, la spécialisation et le commerce international peuvent avoir leur place dans une stratégie de lutte contre la pollution.

Bien entendu, chaque génération de technologie antipollution a ses propres limites. En d'autres termes, même si une technologie donnée permet des économies d'échelle, il peut être nécessaire d'installer des équipements plus perfectionnés et sans doute plus coûteux pour

atteindre un objectif de réduction de la pollution hors de portée des équipements en place. Il pourrait en résulter une évolution en dents de scie. Lorsqu'un pays est en phase de décollage économique, la pollution pourrait augmenter jusqu'à ce qu'il devienne rentable d'installer les équipements antipollution les plus élémentaires et les moins coûteux, puis elle diminuerait en raison de ces équipements, puis augmenterait à nouveau du fait de la croissance économique jusqu'à ce qu'une nouvelle génération d'équipements antipollution deviennent abordables, puis elle diminuerait à nouveau, et ainsi de suite. La pollution évoluerait donc en dents de scie, influencée d'une part par l'accroissement de l'échelle des activités économiques et d'autre part par le fait que des techniques antipollution plus perfectionnées peuvent être mises en œuvre à mesure que l'échelle de la production augmente. En effet, l'analyse des données empiriques présentée ci-après montre que pour certains indicateurs environnementaux au moins la courbe de pollution semble avoir la forme d'un N plutôt que celle d'un U inversé. Toutefois, cela n'est peut-être pas le fin mot de l'histoire et il pourrait y avoir une nouvelle inflexion, transformant le N en M, lorsque la prochaine génération d'équipements antipollution deviendra accessible, grâce à l'augmentation du volume de la production et des revenus.

Un autre facteur qui pourrait expliquer la CEK est la transformation structurelle inhérente au processus de développement.¹⁰⁵ La croissance économique est un processus de transformation permanente dans lequel certains secteurs se contractent en termes relatifs (c'est-à-dire en pourcentage du PIB), et parfois même en termes absolus, tandis que d'autres se développent. On peut schématiser le processus de développement de la façon suivante.¹⁰⁶ Dans un premier temps, l'économie est essentiellement agraire. Si le pays est doté de ressources naturelles, la prochaine étape peut consister à extraire ces ressources et à entreprendre leur première transformation. Cette première phase de transition sera probablement induite par la demande mondiale et peut-être facilitée par l'investissement étranger (ou, autrefois, la colonisation). Ensuite, l'économie peut progressivement évoluer vers des industries manufacturières simples, comme la fabrication de textiles et de vêtements à l'échelle industrielle, puis des activités manufacturières plus complexes, à mesure que le pays acquiert de l'expérience et que le niveau d'éducation de la population augmente. Le stade «final» est, peut-on penser, celui de la société post-industrielle, dans laquelle dominant la haute technologie et les services. Une telle évolution modifierait progressivement l'intensité de pollution et la composition de la production nationale, de telle sorte que certains indicateurs environnementaux, mais pas tous, finiront par s'améliorer.

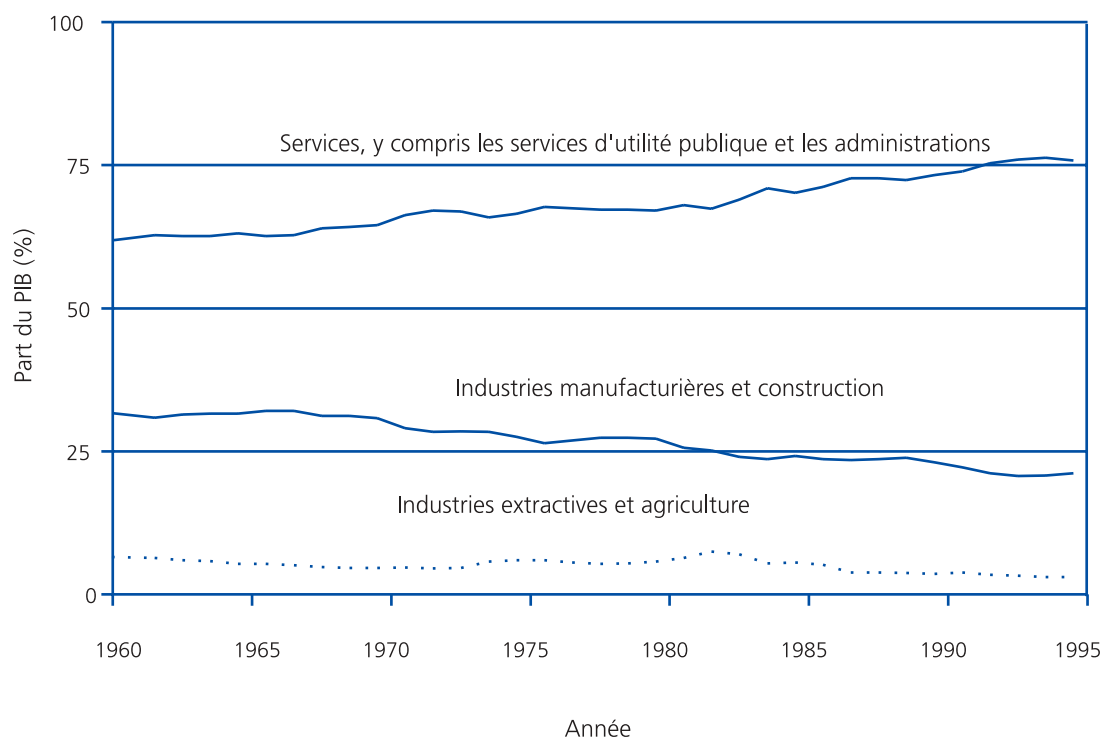
Ce qu'il faut retenir de cet argument, c'est que ce qui peut apparaître comme une relation entre le revenu et la production n'a peut-être pas grand-chose à voir avec le revenu en soi, mais tient plutôt à la transformation structurelle de l'économie à mesure que le pays s'enrichit. Prenons pour exemple l'évolution structurelle de l'économie des États-Unis entre 1960 et 1994, telle qu'elle est illustrée par la figure 8.¹⁰⁷ On observe un déclin relatif de

¹⁰⁵ Panayotou (1993).

¹⁰⁶ Voir par exemple Syrquin (1989).

¹⁰⁷ Les données proviennent de Council of Economic Advisers, Economic Report of the President, février 1997.

Figure 8: Transformations structurelles de l'économie des États-Unis, 1960-1994



la production primaire (agriculture et industries extractives) et de la production manufacturière, en proportion du PIB, compensé par l'expansion des services, y compris les services d'utilité publique et les administrations. On peut présumer que cette évolution a contribué à faire diminuer l'intensité de pollution globale de la production des États-Unis, même si cette affirmation ne peut pas être étayée par des chiffres. D'autres pays, comme les nouveaux pays industriels d'Asie et d'Amérique latine, ont connu une évolution contraire¹⁰⁸ mais cela n'est peut-être que transitoire. Hettige *et al.* (1998) pensent que la part de l'industrie manufacturière dans le PIB augmente généralement jusqu'à ce que le pays atteigne un niveau de revenu moyen et culmine aux alentours de 25 pour cent du PIB lorsque le revenu par habitant est d'environ 5 000 à 6 000 dollars, pour retomber ensuite lentement jusqu'à quelque 20 pour cent du PIB lorsque le revenu par habitant atteint ou dépasse 20 000 dollars.

Les transformations structurelles sont elles-mêmes induites par de nombreux facteurs, y compris la libéralisation du commerce international qui favorise la spécialisation en fonction de l'avantage comparatif. Comme on l'a vu au chapitre III, la libéralisation du commerce modifie la structure mondiale de la production et, indirectement, la répartition de la pollution. L'environnement d'un pays donné sera favorisé par cette évolution si les secteurs exportateurs en expansion polluent en moyenne moins que les

secteurs en concurrence avec les importations, qui se contracteront, et vice versa.¹⁰⁹ Et comme ce qu'un pays exporte doit être importé par un autre pays, il est impossible que tous les pays se spécialisent dans les industries propres. Par conséquent, le commerce international redistribuera les problèmes de pollution locaux, qui émigreront des pays ayant un avantage comparatif pour des activités intrinsèquement peu polluantes vers des pays dont l'avantage comparatif favorise les industries plus sales. Et même si un effet de composition négatif peut être compensé par un durcissement de la réglementation environnementale induit par l'élévation des revenus, il est peu probable que l'effet technique puisse neutraliser à la fois l'effet d'échelle et l'effet de composition, comme le soutiennent Copeland et Taylor (1994).

Ces raisonnements ouvrent plusieurs perspectives intéressantes. On peut penser que la réduction de la pollution dont ont bénéficié les pays développés, même si elle ne concerne pas encore tous les indicateurs environnementaux, est due en partie à la contraction des industries polluantes. Il n'est pas certain que la prochaine génération de pays en développement à revenu élevé pourra bénéficier des mêmes transformations structurelles, sans parler des pays les moins avancés, qui risquent de se retrouver avec les productions les plus polluantes. En somme, la courbe de la pollution n'aura pas nécessairement la forme d'un U inversé pour les pays les plus attardés, ou bien il se pour-

¹⁰⁸ Suri et Chapman (1998).

¹⁰⁹ Dans la pratique, il peut être difficile de déterminer si la qualité de l'environnement a effectivement été améliorée par les changements structurels, car la composition de la pollution évolue aussi. Quel est par exemple le bilan net d'une réduction de 50 pour cent des émissions de SO₂ et d'une augmentation de 10 pour cent de la production de déchets toxiques?

rait que le point d'inflexion se situe pour eux à un niveau de revenu plus élevé du fait que les industries polluantes représenteraient une proportion plus grande de la production nationale.¹¹⁰ De même, la courbe en U inversé ne serait peut-être pas valable pour l'ensemble du monde car l'effet de composition à l'échelle d'un pays ne peut pas être reproduit à l'échelle mondiale. Tant qu'il y a une demande pour des produits polluants, il faudra bien que quelqu'un les produise, même si le lieu de la production peut changer de temps à autre en fonction de l'évolution de l'avantage comparatif.

En revanche, il pourrait être plus facile aux pays en développement de franchir le sommet de la CEK grâce à de nouvelles technologies qui n'étaient pas disponibles lorsque les pays industriels étaient au même stade de développement. La question est alors de savoir si les technologies disponibles seront employées et si de nouvelles technologies viendront combler les lacunes des technologies actuelles, ce qui met en évidence le rôle du processus politique, auquel il incombe d'appliquer une stratégie environnementale appropriée.

B. La croissance économique est-elle suffisante pour induire une amélioration de l'environnement?

Il convient donc de se demander si la CEK résulte d'un processus automatique ou dépend de certaines mesures publiques. Il y a probablement un peu des deux. Il se peut que la solution émerge en partie spontanément des mécanismes du marché. Par exemple, si lorsque les revenus augmentent les consommateurs sont plus disposés à payer une prime pour des produits «verts», les producteurs pourront être amenés à modifier leur technologie pour exploiter le créneau écologique. Toutefois, seuls des économistes ultralibéraux soutiendraient qu'on peut s'en remettre entièrement au marché pour assurer un développement durable. La plupart considèrent qu'une intervention publique doit compléter les forces du marché et les orienter dans la bonne direction.

L'analyse pénétrante mais techniquement difficile de Jones et Manuelli (1995) fournit un bon point de départ pour l'examen de l'aspect politique de la CEK. Ils prennent comme cas de figure une économie ayant à sa disposition un large éventail de technologies de production qui diffèrent tant par leur prix de revient que par leur impact environnemental. L'État peut influencer sur le choix des technologies au moyen de taxes ou de règlements qui incitent les entreprises à adopter des méthodes plus respectueuses de l'environnement. Toutefois, une telle politique a un certain coût et notamment elle entraîne un ralentissement de la croissance car elle réduit la rentabilité après impôt des investissements. Ce qui détermine l'évolution de la pollution dans ce modèle, ce sont les institutions politiques. Ils comparent le profil de pollution choisi par un «planificateur social bienveillant» (qui agit au moyen de taxes ou de règlements environnementaux) à celui qui résulte de

consultations électorales directes périodiques concernant les mesures environnementales, au moyen desquelles ce sont les préférences de l'électeur médian qui déterminent les résultats.

Il est intéressant de constater que la politique adoptée par le planificateur social bienveillant génère un profil de pollution standard en forme de U inversé. Lorsque le pays est pauvre, la croissance a la priorité sur la protection de l'environnement. Toutefois, lorsque l'économie commence à décoller, à un certain stade l'État instaure des taxes ou règlements sur la pollution et la pente de la courbe diminue. Lorsque le revenu atteint un niveau suffisant, les taxes ou règlements deviennent si contraignants qu'ils encouragent les investissements dans des techniques de production suffisamment propres pour que le niveau global de pollution commence à diminuer. En somme, le profil de la pollution prend naturellement une forme en U inversé si la politique environnementale est déterminée par un gouvernement éclairé qui, à chaque moment, fait un arbitrage optimal entre la production de marchandises et la qualité de l'environnement, arbitrage qui évolue en fonction du niveau de revenu, en raison de l'élasticité-revenus de la demande de qualité environnementale.¹¹¹

Le régime de consultations électorales périodiques génère un profil de pollution un peu différent. Dans ce cas, la pollution peut d'abord augmenter lorsque l'économie décolle, puis diminuer lorsque le revenu atteint un niveau moyen et recommencer à augmenter ensuite. En d'autres termes, elle prend la forme d'un N, observée dans certaines études empiriques. Les auteurs ne peuvent pas vraiment expliquer pourquoi ce régime généra cet effet.¹¹²

La conclusion essentielle est que la nature des institutions politiques n'est pas sans influence. La pente de la courbe de pollution ne s'inverse pas automatiquement lorsque le revenu augmente. Il faut que le processus de politique tienne compte des intérêts généraux de la population, ce qui n'est pas toujours le cas, parce qu'il n'y a pas d'institutions démocratiques ou qu'on privilégie trop les producteurs au détriment des consommateurs. Plus précisément, si les gouvernements ne sont pas appelés à rendre compte de leur action ou de leur inaction dans des élections périodiques, ou s'ils accordent plus de poids aux intérêts de l'industrie qu'à ceux de l'ensemble de la population, on ne peut pas s'attendre à ce que la pollution diminue uniquement du fait que les revenus augmentent. Ce serait une position trop naïve, qui a malheureusement été soutenue quelque peu aveuglément par le passé. En effet, pour que des mesures environnementales appropriées soient mises en œuvre, il faut que les victimes de la pollution aient accès au processus politique sur un pied d'égalité. Cela n'est sans doute pas le cas partout aujourd'hui, mais il est rassurant de constater que la démocratie est généralement corrélée avec le revenu, ce qui est d'ailleurs peut-être l'explication ultime de la CEK.

¹¹⁰ Les simulations faites par William (1999) donnent des résultats allant dans ce sens.

¹¹¹ Cela ne signifie pas que le profil de pollution en forme de U inversé qu'on observe parfois dans la réalité soit socialement optimal. La forme générale est la même, mais le point d'inflexion choisi dans la réalité peut être très différent de celui que choisirait le gouvernement éclairé du modèle.

¹¹² Cela peut être dû à la fonction d'utilité quelque peu particulière qui est employée. Jones et Manuelli postulent que les êtres humains ne perçoivent la désutilité de la pollution que dans la deuxième moitié de leur vie. Comme le montrent Eriksson et Persson (1998) avec un modèle similaire, si toutes les générations sont affectées par la pollution de la même façon, la courbe prend la forme classique d'un U inversé.

En effet, la pollution diffuse, sur laquelle aucun pays, sauf peut-être les plus grands (ceux qui émettent le plus de polluants) n'a d'influence notable, n'évolue pas de la même façon en fonction des revenus. Comme le montrent Copeland et Taylor (1995) au moyen d'un modèle dynamique du commerce international à plusieurs pays dans lequel chaque pays est souverain en matière de politique environnementale, les problèmes de pollution mondiaux ne sont pas résolus par la seule croissance des revenus. Il faut une coopération multilatérale, qui peut être difficile en raison de l'incitation à resquiller, mais pas impossible comme le montre la multiplication des accords environnementaux multilatéraux (AEM) conclus ces dernières décennies. Quoi qu'il en soit, la faiblesse des institutions de prise de décisions collectives à l'échelon international est sans doute une des raisons, voire la raison, pour laquelle on estime que le sommet de la courbe est beaucoup plus élevé pour les pollutions diffuses que pour les pollutions locales.

C. Données empiriques

Après ce bref exposé théorique de la CEK, passons aux données empiriques.¹¹³ Comme on l'a vu plus haut, Grossman et Krueger (1991) furent parmi les premiers à tester l'hypothèse qui sous-tend la CEK dans le débat passionnel qui a précédé l'adoption de l'ALENA.¹¹⁴ De nombreux groupes de défense de l'environnement étaient opposés à cet accord, car il soutenait que le libre accès du Mexique aux grands marchés du Nord attirerait dans ce pays des industries polluantes cherchant à se soustraire aux réglementations plus rigoureuses appliquées aux États-Unis et au Canada. Leur argument se fondait en partie sur le laxisme environnemental qui régnait dans les zones franches mexicaines (*maquiladoras*) bénéficiant déjà du libre-échange. On craignait que l'ALENA n'aggrave les problèmes de pollution dans la région frontalière entre les États-Unis et le Mexique et ne détériore l'environnement aux États-Unis et au Canada de façon plus générale en incitant ces deux pays à assouplir leur réglementation environnementale pour freiner l'émigration des investissements et des emplois.

Dans leur analyse des effets environnementaux de l'ALENA, Grossman et Krueger soutiennent qu'il ne faut pas considérer que les normes environnementales sont données une fois pour toutes mais plutôt qu'elles sont influencées par le niveau de vie. Plus le pays s'enrichit plus les normes devraient se durcir. Si tel est le cas, la dynamique créée par l'ALENA devrait accélérer le renforcement de la réglementation environnementale en aidant le Mexique à sortir de la misère. L'impact environnemental à long terme serait donc positif et non négatif comme le craignaient les écologistes.

Pour tester cette hypothèse, ces auteurs ont employé des données recueillies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), avec la collaboration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), sur la concentration de polluants atmosphériques dans un échantillon de quartiers urbains dans différents pays. Ils ont constaté que la teneur en SO₂ et en particules avait tendance à augmenter jusqu'à un niveau de revenu par habitant d'en-

viron 4 000 à 5 000 dollars, puis à diminuer progressivement. En d'autres termes, la courbe reliant la pollution atmosphérique et le revenu par habitant avait la forme d'un U inversé. Leurs résultats laissaient aussi entrevoir la possibilité que les émissions recommencent à augmenter à un niveau de revenu d'environ 12 000 à 15 000 dollars. Comme il se trouve que le revenu par habitant du Mexique correspondait justement au point d'inflexion estimé, on pouvait supposer que l'accélération de la croissance résultant de l'ALENA permettrait à ce pays de franchir le sommet et d'entrer dans un processus d'amélioration de la qualité de l'environnement.

Cette étude stimulante, voire provocante, a été suivie d'une multitude d'analyses empiriques qui ont en partie confirmé, en partie contredit et en partie nuancé les conclusions de Grossman et Krueger. Un des enseignements qu'on peut tirer de cette littérature est que tout, ou presque, dépend du type d'émission qu'on étudie, ce qui rend hasardeuse toute généralisation de l'hypothèse. Le niveau de revenu auquel se situe le sommet de la courbe va de 2 000 dollars par habitant à des sommets qu'aucune région du monde n'est encore prête d'atteindre, comme le montre le tableau 8.

Une autre conclusion est que la pollution, après avoir diminué pendant un certain temps sur un intervalle de revenu intermédiaire, peut recommencer à augmenter lorsque les revenus dépassent un certain point. Par exemple, Kaufmann *et al.* (1997) relèvent que lorsque le PIB par habitant dépasse 12 500 dollars, les émissions de SO₂ peuvent recommencer à augmenter. Se fondant sur cette étude et plusieurs autres, y compris celle de Grossman et Krueger, plusieurs observateurs considèrent que le profil de la pollution ressemble plutôt à un N qu'à un U inversé pour de nombreux indicateurs environnementaux. Toutefois, comme nous l'avons dit dans la partie théorique de cet exposé, il se peut qu'à un niveau de revenu encore plus élevé la pollution recommence à diminuer et que le N se transforme en M lorsqu'une nouvelle génération d'équipements antipollution devient accessible grâce à l'accroissement de la production et des revenus. Mais fondamentalement, on ne peut pas savoir s'il y aura convergence ou divergence et, en cas de convergence, si le niveau ultime des émissions dépassera ou non la capacité de charge des écosystèmes locaux et mondiaux.

Une troisième conclusion qu'on peut tirer des études empiriques est que le profil de l'évolution des indicateurs environnementaux en fonction du revenu est très différent selon le polluant. Par exemple, Shafik et Bandyopadhyay (1992), testant l'hypothèse CEK sur dix indicateurs environnementaux – absence d'eau propre, absence d'assainissement urbain, teneur de particules en suspension dans l'atmosphère, teneur d'oxydes de soufre, rythme annuel de déforestation, oxygène dissous dans les cours d'eau, teneur en coliformes fécaux dans les cours d'eau, volume de déchets municipaux par habitant et émissions de CO₂ – ont trouvé presque autant de profils qu'il y avait d'indicateurs.¹¹⁵ Les indicateurs liés à l'eau propre et à l'assainissement urbain s'améliorent uniformément avec l'accroissement des revenus. En revanche, la production de déchets

¹¹³ Voir aussi les études de Stern (1998) et Barbier (1997).

¹¹⁴ Leur document de travail de 1991 a ensuite été publié sous forme de livre: Grossman et Krueger (1993).

¹¹⁵ Ekins (1997) a obtenu un éventail similaire de résultats.

Tableau 8: Estimation du niveau de revenu correspondant au point d'inflexion de la courbe environnementale de Kuznets (en dollars EU)

Pollution atmosphérique						
	SO ₂	Particules	NO _x	CO	CO ₂	CFC
Cole <i>et al.</i> (1997)	6 900	7 300	14 700	9 900		12 600
Grossman et Krueger (1993)	4 100					
Holtz-Ekin et Selden (1995)					35 400	
Moomaw et Unruh (1997)					12 800	
Panayotou (1995)	3 000	4 500	5 500			
Panayotou (1997)	5 000					
Selden et Song (1994)	10 700	9 600	21 800	19 100		
Shafik (1994)	3 700	3 300				
Pollution de l'eau						
	Coliformes fécaux	BOD	COD	Arsenic	Nitrates	
Cole <i>et al.</i> (1997)					15 600	
Grossman et Krueger (1995)	7 800	7 600	7 900	4 900		
Déforestation						
	Ensemble du monde	Amérique latine	Afrique			
Antle et Heidebrink (1995)	2 000					
Cropper et Griffiths (1994)		5 400	4 800			
Panayotou (1995)	800					
Autres						
	Métaux lourds	Intensité toxique				
Hettige <i>et al.</i> (1992)		12 800				
Rock (1996)	10 800					

Source: D'après le tableau 2 de Barbier (1997).

urbains et les émissions de CO₂ semblent augmenter de façon plus ou moins uniforme en fonction du revenu. Seuls les indicateurs relatifs à la qualité de l'air prennent la forme classique d'un U inversé qui confirme l'hypothèse. On obtient le même résultat en récapitulant un grand nombre d'études empiriques, comme l'a fait Barbier (1997) dans son tableau 1, reproduit ci-après.

Il convient de faire deux observations pour éviter tout malentendu. Premièrement, relevons que d'après l'étude «CJM» – Carson *et al.* (1997) –, les différents indicateurs de pollution atmosphérique tendent systématiquement à diminuer uniformément en fonction du revenu, alors que dans d'autres études on obtient soit une courbe en U inversé soit une courbe en N. Il y a à cela peut-être une ex-

plication technique simple. L'étude est fondée sur des données provenant d'un seul pays, les États-Unis. Bien qu'il y ait de grands écarts de revenus entre les 50 États, l'absence de données pour l'intervalle de revenu situé en dessous de 10 000 dollars ne permet peut-être pas aux auteurs d'observer la partie ascendante de la courbe qui se situerait dans cet intervalle. En d'autres termes, la forme «réelle» de la courbe est peut-être quand même un U inversé, mais il se trouve que les 50 États ont déjà dépassé le sommet.

Deuxièmement, dans l'étude «V» – Vincent (1997) –, pour tous les indicateurs la pollution augmente uniformément en fonction du revenu. Là encore, les données proviennent d'un seul pays, la Malaisie. Les niveaux de revenu

des 13 États de la Fédération malaise sont assez disparates, mais ne dépassent jamais 10 000 dollars, si bien qu'il est peut-être trop tôt pour dire quelle est la forme réelle de la courbe. On ne peut pas exclure que la pollution diminue lorsque le revenu de la Malaisie aura atteint un seuil plus élevé. En d'autres termes, il se peut que la forme réelle de la courbe soit bien celle d'un U inversé, mais qu'au moment de l'étude (1987-1991) aucun des 13 États n'avait encore atteint le niveau de revenu qui aurait permis de déceler une pente descendante par l'analyse statistique.

Ces observations ne visent pas à discréditer les méthodes fondées sur l'étude d'un seul pays, mais uniquement à expliquer pourquoi ces deux études tranchent sur les autres qui sont fondées sur des régressions multipays qui permettent de faire des estimations sur un éventail de revenus plus large.

Cela dit, l'impression générale que donnent les statistiques récapitulées dans les tableaux précédents est que les données empiriques ne confirment l'hypothèse d'une courbe en U que pour certaines pollutions localisées, essentiellement urbaines, de l'air et de l'eau. Au contraire, les pollutions transfrontières, en particulier les émissions de CO₂, ne paraissent pas concorder avec cette hypothèse séduisante.

Il convient donc de se demander pourquoi l'hypothèse est valable pour certains indicateurs environnementaux et pas pour d'autres et aussi pourquoi le niveau de revenu auquel la pente s'inverse varie tellement, question que nous avons déjà abordée dans l'analyse de la littérature théorique. Plutôt que d'approfondir encore l'examen de la validité empirique de chaque argument, passons maintenant aux études empiriques des relations entre environnement et revenu qui intègrent des données sur les relations avec le commerce, ce qui est après tout l'aspect qui intéresse le plus directement le débat sur les relations entre commerce et environnement.

D. Le commerce international et la CEK

Comme nous l'avons déjà relevé à plusieurs reprises, la spécialisation et le commerce internationaux modifient la composition de la production dans un sens qui accroît la pollution dans certains pays et la réduit dans d'autres. Cela est clair et incontestable. Ce qui complique l'analyse sur la longue durée c'est que l'avantage comparatif n'est pas statique mais évolue constamment. Cela signifie que la composition de la production nationale, et la pollution qui en résulte, évolueront, indépendamment de toute modification des obstacles au commerce intérieur et international. Par exemple, si un pays investit beaucoup dans l'éducation, son avantage comparatif tendra à favoriser des activités de plus en plus qualifiées, ce qui modifiera l'intensité de pollution et la composition de la production nationale indépendamment de toute modification du régime de commerce extérieur. De même, si un pays épargne 40 pour cent de son PIB, alors que la moyenne mondiale est d'environ 20 pour cent, sa production évoluera vers des activités à plus forte intensité de capital, ce qui entraînera une modification du niveau de pollution. Comme le commerce international n'est qu'un des facteurs qui in-

fluent sur le processus de développement, il est difficile d'isoler son impact sur le profil de pollution.

Par rapport aux sciences sociales, les sciences de la nature présentent l'avantage qu'elles permettent d'isoler les effets de chaque variable en fixant tous les autres paramètres dans des conditions expérimentales. Les économistes, eux, doivent se fonder sur des données historiques, souvent de qualité douteuse, pour essayer d'isoler les effets de telle ou telle variable dans un système dynamique. Ce qui se rapprocherait le plus d'une expérience véritablement scientifique permettant de déterminer comment le commerce influe sur l'évolution de la pollution, ce serait de comparer deux pays qui ont au départ la même dotation de ressources naturelles, la même densité de population et le même niveau technologique, mais dont l'un adopte une stratégie de développement autarcique et l'autre une stratégie de développement extravertie. Il peut être difficile de trouver une paire de pays satisfaisant à ces conditions pour faire des comparaisons historiques approfondies, mais on peut penser à certains cas, comme la Corée du Nord et la République de Corée, l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest ou, de façon plus générale, l'Europe orientale et l'Europe occidentale. Malheureusement, il n'existe apparemment aucune étude de ce type. Ce que la plupart des chercheurs ont réussi à faire jusqu'à présent c'est d'inclure un indicateur d'ouverture dans des régressions multipays classiques pour essayer de déceler l'impact de la politique commerciale adoptée par un pays sur l'évolution de sa pollution.

Les premières études fondées sur cette méthode, notamment celles de Grossman et Krueger (1991) et de Shafik et Bandyopadhyay (1992), n'ont pas constaté que le régime de commerce extérieur avait un impact important en soi. L'effet de l'indicateur d'ouverture était généralement statistiquement insignifiant, sauf sur quelques indicateurs environnementaux. Par exemple, Grossman et Krueger constatent que la teneur en SO₂ tend à être plus faible dans les villes des pays plus ouverts au commerce extérieur, mais ne décèlent pas de lien significatif avec le commerce pour les autres indicateurs de la qualité de l'air (particules en suspension et suie).

Dans une autre étude, Lucas, Wheeler et Hettige (1992) ont constaté une corrélation entre l'intensité de pollution toxique du PIB et l'indice de la distorsion du commerce extérieur de Dollar (1990).¹¹⁶ Cet indice ne dit pas quels sont les secteurs protégés, mais le fait que l'intensité de pollution toxique du PIB soit étroitement liée à la part de l'industrie manufacturière dans le PIB donne à penser qu'il est corrélé avec la protection du secteur manufacturier. La façon dont nous interprétons cette constatation est que la protection en général n'est pas associée à une pollution plus élevée, mais que la protection du secteur manufacturier l'est. Cette conjecture est aussi appuyée par la constatation que les émissions totales de substances toxiques finissent par diminuer lorsque le revenu augmente, en partie à cause du fait que la part de l'industrie manufacturière dans le PIB tend à baisser lorsqu'un pays s'enrichit.

¹¹⁶ L'indice de Dollar est fondé sur une comparaison entre les prix intérieurs et les prix mondiaux. Plus l'écart est grand, plus la structure des prix intérieurs est faussée. Cet indice est censé saisir l'influence des obstacles au commerce, même si la divergence des prix intérieurs peut être imputée à de nombreux autres facteurs, tels que la non-uniformité des impôts intérieurs, l'intensité de la concurrence, etc.

Tableau 9: Forme de la courbe illustrant la relation entre le revenu et différents indicateurs environnementaux

Indicateur	U inversé	Croissante	Décroissante	Constante	N
Pollution atmosphérique					
SO ₂	CRB, GK1, GK2, S, SS, P1, P2		CJM		
Particules en suspension	CRB, P1, S, SS	V	CJM, GK1		
Particules lourdes			GK2		
Fumée	GK2				
Suie	GK1				
NO _x	CRB, P1, SS		CJM		
CO	CRB, SS		CJM		
CO ₂	CRB, HS	S			MU
CFC	CRB				
Gaz à effet de serre			CJM		
Toxines			CJM		
VOC			CJM		
Pollution de l'eau					
Coliformes fécaux	GK2				S
BOD	GK2				
COD	GK2				
Coliformes totaux					GK2
Plomb			GK2		
Cadmium				GK2	
Arsenic	GK2				
Nitrates	CRB				
Azote ammoniacal		V			
pH		V			
Déforestation					
Mondiale	AH, P1				
Régionale	CG				
Autres					
Absence d'eau propre			S		
Absence d'assainissement urbain			S		
Déchets municipaux		CRB, S			
Métaux lourds	R				
Intensité toxique	HLW				
Énergie	CRB				
Trafic	CRB				

Note: D'après le tableau 1 de Barbier (1997).

Légende des études: AH = Antle et Heidebrink (1995), CJM = Carson *et al.* (1997), CRB = Cole *et al.* (1997), CG = Cropper et Griffiths (1994), GK1 = Grossman et Krueger (1993), GK2 = Grossman et Krueger (1995), HLW = Hettige *et al.* (1992), HS = Holtz-Eakin et Selden (1995), MU = Moomaw et Unruh (1997), P1 = Panayotou (1995), P2 = Panayotou (1997), R = Rock (1996), S = Shafik (1994), SS = Selden et Song (1994), V = Vincent (1997).

L'étude de Rock (1996) donne à penser que les économies ouvertes polluent plus que les économies fermées, même si l'on tient compte des écarts en ce qui concerne la part de l'industrie manufacturière dans le PIB. Autrement dit, comparant des pays ayant le même niveau de revenu et dans lesquels l'industrie manufacturière a le même poids, il constate que les pays les plus ouverts sont généralement les plus polluants. Il en conclut que la stratégie de développement préconisée par la Banque mondiale et d'autres (c'est-à-dire une stratégie fondée sur le commerce extérieur et l'intégration économique) a un coût environnemental élevé, qui n'est peut-être pas permanent mais persiste au moins jusqu'à ce que les pays aient franchi le sommet de la CEK. On peut aussi en conclure qu'il faut intégrer dans les stratégies de développement visant à promouvoir la croissance un volet environnemental pour assurer leur viabilité à long terme.

Suri et Chapman (1998) analysent l'incidence de la croissance, du commerce international et du changement structurel sur le point d'inflexion de la CEK pour ce qui est de la consommation d'énergie des entreprises et donc, indirectement, de la pollution liée à la consommation d'énergie et notamment des émissions de CO₂. Ils constatent que la croissance des exportations de produits manufacturés est une des principales causes de l'augmentation de la consommation d'énergie dans les pays d'Amérique latine et d'Asie de l'Est en voie d'industrialisation rapide. On a observé le phénomène inverse dans les pays développés, où l'expansion des importations de produits manufacturés a contribué à freiner la demande d'énergie. En somme, le commerce a influé sur la composition du PIB, accroissant l'intensité d'énergie dans les pays en développement en voie d'industrialisation rapide et la faisant diminuer dans les pays industriels mûrs. De plus, les auteurs soutiennent qu'en conséquence le sommet de la CEK s'est déplacé vers le haut dans les pays en voie d'industrialisation ainsi que pour l'ensemble du monde, car les pays en développement emploient des technologies qui ont un moins bon rendement énergétique, appliquent généralement des taxes plus faibles sur l'énergie et, parfois, subventionnent l'énergie pour stimuler l'industrialisation.¹¹⁷

L'étude d'Antweiler, Copeland et Taylor (1998) est aussi pertinente dans ce contexte, bien qu'ils ne cherchent pas à estimer la forme de la CEK elle-même. Leur objectif est de quantifier le mécanisme par le biais duquel le commerce influe sur l'environnement, c'est-à-dire les effets de composition et d'échelle et l'effet technique. Ils analysent la relation entre l'ouverture au commerce et l'évolution de la teneur en SO₂ au niveau du sol dans 44 pays entre 1971 et 1996. Ils constatent que si la part du commerce dans le PIB augmente de 1 pour cent, la teneur en SO₂ diminue de quelque 0,7 pour cent en moyenne. Toutefois, dans les pays qui sont amenés à se spécialiser dans des activités produisant beaucoup de SO₂, les émissions peuvent au contraire augmenter. Là encore, le commerce modifie la répartition géographique de la production et donc indirectement la répartition de la pollution dans le monde.

En résumé, on peut dire que les données empiriques laissent penser que l'effet de composition du commerce

peut influencer sur la forme et la pertinence de la CEK. Les changements structurels intervenus dans l'économie mondiale depuis quelques décennies ont peut-être déplacé certaines industries manufacturières des pays développés vers des pays en développement en voie d'industrialisation rapide, ce qui s'est répercuté sur l'évolution de la pollution dans ces deux catégories de pays.¹¹⁸ Comme les industries manufacturières traditionnelles sont généralement plus polluantes que les industries de haute technologie et les services, l'évolution structurelle a peut-être aidé les pays développés à franchir le sommet de la CEK, même si ce n'est pas le cas pour tous les indicateurs environnementaux. En même temps, il se peut que la pente de la partie ascendante de la courbe pour les pays en développement en voie d'industrialisation se soit accentuée et que le sommet se soit déplacé vers le haut car la composition de leur production nationale est plus polluante. En somme, si d'une part le commerce, en stimulant la croissance, permet peut-être d'accélérer l'introduction de mesures environnementales appropriées, son effet de composition peut rendre le franchissement du sommet de la courbe plus facile pour certains pays et plus difficile pour d'autres.

Cela dit, il ne faut peut-être pas exagérer l'importance de l'effet de composition. Par exemple, de Bruyn (1997), essayant de décomposer les réductions des émissions industrielles de SO₂ en Allemagne de l'Ouest et aux Pays-Bas entre 1980 et 1990, a constaté que l'évolution technologique induite par une hausse des taxes sur l'énergie et un durcissement de la réglementation est la clé de la baisse de la pollution. L'évolution de la composition du produit national a aussi contribué un peu à réduire la pollution atmosphérique en Allemagne et à l'accroître aux Pays-Bas (tableau 10). Donc, en définitive, la dégradation de l'environnement n'est peut-être pas tellement liée au commerce international, mais plutôt à des incitations économiques qui permettent aux producteurs et aux consommateurs de polluer sans payer intégralement le coût social de cette pollution. Cette carence n'est sans doute pas propre aux économies ouvertes, mais c'est un problème général que pose le processus politique. En même temps, il se peut que la mondialisation de l'économie ait réduit la souveraineté nationale en matière de réglementation environnementale, si bien qu'il est plus difficile de durcir les normes environnementales sans une action concertée des nations.

E. Observations récapitulatives

Pour conclure notre analyse de la CEK, commençons par souligner que rien dans la littérature ne permet de penser que la pente de la courbe de la pollution va inévitablement s'inverser lorsque les revenus augmentent. Si les incitations auxquelles répondent les producteurs et les consommateurs n'évoluent pas avec l'accroissement des revenus, la pollution continuera de s'aggraver parallèlement à l'expansion de l'économie. D'ailleurs, Grossman et Krueger, qui ont été les pères de cette littérature, seraient les premiers à rejeter les arguments simplistes selon lesquels l'augmentation des revenus résoudra automatiquement les problèmes de pollution du monde. Comme ils le relèvent dans leur étude de 1995, le mécanisme le plus

¹¹⁷ L'élimination des subventions à l'énergie dans les pays en développement comme dans les pays développés est considérée comme un élément essentiel d'une stratégie mondiale de réduction de la consommation d'énergie et des problèmes environnementaux qui y sont associés, y compris le changement climatique. À ce sujet, voir par exemple Anderson et McKibbin (1997).

¹¹⁸ Pour une récente étude descriptive de l'évolution de la pollution durant les transitions industrielles, voir Auty (1997).

Tableau 10: Décomposition des émissions industrielles de SO₂ entre 1980 et 1990

	Allemagne de l'Ouest	Pays-Bas
PIB	26,1%	28,2%
Émissions de SO ₂	- 73,6%	- 58,7%
Ratio émissions/production	- 79,0%	- 67,7%
changement technique	- 74,9%	- 73,5%
changement structurel (effet de composition)	- 4,1%	5,7%

Source: D'après le tableau 1 de de Bruyn (1997).

fort qui relie les revenus et la pollution est l'adaptation des politiques. Les pays riches, dans lesquels l'atmosphère urbaine et les bassins hydrographiques sont en général relativement propres, ont aussi des normes environnementales plus contraignantes et appliquent plus rigoureusement leur réglementation environnementale que les pays intermédiaires ou pauvres (page 372).

En d'autres termes, l'élévation des revenus est peut-être une condition nécessaire pour que les problèmes de durabilité commencent à prendre le pas sur les préoccupations économiques et sociales plus immédiates, mais elle n'est pas suffisante pour faire reculer la pollution. Il faut que les politiques environnementales suivent. À cet égard, on ne saurait sous-estimer l'importance des institutions démocratiques. Les gouvernements qui ne sont pas comptables de leurs actes n'adapteront pas nécessairement les politiques environnementales comme il le faudrait pour faire redescendre la courbe de la pollution. Torras et Boyce (1998) présentent à cet égard un argument convaincant. Comparant des pays ayant des revenus par habitant similaires, ils montrent que le niveau de pollution tend à être sensiblement plus élevé dans ceux dans lesquels la distribution des revenus est très inégale, le taux d'alphabétisation est très faible et les libertés politiques et civiles sont limitées. De plus, si l'on introduit ces variables socio-politiques dans les régressions classiques, elles affaiblissent considérablement la corrélation entre le revenu par habitant et la qualité de l'environnement, même si le lien ne disparaît pas complètement. Cela donne à penser que la corrélation dépend moins du niveau de revenu en soi que des réformes institutionnelles et démocratiques, qui accompagnent généralement l'augmentation de revenus et qui sont nécessaires pour que les citoyens puissent exprimer leurs préférences en matière de qualité de l'environnement et influencer les décisions politiques sur un pied d'égalité.¹¹⁹

Cette conclusion ne concerne pas que les institutions nationales, mais aussi les institutions internationales. Rappelons qu'une des conclusions inquiétantes de la littérature empirique est que le point d'inflexion pour les pollutions transfrontières, telles que les émissions de CO₂ et autres gaz à effet de serre, paraît se situer à un niveau de revenu beaucoup plus élevé que dans le cas des pollutions locales. L'une des explications de ce phénomène est que les gens ne se soucient pas trop du réchauffement de la

planète et du changement climatique et préfèrent en accepter les conséquences plutôt que de payer le prix de la réduction des émissions. Une autre explication de l'inertie politique observée jusqu'il y a très peu de temps (Protocole de Tokyo) est que chaque pays est fortement incité à essayer de resquiller, et que les institutions internationales habilitées à prendre des décisions collectives sont faibles, notamment en matière de mécanismes de coercition. D'ailleurs, une des raisons pour lesquelles l'OMC est saisie d'un nombre croissant de différends concernant l'environnement – bien que les questions environnementales ne relèvent de son mandat que dans la mesure où elles sont liées au commerce – est peut-être que, contrairement à de nombreuses autres institutions internationales, elle possède un mécanisme de règlement des différends et peut s'appuyer sur des sanctions commerciales pour faire respecter ses décisions.

Toutefois, il convient aussi de noter que le réchauffement de la planète et l'épuisement de la couche d'ozone sont des préoccupations relativement récentes pour l'opinion publique. Il est concevable, voire plausible, que les niveaux de revenu correspondant aux sommets estimés pour différents types de polluants auront tendance à tomber dans l'éventail des revenus des pays les plus avancés dès lors que le problème concerné devient l'objet d'un débat public intense. Par exemple, le fait que pour les CFC le point d'inflexion se situe à un niveau de revenu de 12 000 à 18 000 dollars s'explique peut-être tout simplement parce que c'était justement l'éventail des revenus des pays les plus avancés (qui sont aussi ceux qui ont assumé des engagements les plus contraignants en matière d'élimination des CFC) à l'époque de la signature du Protocole de Montréal, en 1987. Par conséquent, même si selon certaines estimations le point culminant des émissions de CO₂ pourrait se trouver à un niveau de revenu de plusieurs centaines de milliers de dollars par habitant¹²⁰, car la fonction qui lie historiquement la consommation d'énergie et le revenu est presque linéaire, on peut penser que, comme le réchauffement de la planète est devenu une des grandes préoccupations de l'opinion publique, les émissions seront réduites bien avant qu'on atteigne ce niveau; toutefois, cela impliquerait que les pays passent des paroles aux actes et honorent les engagements du Protocole de Kyoto. Il faut aussi qu'on puisse limiter la resquille en encourageant les pays en développement à prendre eux aussi des engagements, qui tiennent compte de leurs aspirations justifia-

¹¹⁹ Panayotou (1997) parvient à une conclusion similaire.

¹²⁰ Suri et Chapman (1998).

bles en matière de développement et du fait que l'essentiel de l'accroissement de la teneur en gaz à effet de serre enregistré au cours de ce siècle est imputable aux pays développés. En définitive, la CEK n'a peut-être pas de point d'inflexion naturel: elle commence à redescendre dès que les conditions politiques sont mûres pour qu'on prenne les mesures nécessaires.

L'autre aspect que nous tenons à souligner est que, jusqu'à présent, la littérature consacrée à la CEK a porté essentiellement sur le point d'inflexion de la courbe des émissions, ce qui n'est pas toujours la considération la plus importante. En effet, certains polluants, comme les métaux lourds et d'autres composés toxiques inertes, qui ne sont pas biodégradables, s'accumulent dans les écosystèmes. Par conséquent, même si à un certain niveau de revenu les émissions commencent à diminuer, les pollutions déjà cumulées avant ce stade peuvent dépasser la capacité de charge de l'écosystème et même être irréparables. Le principe de précaution voudrait donc qu'on prenne des mesures bien avant que les limites estimatives de la capacité de charge des écosystèmes soient atteintes, d'autant que la dégradation peut être brutale et inattendue.¹²¹

Enfin, l'impact sur l'environnement dépend aussi de la forme de la croissance. Une croissance économique exigeant une consommation sans cesse accrue de ressources naturelles est à l'évidence plus nocive pour l'environne-

ment qu'une croissance mue par un progrès technique qui permet d'économiser des intrants et de réduire les émissions par unité de production. Ce genre de croissance n'apparaît pas toujours spontanément mais peut exiger des incitations économiques appropriées. Le commerce peut y contribuer en facilitant la diffusion de technologies écocompatibles dans le monde.

Pour terminer ce chapitre, reprenons la conclusion convaincante d'Arrow *et al.* (1995): la croissance économique n'est pas la panacée des problèmes environnementaux; en fait, elle n'est même pas la question principale. Ce qui compte, c'est la forme de la croissance – la composition des intrants (y compris les ressources environnementales) et des extrants (y compris les déchets). Cette forme est déterminée, entre autres choses, par les institutions économiques dans le cadre desquelles l'homme agit. Il faut que ces institutions soient conçues de façon à offrir les incitations appropriées pour préserver la résistance des écosystèmes. Ces incitations doivent non seulement promouvoir l'efficacité de l'allocation des ressources environnementales à tous les niveaux de revenu, mais aussi permettre une activité économique durable, compatible avec la capacité de charge de l'écosystème. Il est tout aussi important pour les pays pauvres que pour les pays riches de protéger la capacité des écosystèmes d'assurer le bien-être.

¹²¹ Voir Arrow *et al.* (1995) pour un développement de cet aspect.

VI. Conclusion

Un des plus grands défis de l'humanité à l'orée du XXI^e siècle est de concilier la croissance démographique et les aspirations matérielles des pays développés et en développement et la préservation de l'environnement. Cela est d'autant plus difficile que les niveaux de vie sont très différents selon les pays et que, par conséquent, les priorités immédiates divergent considérablement. Le caractère transfrontières ou mondial de nombreux problèmes environnementaux, qui ne peuvent pas être réglés par l'action individuelle d'un pays quelconque, ajoute encore à la difficulté.

L'exaspération causée parfois par la lenteur avec laquelle le processus politique répond à ce défi a été en partie imputée au système commercial multilatéral. Celui-ci est accusé notamment au motif que les dispositions juridiques de l'OMC limiteraient les instruments pouvant être employés pour la mise en œuvre des politiques environnementales et notamment l'emploi de mesures commerciales pour encourager la participation à des accords environnementaux multilatéraux et pour les faire respecter. L'autre argument est que le commerce international, en rendant les industries plus mobiles, sape le pouvoir de réglementation des nations. Il convient de prendre ces deux arguments au sérieux, même si la présente étude montre pourquoi les mesures commerciales sont presque toujours une réponse suboptimale aux problèmes environnementaux.

Le démantèlement des frontières économiques exige un renforcement de la coopération intergouvernementale dans le domaine de l'environnement. De toute façon, les pays seraient interdépendants sur le plan écologique même s'ils ne commerçaient pas. Les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, pas plus que la pollution qui voyage avec l'air et l'eau. Le point pertinent est

que le démantèlement des frontières économiques et la mobilité des activités industrielles qui en résulte rendent la coopération plus urgente en réduisant l'autonomie des nations en matière de réglementation. Le coût apparent d'une action isolée, en termes de perte d'investissements et d'emplois, étouffe souvent les initiatives réglementaires.

Mais la coopération requise va au-delà de ce que l'OMC peut offrir à elle seule, d'autant que les liens entre problèmes environnementaux et commerce international ne sont qu'indirects. En même temps, le modèle de coopération de l'OMC, fondé sur des droits et des obligations légaux, pourrait inspirer une coopération internationale plus structurée en matière d'environnement. Aujourd'hui, la coopération internationale dans le domaine de l'environnement s'exprime par le biais d'une multitude d'organisations et de conventions, qui ne constituent pas un ensemble cohérent. Bien entendu, il faudra probablement un certain temps pour trouver la forme que devront prendre les nouvelles institutions mondiales de coopération environnementale et on devra tenir compte d'un large éventail d'intérêts et de positions, et notamment de ceux exprimés par la société civile.

D'ici là, même dans le cadre de son mandat actuel, l'OMC peut faire un certain nombre de choses importantes pour l'environnement. La contribution la plus évidente serait de s'attaquer aux derniers obstacles qui entravent le commerce des technologies écocompatibles et des services environnementaux afin de réduire le coût de l'investissement dans des procédés de production non polluants et des systèmes de gestion de l'environnement. Une autre contribution consisterait à promouvoir la réduction des subventions qui sont nocives pour l'environnement, notamment celles qui visent l'énergie, l'agriculture et la pêche.

Bibliographie

- Albrecht, J. (1998). «Environmental Policy and Inward Investment Position of US Dirty Industries», *Intereconomics*, juillet/août, pages 186-194.
- Anderson, Kym (1992). The standard welfare economics of policies affecting trade and the environment, in Anderson et Blackhurst (eds.), *The Greening of World Trade Issues*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Anderson, K. et W. McKibbin (1997). «Reducing Coal Subsidies and Trade Barriers: Their Contribution to Greenhouse Gas Abatement», CEPR Discussion Paper No. 1698, octobre.
- Andreoni, J. et A. Levinson (1998). «The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve», NBER Working Paper No. 6739, septembre.
- Angelsen, A., E. Shitindi, et J. Aarrestad (1999). «Why do Farmers Expand their Land into Forests? Theories and Evidence from Tanzania», *Environment and Development Economics*, Vol. 4(3), juillet, pages 313-332.
- Antle, J.M. et G. Heidebrink (1995). «Environment and Development: Theory and International Evidence», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 43(3), pages 603-625.
- Antweiler, W., B. Copeland, et S. Taylor (1998). «Is Free Trade Good for the Environment?» Discussion Paper No. 98-11, Department of Economics, University of British Columbia, Canada.
- Arrow, K., B. Bohlin, R. Costanza, P. Dasgupta, C. Folke, C.S. Holling, B.O. Jansson, S. Levin, K.G. Maler, C. Perrings, et D. Pimentel (1995). «Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment», *Science*, avril 18, pages 520-521.
- Auty, R. (1997). «Pollution Patterns during the Industrial Transition», *The Geographical Journal*, Vol. 163(2), juillet, pages 206-215.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Inc., Publishers, New York.
- Banque mondiale (1992). *Rapport sur le développement dans le monde, 1992: Le développement et l'environnement*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Banque mondiale (1998). *World Development Indicators*, Washington D.C., États-Unis.
- Banque mondiale (1999). «Trade and Environment: A View from the World Bank», exposé de Ian Johnson, Vice-Président, Développement écologiquement et socialement durable, au Symposium de haut niveau sur le commerce et l'environnement de l'OMC, mars 1999.
- Barbier, E. (1997). «Introduction to the Environmental Kuznets Curve Special Issue», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 369-381.
- Barrett, S. (1994). «Strategic Environmental Policy and International Trade», *Journal of Public Economics*, Vol. 54(3), pages 325-338.
- Barro, R. (1998). «Recent Development in Growth Theory and Empirics», Mimeograph, Department of Economics, Harvard University, Boston.
- Becker, R. et V. Henderson (1997). «Effects of Air Quality Regulation on Decisions of Firms in Polluting Industries», NBER Working Paper No. 6160, septembre.
- Beckerman, W. (1992). «Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment?», *World Development*, Vol. 20(4), pages 481-496.
- Beghin, J., D. Roland-Holst, et D. van der Mensbrugghe (1994). «Coordinated Approaches to Mexican Trade and Environmental Policy», Mimeograph, décembre 2, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Beghin, J., B. Bowland, S. Dessus, D. Roland-Holst, et D. van der Mensbrugghe (1998). Trade, Environment, and Public Health in Chile: Evidence from an Economy-wide Model, Manuscript, OCDE, avril.
- Berman, E. et L. Bui (1998). «Environmental Regulations and Productivity: Evidence from Oil Refineries», NBER Working Paper No. 6776, novembre.
- Bouman, M. (1996). «Do Pollution Abatement Costs Induce Direct Foreign Investments? Evidence from Germany», Mimeograph, University of Amsterdam, Pays-Bas.
- Brander, J. et S. Taylor (1997). «International Trade between Consumer and Conservationist Countries», NBER Working Paper No. 6006, avril.
- de Bruyn, S. (1997). «Explaining the Environmental Kuznets Curve: Structural Change and International Agreements in Reducing Sulphur Emissions», *Environment and Development Economics*, Vol. 2(4), pages 485-503.
- Carson, R.T., Y. Jeon, et D.R. McCubbin (1997). «The Relationship Between Air Pollution Emissions and Income: US data», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 433-450.
- Chichilnisky, G. (1994). «North-South Trade and the Global Environment», *American Economic Review*, septembre, pages 851-874.
- CNUCED (1996). *Incentives and Foreign Direct Investment*, Genève.
- Coase, R. (1960) «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, octobre, pages 1-44.
- Cohen, M., et S. Fenn (1997). «Environmental and Financial Performance: Are they Related?», Mimeograph, Department of Economics, Vanderbilt University, Nashville.
- Cole, M.A., A.J. Rayner, et J.M. Bates (1997). «The Environmental Kuznets Curve: An Empirical Analysis», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 401-416.
- Cole, M.A., A.J. Rayner et J.M. Bates (1998). «Trade Liberalization and the Environment: The Case of the Uruguay Round», *World Economy*, Vol. 21(3), mai, pages 337-347.

- Conrad, K. (1993). «Taxes and Subsidies for Pollution-Intensive Industries as Trade Policy», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 25, pages 121-135.
- Copeland, B. et S. Taylor (1994). «North-South Trade and the Environment», *Quarterly Journal of Economics*, août, pages 755-787.
- Copeland, B., et S. Taylor (1995). «Trade and Transboundary Pollution», *American Economic Review*, Vol. 85, pages 716-737.
- Cropper, M. et W. Oates (1992). «Environmental Economics: A Survey», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, juin, pages 675-740.
- Cropper, M., et C. Griffiths (1994). «The Interaction of Population Growth and Environmental Quality», *American Economic Review*, Vol. 84(2), pages 250-254.
- Dasgupta, S., B. Laplante, et N. Mamingi (1998). «Capital Market Responses to Environmental Performance in Developing Countries», Policy Research Working Paper 1909, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Dessus, S., D. Roland-Holst, et D. van der Mensbrugghe (1994). «Input-Based Pollution Estimates for Environmental Assessments in Developing Countries», Technical Paper No. 101, OECD/GD(94)93, OCDE, Paris, France.
- Dollar, D. (1990). «Outward Orientation and Growth: An Empirical Study using a Price-Based Measure of Openness», Banque mondiale, Washington, D.C.
- Ekins, P. (1997). «The Kuznets Curve for the Environment and Economic Growth: Examining the Evidence», *Environment and Planning*, Vol. 29, pages 805-830.
- Eriksson, C., et J. Persson (1998). «Sources of the Environmental Kuznets Curve: Preferences, Technology and Voting», in J. Persson, *Essays on Growth* (doctoral dissertation), Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Suède.
- Eskeland, G., et A. Harrison (1997). «Moving to Greener Pasture? Multinationals and the Pollution-Haven Hypothesis», Policy Research Working Paper No. 1744, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Esty, D. (1994). *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics, juillet, Washington, D.C.
- Esty, D. (1996). «Revitalizing Environmental Federalism», *Michigan Law Review*, Vol. 95(3), décembre, pages 570-653.
- Esty, D. et D. Geradin (1998). «Environmental Protection and International Competitiveness: A Conceptual Framework», *Journal of World Trade*, Vol. 32(3), juin, pages 5-46.
- FAO (1993). «Pêches marines et droit de la mer: Dix ans de mutations». Chapitre spécial (révisé) de «La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1992». Circulaire sur les Pêches de la FAO, n° 853. Département des pêches de la FAO, Rome, Italie.
- FAO (1999). «La situation mondiale des pêches et de l'agriculture, 1998», Rome, Italie.
- Francois, J., B. McDonald, et H. Nordström (1996). «The Uruguay Round. A Numerical Based Qualitative Assessment», in W. Martin et A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Fredriksson, P. (1999). «The Political Economy of Trade Liberalization and Environmental Policy», *Southern Economic Journal*, Vol. 65(3), janvier.
- Fullerton, D., Hong, I., et G. Metcalf (1999). «A tax on Output of the Polluting Industry is not a Tax on Pollution: The Importance of Hitting the Target», NBER Working Paper No. 7259, juillet.
- GATT (1971). «Lutte contre la pollution industrielle et commerce international», juillet, Genève.
- GATT (1994). «Rapport de M. l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon), Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, aux Parties Contractantes à leur quarante-neuvième session», L/7402, 2 février, Genève.
- Goodstein, E. (1995). «Jobs or the Environment? No Trade-off», *Challenge*, janvier-février, pages 41-45.
- Gordon, Scott. (1954). «Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery», *Journal of Political Economy*, Vol. 62, avril, pages 124-142.
- Gore, Albert (1992). *Earth in the Balance*, Houghton Mifflin Co., Boston, États-Unis.
- Gray, W. (1997). «Manufacturing Plant Location: Does State Pollution regulation Matter?», NBER Working Paper No. 5880, janvier.
- Grossman, G.M. et A.B. Krueger (1991). «Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement», NBER Working Paper No. 3914, novembre.
- Grossman, G.M. et A.B. Krueger (1993). «Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement», in P. Garder (ed.), *The U.S.-Mexico Free Trade Agreement*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Grossman, G.M. et A.B. Krueger (1995). «Economic Growth and the Environment», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(2), pages 353-377.
- Guisinger, S. (1986). «Do Performance Requirements and Investment Incentives Work?», *World Economy*, Vol. 9(1), mars, pages 79-96.
- Hartman, R., M. Huq, et D. Wheeler (1997). «Why Paper Mills Clean Up: Determinants of Pollution Abatement in Four Asian Countries», Policy Research Working Paper No. 1710, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Henderson, V. (1996). «Effects of Air Quality Regulation», *The American Economic Review*, Vol. 86(4), septembre.
- Hettige, H., R.E.B. Lucas, et D. Wheeler (1992). «The Toxic Intensity of Industrial Production: Global Patterns, Trends and Trade Policy», *American Economic Review*, Vol. 82(2), pages 478-481.
- Hettige, H., M. Mani, et D. Wheeler (1998). «Industrial Pollution in Economic Development (Kuznets Revisited)», Policy Research Working Paper No. 1876, Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis, janvier.
- Holtz-Eakin, D. et T.M. Selden (1995). «Stoking the Fires? CO₂ Emissions and Economic Growth», *Journal of Public Economics*, Vol. 57, pages 85-101.

- Huang, Y. (1992). «Tax Competition and Involuntary Unemployment», Ph.D. thesis, Indiana University, États-Unis.
- Jaffe, A., S. Peterson, P. Portney, et R. Stavins (1995). «Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What does the Evidence Tell Us?», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII (mars), pages 132-163.
- Jaffe, A. et K. Palmer (1997). «Environmental Regulations and Innovations: A Panel Data Study», *The Review of Economics and Statistics*, novembre, pages 610-619.
- Jones, L. et R. Manuelli (1995). «A Positive Model of Growth and Pollution Control», NBER Working Paper No. 5205, août.
- Joskow, P. et R. Schmalensee (1997). «The Political Economy of Market-Based Environmental Policy: The U.S. Acid Rain Program», Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Kahn, M. (1997). «The Silver Lining of Rust Belt Manufacturing Decline: Killing off Pollution Externalities», Mimeograph, Columbia University, États-Unis, août.
- Kanbur, R., M. Keen, et S. Van Wijnbergen (1995). «Industrial Competitiveness, Environmental Regulations and Direct Foreign Investment», in Golden et Winters (eds.), *The Economics of Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Kaufmann, R.K., B. Davidsdottir, S. Garnham, et P. Pauly (1997). «The Determinants of Atmospheric SO₂ Concentration: Reconsidering the Environmental Kuznets Curve», *Ecological Economics* (Special Issue on the Environmental Kuznets Curve).
- Kennedy, P. (1994). «Equilibrium Pollution Taxes in Open Economics with Imperfect Competition», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, pages 49-63.
- Kim, J. et D. Wilson (1997). «Capital Mobility and Environmental Standards: Racing to the Bottom with Multiple Tax Instruments», *Japan and the World Economy*, Vol. 9, pages 537-551.
- Krugman, P. (1986). *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis, et Londres, Royaume-Uni.
- Kuznets, S. (1955). «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, Vol. 45(1), pages 1-28.
- Lally, A.P. (1998). «ISO 14000 and Environmental Cost Accounting: The Gateway to the Global Market», *Law and Policy in International Business*, Vol. 29(4), pages 501-538.
- Lanoie, P., B. Laplante, et M. Roy (1997). «Can Capital Markets Create Incentives for Pollution Control?», Working Paper No. 1753, Development Research Working Group, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Lee, H. et D. Roland-Holst (1997). «Trade and the Environment», in J. Francois et K. Reinert (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Levinson, A. (1996a). «Environmental Regulations and Industry Locations: International and Domestic Evidence», in J. Bhagwati et R. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis, et Londres, Royaume-Uni.
- Levinson, A. (1996b). «The Missing Pollution Haven Effect: Examining Some Common Explanations», Mimeograph, Economics Department, University of Wisconsin, États-Unis, août.
- Levinson, A. (1996c). «Environmental Tax Competition: The Race to the Top in States Hazardous Waste Disposal Taxes», Mimeograph, Economics Department, University of Wisconsin, États-Unis, décembre.
- Levinson, A. (1997a). «A Note on Environmental Federalism: Interpreting Some Contradictory Results», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 33, pages 359-366.
- Levinson, A. (1997b). «NIMBY Taxes Matter: State Taxes and Interstate Hazardous Waste Shipment», Mimeograph, Economics Department, University of Wisconsin, États-Unis, octobre.
- Levy, D. (1995). «The Environmental Practices and Performance of Transnational Corporations», *Transnational Corporations*, Vol. 4(1), avril, pages 44-67.
- Long, Bill (1995). «Global Competition: The Environmental Dimension», *Business Economics*, avril, pages 45-50.
- Lopez, R. (1994). «The Environment as a Factor of Production: The Effects of Economic Growth and Trade Liberalization», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, pages 163-184.
- Low, P. (1992). «Trade Measures and Environmental Quality: The Implication for Mexico's Exports», in P. Low (ed.) *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Paper No. 159, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Low, P. et A. Yeats (1992). «Do Dirty Industries Migrate?», in P. Low (ed.) *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Paper No. 159, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Lucas, R., D. Wheeler, et H. Hettige (1992). «Economic Development, Environmental Regulations and the International Migration of Toxic Industrial Pollution: 1960-1988», in P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Paper No. 159, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Mæstad, O. (1998). «On the Efficiency of Green Trade Policies», *Environmental and Resource Economics*, Vol. 11(1), janvier.
- Magee, S., W. Brock, et L. Young (1989). *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Markusen, J. (1975). «International Externalities and Optimal Tax Structures», *Journal of International Economics*, Vol. 5, pages 15-29.
- Markusen, J., E. Morey, et N. Olewiler (1993). «Environmental Policy When Market Structure and Plant Locations are Endogenous», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 24, pages 69-86.
- Markusen, J., E. Morey, et N. Olewiler (1995). «Competition in Regional Environmental Policies When Plant Locations

- are Endogenous», *Journal of Public Economics*, Vol. 52, pages 117-132.
- Mäler, K-G. (1990). «International Environmental Problems», *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6(1), pages 80-108.
- Mäler, K-G. (1997). «Environment, Poverty, and Economic Growth» de B. Pleskovic et J. Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- McConnell, K. (1997). «Income and the Demand for Environmental Quality», *Environment and Development Economics*, Vol. 4(2), pages 383-399.
- McGuire, M. (1982). «Regulation, Factor Rewards, and International Trade», *Journal of Public Economics*, Vol. 17, pages 335-54.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers, et W.H. Behrens (1972). *The Limits to Growth*, Universe Books, New York, États-Unis.
- Milazzo, M. (1998). «Subsidies in world Fisheries: A Re-examination», *World Bank Technical Paper No. 406*, Fisheries Series, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Moomaw, W.R., et C.G. Unruh (1997). «Are Environmental Kuznets Curves Misleading Us? The Case of CO₂ Emissions», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 451-463.
- Morgenstern, R., W. Pizer, et J. Shih (1997). «Are We Overstating the Economic Costs of Environmental Protection?», *Discussion Paper 97-36*, Resource of the Future, Washington, D.C., États-Unis.
- Oates, W. et R. Schwab (1988). «Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing», *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pages 333-354.
- OCDE (1997). «Les conséquences des politiques de protection de l'environnement sur les coûts de compétitivité: la sidérurgie», *DSTI/SI/SC(97)46*, OCDE, Paris, France.
- OMC (1998a). *Cinquantième anniversaire du système commercial multilatéral*, Genève, Suisse.
- OMC (1998b). «Effets des incitations à l'investissement et des prescriptions de résultats sur le commerce international», *WT/WGTI/W/56*, 30 septembre.
- Palmer, K., W. Oates, et P. Portney (1995). «Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(4), pages 119-132.
- Panayotou, T. (1993). «Empirical Tests and Policy Analysis of Environmental Degradation at Different Stages of Economic Development», *Working Paper 238*, Organisation internationale du travail, Genève, Suisse.
- Panayotou, T. (1995). «Environmental Degradation at Different Stages of Economic Development», in I. Ahmed et J.A. Doleman (eds.), *Beyond Rio: The Environmental Crises and Sustainable Livelihoods in the Third World*, Macmillan Press, Londres, Royaume-Uni.
- Panayotou, T. (1997). «Demystifying the Environmental Kuznets Curve: Turning a Black Box into a Policy Tool», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 465-484.
- Pargal, S. et D. Wheeler (1996). «Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia», *Journal of Political Economy*, Vol. 104(6), décembre, pages 1314-1327.
- Pearce, D. et J. Warford (1993). *World Without End: Economics, Environment, and Sustainable Development*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Peltzman, S. et N. Tideman (1972). «Local Versus National Pollution Control», *American Economic Review*, décembre.
- Pethig, R. (1976). «Pollution, Welfare and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantages», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 2, pages 160-69.
- PNUE, «Registre des traités internationaux et autres accords dans le domaine de l'environnement», Nairobi, 1996.
- Porter, M. (1991). «America's Green strategy», *Scientific American*, avril, page 68.
- Porter, M., et C. van der Linde (1995). «Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(4), pages 97-118.
- Rauscher, M. (1991). «National Environmental Policies and the Effects of Economic Integration», *European Journal of Political Economy*, Vol. 7, pages 313-329.
- Repetto, R. (1995). «Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What Are the Real Issues?», *World Resources Institute*, Washington, D.C., mai.
- Roberts, T. et P. Grimes (1997). «Carbon Intensity and Economic Development 1962-91: A Brief Exploration of the Environmental Kuznets Curve», *World Development*, Vol. 25(2), pages 191-198.
- Robins, N. et S. Roberts (1998). «Environmental Responsibility in World Trade», *International Institute for Environment and Development*, Londres, Royaume-Uni.
- Rock, M. (1996). «Pollution Intensity of GDP and Trade Policy: Can the World Bank be Wrong?», *World Development*, Vol. 24, pages 471-479.
- Schot, J. et K. Fischer (1993). «The Greening of the Industrial Firm», in Fischer et Schot (eds.), *Environmental Strategies for Industry*, Island Press, Washington, D.C., États-Unis.
- Selden, T. M. et D. Song (1994). «Environmental Quality and Development: Is there a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, pages 147-162.
- Selden, T. M. et D. Song (1995). «Neoclassical Growth, the J Curve for Abatement, and the Inverted U Curve for Pollution», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 29, pages 162-168.
- Shafik, N. et S. Bandyopadhyay (1992). «Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross-section Evidence», *Policy Research Working Paper No. WPS904*, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Shafik, N. (1994). «Economic Development and Environmental Quality: An Econometric Analysis», *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, pages 757-773.

- Siebert, H. (1977). «Environmental Quality and the Gains from Trade», *Kyklos*, Vol. 30, pages 657-673.
- Sorsa, P. (1994). «Competitiveness and Environmental Standards», Policy Research Working Paper No. 1249, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Southgate, D. (1991). «Tropical Deforestation and Agricultural Development in Latin America», Working Paper 1991-20, Banque mondiale, Washington, D.C., États-Unis.
- Southgate, D., R. Sierra, et L. Brown (1989). «The Causes of Tropical Deforestation in Ecuador: A Statistical Analysis», Paper 89-09, London Environmental Economics Centre, Londres, Royaume-Uni.
- Stern, D. (1998). «Progress on the Environmental Kuznets Curve?», *Environment and Development Economics*, Vol. 3, pages 173-196.
- Suri, V. et D. Chapman (1998). «Economic Growth, Trade and Energy: Implications for the Environmental Kuznets Curve», *Ecological Economics*, Vol. 25, pages 195-208.
- Swanson, T., et R. Cervigni (1996). «Policy Failures and Resource Degradation», in T. Swanson (ed.), *The Economics of Environmental Degradation: Tragedy for the Commons?* publié pour le PNUE par Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, et Brookfield, États-Unis.
- Swire, P. (1996). «The Race to Laxity and the Race to Undesirability: Explaining Failures in Competition Among Jurisdictions in Environmental Law», *Yale Journal on Regulation*, mars.
- Syrquin, M. (1989). «Patterns of Structural Change», in H. Chenery et T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, North-Holland, Amsterdam, Pays-Bas.
- Tiebout, C. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pages 416-424.
- Tobey, J. (1990). «The Impact of Domestic Environmental Policies on Patterns of World Trade: An Empirical Test», *Kyklos*, Vol. 43, pages 191-209.
- Torras, M. et J. Boyce (1998). «Income, Inequality, and Pollution: A Reassessment of the Environmental Kuznets Curve», *Ecological Economics*, Vol. 25, pages 147-160.
- Turner, K., D. Pearce, et I. Bateman (1994). *Environmental Economics: An Elementary Introduction*, Harvester Wheatsheaf, New York, Londres, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapour.
- Ulph, A. (1997). «Environmental Policy and International Trade», in Carraro et Siniscalco (eds.), *New Directions in the Economic Theory of the Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- United States Census Bureau (1996). «Pollution Abatement Costs and Expenditures: 1994», Report No. MA200(94)-1, mai.
- United States Environmental Protection Agency (1998). «US-Canada Air Quality Agreement Progress Report 1998.» (www.epa.gov/acidrain).
- United States International Trade Commission (1995). «Trade Liberalization and Pollution in Manufacturing», *International Economic Review*, Office of Economics, USITC, Washington, D.C., mars, pages 17-30.
- Vincent, J.R. (1997). «Testing for Environmental Kuznets Curves Within a Developing Country», *Environment and Development Economics* (Special Issue: The Environmental Kuznets Curve), Vol. 2(4), pages 417-433.
- William, J. (1999). «Economic Growth and Environmental Resources», Working Paper, Economics Department, University of Oregon, États-Unis.
- Wilson, J.D. (1996). «Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?», in Bhagwati et Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis, et Londres, Royaume-Uni.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Institut des ressources mondiales, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Programme des Nations Unies pour le développement et Banque mondiale (1998). «World Resources 1998-99: A Guide to the Global Environment», Oxford University Press, New York et Oxford.
- WWF (1998). «The Footprint of Distant Water Fleets on World Fisheries», publié par the Endangered Seas Campaign, WWF International, Royaume-Uni.
- Xing, Y. et C. Kolstad (1998). «Do Lax Environmental Regulations Attract Foreign Investment?», Mimeograph, mai, University of California, Santa Barbara, États-Unis.
- Xu, X. (1998). «Export Performance of Environmentally Sensitive Goods: A Global Perspective», Pacific Economic Paper No. 278, avril, Australia-Japan Research Centre, the Australian National University, Australie.

ANNEXE I

COMMERCE ET ENVIRONNEMENT AU GATT/À L'OMC

Note d'information du Secrétariat¹

I. INTRODUCTION

1. Au début des années 70, les parties contractantes du GATT ont reconnu la nécessité d'aborder au GATT les questions environnementales qui touchent au commerce. Le Groupe sur les mesures environnementales et le commerce international, établi en 1971, a été le premier cadre institutionnel créé à cet effet au sein du GATT. Quelque 20 ans plus tard, un groupe de pays, considérant qu'il était important que les parties contractantes parviennent à mieux comprendre les liens entre les politiques dans le domaine de l'environnement et les règles du GATT, ont demandé l'activation du Groupe établi en 1971. Le programme de travail du GATT comprenait aussi la question des produits interdits sur le marché intérieur, soulevée par certains pays en développement au début des années 80.

2. À la fin du Cycle d'Uruguay, les Ministres du commerce ont adopté la Décision sur le commerce et l'environnement qui intégrait les questions relatives à l'environnement et au développement durable dans les travaux de l'OMC. Ils ont établi le Comité du commerce et de l'environnement et lui ont donné un vaste mandat, englobant presque tous les aspects des liens entre commerce et environnement. Les travaux du Comité ont contribué à développer la communication entre les experts commerciaux et les experts de l'environnement aux niveaux tant national qu'international.

3. L'environnement n'a pas fait, en tant que tel, l'objet de négociations au cours du Cycle d'Uruguay. Au début des années 80, la nécessité de le protéger n'occupait pas un rang aussi élevé dans les préoccupations politiques des gouvernements et rien n'a été fait pour l'inscrire au programme du Cycle d'Uruguay. Néanmoins, les considérations environnementales n'ont pas été totalement absentes des préoccupations des négociateurs et différents instruments de l'OMC en tiennent compte. En outre, la présente note résume brièvement les différends commerciaux qui avaient trait à la santé humaine ou animale ou à l'environnement.

4. Au cours des toutes dernières années, des mesures ont été prises pour accroître la transparence des activités de l'OMC. La mise en distribution générale de documents de l'OMC a été facilitée et tous ces documents peuvent maintenant être consultés sur la page d'accueil de l'OMC. De plus, le Directeur général et le Secrétariat ont pris différentes initiatives pour améliorer le dialogue avec la société civile.

II. TRAVAUX DU GATT CONCERNANT LES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

A. GROUPE SUR LES MESURES CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT ET LE COMMERCE INTERNATIONAL

1. Travaux préparatoires de la Conférence de Stockholm de 1972

5. Au cours des travaux préparatoires de la Conférence sur l'environnement, qui a eu lieu à Stockholm en 1972, le Secrétariat a été prié par le Secrétaire général de la Conférence de fournir une contribution. En réponse à cette demande, le Secrétariat a établi une étude, engageant sa propre responsabilité, intitulée «Lutte contre la pollution industrielle et commerce international».²

6. Cette étude porte essentiellement sur les incidences que l'adoption de mesures de lutte contre la pollution industrielle pourrait avoir sur le commerce international. Reconnaisant que les gouvernements doivent agir pour protéger et améliorer l'environnement tout en évitant d'adopter de nouveaux obstacles au commerce, elle traite de certains problèmes qui devraient être résolus par l'élaboration de lignes directrices en vue de mesures qui permettraient une lutte efficace contre la pollution sans porter tort à la structure du commerce international.

2. Établissement du Groupe sur les mesures environnementales et le commerce international

7. En octobre 1971, le Directeur général, M. Olivier Long, avait indiqué que les parties contractantes devaient suivre les problèmes que les mesures prises contre la pollution résultant des procédés de fabrication industrielle pourraient créer pour le commerce international: «en d'autres termes qu'elles considèrent les répercussions de la lutte contre la pollution industrielle sur le commerce international, notamment en ce qui concerne l'application des dispositions de l'Accord général. Une responsabilité spéciale incombe en ce domaine aux parties contractantes. Elles doivent veiller à ce que les efforts déployés par les pouvoirs publics pour lutter contre la pollution n'aboutissent pas à la création de nou-

¹ Cette note a été établie pour donner aux participants au Symposium de haut niveau sur le commerce et l'environnement, qui s'est tenu au siège de l'OMC en mars 1999, un aperçu des diverses activités relatives à l'environnement menées dans le cadre du GATT de 1947 et de l'Organisation mondiale du commerce. Elle est reproduite ici pour compléter l'analyse économique figurant dans le corps de la présente étude. Établie sous la propre responsabilité du Secrétariat, cette note n'est pas censée rendre compte des vues des Membres de l'OMC ni interpréter les Accords de l'OMC.

² Voir le document L/3538.

veaux obstacles au commerce et n'empêchent pas la suppression des obstacles existants. Peut-être vaudrait-il la peine, par conséquent, de rechercher s'il ne conviendrait pas que les PARTIES CONTRACTANTES se dotent pour cela d'un dispositif adaptable auquel il serait possible de recourir le cas échéant à la demande de parties contractantes».³

8. Au cours du débat qui a suivi, plusieurs représentants ont admis que le GATT devait dans un certain sens se préoccuper des répercussions de la lutte contre la pollution industrielle sur le commerce international. Bon nombre d'entre eux se sont rangés à l'idée de la création à cette fin d'un organisme permanent. Cependant les opinions divergeaient quant à la nature et aux objectifs de l'organisme en question, ainsi que sur le point de savoir s'il devrait être établi en prévision des problèmes qui pourraient se poser, ou s'il fallait attendre de savoir comment allait évoluer la situation. Certains représentants ont suggéré de ne prendre aucune décision avant la fin de la Conférence de Stockholm. D'autres ont estimé qu'il valait mieux que les travaux en la matière soient entrepris avant que les problèmes posés aient été résolus. Certains représentants ont estimé que le GATT disposait de moyens suffisants pour traiter de cette question et doutaient de la nécessité de créer un nouvel organisme.⁴

9. À la réunion qu'il a tenue en novembre 1971, le Conseil est convenu d'instituer un Groupe de la protection de l'environnement et du commerce international et lui a confié le mandat suivant:

- «1. examiner, sur demande, toutes questions spécifiques relevant des problèmes de politique commerciale liés aux mesures destinées à lutter contre la pollution et à protéger l'environnement, notamment au regard de l'application des dispositions de l'Accord général, en tenant compte des problèmes particuliers des pays en développement,
2. présenter au Conseil un rapport sur ses activités.»⁵

10. En présentant le mandat du Groupe, le Directeur général a déclaré ce qui suit:

«Les fonctions du groupe dont la création est proposée seraient limitées à l'examen de questions précises ayant trait à l'application des dispositions de l'Accord général. De la sorte, il n'y aurait aucun risque de double emploi avec des travaux que d'autres organismes consacrent à ce très vaste problème de l'environnement ni d'empiétement sur ces travaux. À la connaissance du secrétariat il n'existe pas en ce moment de problème dont pourrait être saisi ce groupe, s'il était créé aujourd'hui. On peut néanmoins prévoir que des problèmes concrets pourront surgir dans ce domaine. C'est pourquoi il vaut mieux se pourvoir à l'avance du dispositif nécessaire au lieu d'attendre qu'un problème particulier se pose et mettre ensuite sur pied un organe approprié, dont la constitution serait alors difficile et dont la nature se ressentirait fortement du cas d'espèce qui aurait motivé sa création.»⁶

11. Le Groupe a été établi en tant qu'organe de réserve prêt à entrer en action, à la demande d'une partie contractante, quand le besoin s'en ferait sentir. Il a été convenu que M. Kaya (Japon) en serait le Président.⁷ Cependant, il n'a jamais été demandé, pendant près de 20 ans, de convoquer une réunion de ce groupe.

3. Activation du Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international

12. À la réunion ministérielle tenue à Bruxelles en décembre 1990, les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁸ ont fait distribuer une proposition formelle de déclaration des Ministres sur le commerce et l'environnement. Ils ont déclaré qu'une attention prioritaire devrait être accordée à l'interdépendance de la politique commerciale et de la politique de l'environnement et, à cette fin, ont demandé aux PARTIES CONTRACTANTES: a) d'entreprendre une étude sur les liens entre les politiques dans le domaine de l'environnement et les règles du système commercial multilatéral; b) d'examiner les implications des travaux préparatoires relatifs à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui se tiendra en 1992, ainsi que la possibilité de présenter une contribution du GATT à l'occasion de cette Conférence; c) d'organiser en 1991 une réunion du Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international dont le mandat actualisé sera arrêté par le Conseil du GATT, afin de fournir aux parties contractantes un cadre pour débattre de ces questions.⁹ La Réunion ministérielle de Bruxelles n'a pas pu conclure le Cycle d'Uruguay et aucun effet n'a été donné à la proposition de déclaration.

13. Les parties contractantes membres de l'AELE ont donné suite à cette initiative en faisant une déclaration à la quarante-sixième session des PARTIES CONTRACTANTES dans laquelle ils indiquaient qu'ils considéraient qu'il était important et urgent que les parties contractantes s'efforcent de mieux comprendre les liens existant entre les politiques dans le domaine de l'environnement et les règles du GATT, afin d'instaurer dans ce domaine une coopération multilatérale cohérente.¹⁰ En février 1991, elles ont demandé au Directeur général, M. Arthur Dunkel, de réunir dès que possible

³ Voir le document C/M/73.

⁴ Voir le document C/M/73.

⁵ Voir le document C/M/74.

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir le document C/M/75.

⁸ L'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

⁹ Voir le document MTN.TNC/W/47, 3 décembre 1990.

¹⁰ Document SR.46/2.

le Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international. Pour justifier leur demande, elles ont exposé notamment les motifs ci-après:

«Les conceptions présidant à l'élaboration des politiques environnementales variaient considérablement selon les pays en raison de la diversité de leurs situations géographiques et économiques, de leurs stades de développement et de leurs problèmes en matière d'environnement. En conséquence, les priorités des gouvernements sur ces questions variaient aussi. Le problème était que les différences dans les politiques effectivement menées risquaient de déboucher sur des différends commerciaux à l'avenir. Le principal souci des pays de l'AELE était de faire en sorte que le cadre des règles du GATT fonctionne, qu'il donne des indications claires aux responsables de l'élaboration des politiques commerciales et environnementales et que, pour le règlement des différends, le GATT ne soit pas confronté à des problèmes qu'il ne serait pas apte à traiter (...)

Les pays de l'AELE savaient qu'il n'était pas possible d'établir avec certitude la nature des interactions entre les politiques environnementales et les politiques commerciales. C'est pourquoi un important travail technique serait nécessaire avant que l'on puisse tirer des conclusions et trouver un compromis entre les différents intérêts en présence. Ces pays pensaient qu'il importait d'entreprendre rapidement l'étude de ces problèmes complexes, et ils avaient donc demandé au Directeur général de réunir dès que possible le Groupe de travail de 1971. Les pays de l'AELE considéraient que ce groupe était l'organe le mieux placé pour traiter les questions qui s'étaient posées et se poseraient dans le cadre des politiques environnementales, de façon que le GATT puisse continuer de constituer un ensemble de règles pertinentes à tous égards. Après avoir étudié soigneusement le mandat du Groupe, les pays de l'AELE étaient arrivés à la conclusion qu'il avait une portée suffisante.»

14. Les pays de l'AELE ont également proposé que le GATT fournisse, comme d'autres organismes internationaux, une contribution à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992.¹¹

15. Plusieurs délégations étaient favorables à la proposition de réunir le Groupe créé en 1971, considérant que le GATT ne pouvait pas rester en dehors du débat qui avait été amorcé mais devait y participer. D'autres délégations étaient d'avis que cette initiative était prématurée et qu'il fallait attendre l'issue de la CNUED. Certains considéraient aussi que la priorité devait être accordée à la conclusion du Cycle d'Uruguay. La question du caractère approprié du mandat de ce groupe a également été soulevée. Alors que certains convenaient qu'il fallait adopter une approche pragmatique en parlant du mandat existant, d'autres considéraient que ce mandat ne comprenait pas la question générale des liens d'interdépendance entre commerce et environnement.

16. Compte tenu des divergences existantes au sujet de la proposition de réunir le groupe, le Conseil a décidé de demander au Président des PARTIES CONTRACTANTES, l'Ambassadeur R. Ricupero (Brésil), de mener des consultations informelles, en particulier pour se demander si le mandat actuel du groupe était le plus approprié.¹² En avril 1991, l'Ambassadeur Ricupero a annoncé qu'un consensus s'était dégagé pour qu'un «débat structuré» ait lieu au sujet du commerce et de l'environnement à la prochaine réunion du Conseil. S'agissant de la proposition de réactiver le Groupe de 1971, des consultations informelles se sont poursuivies dans le but de résoudre le problème du mandat et de décider quelle contribution le GATT pourrait apporter au processus engagé pour la CNUED.¹³

17. Afin de faciliter le débat structuré, le Président a fait ensuite distribuer une liste d'«éléments» qui pourrait être utilisée par les délégations participant au débat du Conseil. Selon cette note, «ce débat aurait pour objet d'identifier les mesures prises pour protéger l'environnement qui peuvent affecter le commerce et le développement, à la lumière des dispositions de l'Accord général et des instruments issus du Tokyo Round». Cette liste indicative de points s'articulait autour de cinq grands thèmes: i) liens entre les politiques de l'environnement, les politiques commerciales et le développement durable, y compris la libéralisation accrue du commerce, ii) identification des mesures prises pour protéger l'environnement qui affectent directement ou indirectement le commerce international, iii) identification des secteurs présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, compte tenu des besoins de leur commerce, de leurs finances et de leur développement, dans lesquels le commerce peut être affecté par des mesures touchant à l'environnement, iv) dispositions des instruments internationaux relatifs à l'environnement; principes et concepts adoptés ou en cours d'examen, v) identification des articles de l'Accord général et des instruments issus du Tokyo Round intéressant les mesures commerciales prises pour protéger l'environnement.¹⁴

18. Une trentaine de délégations ont participé au débat structuré.¹⁵ De nombreuses questions ont été soulevées: la nécessité de faire en sorte que les règles du GATT et la protection de l'environnement se renforcent mutuellement; le rapport entre les restrictions commerciales énoncées dans les instruments internationaux relatifs à l'environnement et les règles du GATT; l'application des règles et principes du GATT aux questions environnementales liées au commerce; la dis-

¹¹ Réunion du Conseil du GATT du 6 février 1991, document C/M/247. Cette question était également à l'ordre du jour de la réunion du Conseil du 12 mars 1991, document C/M/248.

¹² Réunion du Conseil du GATT du 6 février 1991, document C/M/247.

¹³ Réunion du Conseil du 24 avril 1991, document C/M/249, 22 mai 1991.

¹⁴ *Éléments pour le débat structuré sur les mesures concernant l'environnement et le commerce*, document Spec(91)21, 29 avril 1991.

¹⁵ Ce débat a eu lieu au cours de la réunion du Conseil des 29 et 30 mai 1991. Un résumé des interventions faites pendant cette réunion figure dans le document C/M/250. Les déclarations ont été publiées *in extenso* dans les documents Spec(91)27 à Spec(91)56.

inction à faire entre mesures légitimes concernant l'environnement et mesures protectionnistes; les préoccupations particulières des pays en développement; la pauvreté en tant que cause principale de la dégradation de l'environnement dans les pays en développement et la croissance économique résultant du commerce en tant que condition préalable au développement durable.

19. Au cours du débat, les parties contractantes membres de l'ANASE ont proposé de demander au Secrétariat du GATT d'établir une note descriptive sur le commerce et l'environnement. Les parties contractantes membres de l'ANASE ont proposé que cette note contienne les éléments suivants: i) historique des circonstances qui ont abouti à l'établissement du Groupe de travail en 1971 et à l'élaboration de son mandat; ii) renseignements généraux concernant d'autres travaux réalisés au GATT sur les questions d'environnement; iii) description de la façon dont les arrangements internationaux existants concernant la protection de l'environnement, comme la Convention de Vienne, celle de Bâle, etc., affectent les principes du GATT; iv) liste des mesures commerciales prises par les pays pour protéger l'environnement et mesures environnementales ayant des effets sur le commerce. Les auteurs de la proposition ont précisé en outre qu'«il ne faudrait pas chercher à y analyser la question générale des effets des politiques et mesures concernant l'environnement sur le commerce international».¹⁶

20. Cependant, le débat structuré n'a pas permis aux délégations de parvenir à un consensus sur la question de savoir si le Groupe de 1971 devait être activé et, si oui, avec quel mandat. Les consultations se sont donc poursuivies et l'Ambassadeur Ricupero devait noter, en juillet, qu'«il restait à s'entendre sur la façon dont ces questions devaient être traitées au GATT lui-même (...) [L]es délégations avaient besoin de plus de temps pour développer les idées qui pourraient leur permettre de s'entendre (...). Pour arriver à s'entendre et traiter de manière positive ces questions au GATT, le mieux était d'identifier celles qui pouvaient valablement être examinées par le Groupe de 1971.»¹⁷

21. Finalement, les parties contractantes sont convenues que le Groupe de 1971 sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international serait convoqué pour examiner les trois éléments ci-après:

- a) dispositions commerciales d'accords multilatéraux existants concernant la protection de l'environnement (Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Convention de Washington sur le commerce international des espèces menacées d'extinction, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, etc.) par rapport aux principes et dispositions des instruments du GATT;
- b) transparence multilatérale des réglementations nationales concernant l'environnement susceptibles d'avoir une incidence sur le commerce;
- c) effets sur le commerce de nouvelles prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement.

22. Ces trois points seraient examinés dans le cadre du mandat initial du Groupe. Celui-ci serait ouvert à toutes les parties contractantes qui souhaitent participer à ses travaux. En raison de la charge de travail des délégations due au Cycle d'Uruguay, jusqu'en janvier 1992, le Groupe limiterait autant que possible le nombre de ses réunions.¹⁸ Les consultations ont abouti à la désignation de l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon) comme Président du Groupe.¹⁹

23. Le Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international s'est réuni de novembre 1991 à janvier 1994.²⁰ Comme l'a relevé le Président en évaluant les résultats de deux années de travail, les discussions du Groupe ont permis aux délégations d'être mieux informées des questions relatives au commerce et à l'environnement et de se familiariser davantage avec elles. Elles ont permis que s'instaurent une assurance et un esprit de confiance mutuelle et de coopération. Le Groupe n'avait pas été établi pour être un organe de négociation et il avait été généralement reconnu qu'il serait prématuré d'adopter une approche dogmatique tant que les dimensions des problèmes qui pourraient exister n'auraient pas été identifiées plus clairement, particulièrement en ce qui concerne l'importance des effets sur le commerce qui sont en cause. Le Groupe a donc considéré que son rôle était d'examiner et d'analyser les questions faisant partie de son programme de travail.

24. Le Président a relevé un accord sur un certain nombre de points. Les discussions devraient rester dans les limites du mandat du Groupe et de la compétence du GATT, à savoir les aspects touchant au commerce des politiques de l'environnement qui sont susceptibles d'avoir des effets commerciaux significatifs pour les parties contractantes à l'Accord général. Le GATT n'était pas doté de moyens qui lui permettaient de réexaminer les priorités nationales en matière d'environnement, de définir des normes écologiques ou d'élaborer des politiques mondiales dans le domaine de l'environnement. Pour le Groupe, il n'y avait pas de contradiction au plan des politiques entre la préservation des valeurs du système commercial multilatéral, d'une part, et les actions individuelles ou collectives visant à protéger l'environnement et à accélérer le développement durable, d'autre part. Si des problèmes de coordination des politiques surgissaient,

¹⁶ Communication de la Malaisie au nom des parties contractantes membres de l'ANASE (Indonésie, Singapour, Thaïlande et Philippines), document L/6859, 29 mai 1991.

¹⁷ Réunion du Conseil du 11 juillet 1991, document C/M/251.

¹⁸ Réunion du Conseil du 8 octobre 1991, document C/M/252, 4 novembre 1991.

¹⁹ Réunion du Conseil du 12 novembre 1991, document C/M/253.

²⁰ Les rapports des réunions figurant dans les documents TRE/1 à TRE/14 rendent compte des débats qui ont eu lieu au titre de chaque point de l'ordre du jour. Voir également le rapport du Président aux PARTIES CONTRACTANTES, à leurs quarante-huitième et quarante-neuvième sessions, figurant respectivement dans les documents SR.48/2, point 6 b), (5 janvier 1993) et L/7402 (2 février 1994).

il importait de veiller à ce qu'ils soient réglés d'une manière qui ne sape pas les règles et disciplines commerciales convenues au niveau international que les gouvernements ont renforcées pendant les négociations du Cycle d'Uruguay. Le Président a également souligné qu'il était important de faire en sorte que les règles commerciales multilatérales ne constituent pas un obstacle injustifié à l'élaboration de politiques environnementales. Un point important était que, dans une très large mesure, les règles du GATT autorisaient déjà les mesures commerciales servant à protéger les ressources écologiques nationales. Il a conclu qu'un système commercial ouvert, sûr et non discriminatoire, garanti par les règles et disciplines du GATT, pouvait faciliter l'élaboration de politiques de l'environnement ainsi que la préservation et la protection de l'environnement en contribuant à encourager une affectation plus efficace des ressources et à induire une croissance réelle des revenus.²¹

4. Contribution du GATT à la CNUED et suivi de la CNUED

25. La question de la contribution du GATT à la Conférence de Rio avait été traitée dans le cadre des consultations informelles menées par le Président des PARTIES CONTRACTANTES au cours de 1991. En septembre 1991, le Secrétariat du GATT a fait distribuer une note d'information sur le commerce et l'environnement qui portait sur les éléments définis dans la proposition de l'ANASE.²² À l'invitation du Conseil, le Directeur général a envoyé ce document ainsi que la partie du Rapport annuel du GATT concernant le commerce et l'environnement²³, en tant que contribution du Secrétariat à la CNUED.

26. La deuxième question qui se posait en ce qui concerne la CNUED était celle des mesures de suivi que les parties contractantes du GATT devaient prendre, s'agissant de la Déclaration de Rio et du Programme *Action 21*. À la réunion du Conseil de juillet 1992, le Directeur général a signalé que ce programme comprenait un certain nombre de recommandations qui intéressaient directement les travaux du GATT dans le domaine du commerce, de l'environnement et du développement durable. Il a proposé que les parties contractantes examinent la marche à suivre pour donner suite à ces recommandations.²⁴

27. Intervenant à ce sujet à la quarante-huitième session des PARTIES CONTRACTANTES, l'Ambassadeur B.K. Zutshi (Inde), Président du Conseil, a fait observer ce qui suit:

«Ces consultations ont clairement montré que les parties contractantes se félicitent vivement de la Déclaration de Rio et de la contribution que la CNUED a apportée à l'intensification de la coopération multilatérale et qu'elles sont décidées à ce que le GATT joue pleinement son rôle pour garantir que les politiques adoptées dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement durable sont compatibles et se renforcent mutuellement. Il est aussi apparu clairement que la compétence du GATT se limite aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales touchant au commerce qui peuvent avoir des incidences commerciales importantes pour les parties contractantes. Le GATT n'a ni pour vocation ni pour mandat d'intervenir dans l'examen des priorités nationales, la fixation de normes ou l'élaboration de politiques globales en matière d'environnement. Le système commercial multilatéral n'en a pas moins un rôle central à jouer pour renforcer un système économique international ouvert et favoriser la croissance économique et le développement durable, notamment dans les pays en développement, afin de contribuer à faire face aux problèmes que soulèvent la dégradation de l'environnement et la surexploitation des ressources naturelles.

Il y a lieu de se féliciter de l'importance accordée par la CNUED au succès des négociations de l'Uruguay Round, qui demeure la question prioritaire pour les parties contractantes. Cela ouvrira en effet la voie à la libéralisation des échanges et au maintien d'un système commercial multilatéral ouvert et non discriminatoire, qui forment la clé de voûte d'une coopération internationale visant à protéger l'environnement et à accélérer le développement durable des pays en développement. Par ailleurs, les préoccupations particulières dont la CNUED s'est fait l'écho quant à la nécessité d'élargir l'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement, notamment en réduisant les obstacles tarifaires et non tarifaires, y compris la progressivité des droits, et d'améliorer le fonctionnement des marchés des produits de base, sont largement partagées.»²⁵

28. En outre, les PARTIES CONTRACTANTES ont invité le Comité du commerce et du développement et le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international à se consacrer tout spécialement aux parties pertinentes du Programme *Action 21* et de faire rapport au Conseil sur l'état d'avancement de leurs travaux dans ce domaine.²⁶ L'examen de ces travaux a eu lieu au cours d'une séance spéciale du Conseil, en février 1994. Les parties

²¹ Rapport de M. l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon), Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, aux PARTIES CONTRACTANTES à leur quarante-neuvième session, document L/7402 (2 février 1994). Ce document, figurant à l'annexe I de la présente note, fournit un résumé détaillé du débat qui a eu lieu au titre de chacun des trois points de l'ordre du jour.

²² Commerce et environnement, Note d'information du Secrétariat, document L/6896, 18 septembre 1991.

²³ GATT, *Le Commerce international 90-91*, volume I, pages 21 à 50.

²⁴ Réunion du Conseil du 14 juillet 1992, document C/M/258.

²⁵ Quarante-huitième session des PARTIES CONTRACTANTES, 2 décembre 1992, document SR.48/1. Voir également les documents C/M/259 et C/M/260.I

²⁶ Les comptes rendus des débats du Groupe qui concernent le suivi de la CNUED figurent dans les rapports TRE/12 (30 juillet 1993), TRE/13 (21 octobre 1993), TRE/14 (17 février 1994) + TRE/14/Corr.1 et dans le Rapport de M. l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon), Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, aux PARTIES CONTRACTANTES à leur quarante-neuvième session, document L/7402 (2 février 1994).

contractantes considéraient généralement que le succès du Cycle d'Uruguay était un grand pas en avant vers la mise en place des conditions favorables au développement durable. Elles estimaient également que la libéralisation du commerce et le maintien d'un système commercial ouvert et non discriminatoire étaient des éléments essentiels du suivi de la CNUED. Elles ont relevé que les travaux qui avaient déjà été effectués au GATT dans le domaine du commerce et de l'environnement, tant au Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international qu'au Comité du commerce et du développement, pouvaient être considérés comme des contributions au suivi de la CNUED. Les parties contractantes sont également convenues qu'il faudrait attendre la décision ministérielle concernant le futur programme de travail sur le commerce et l'environnement, qui serait prise à la Réunion de Marrakech du 12 au 15 avril 1994, pour que le GATT poursuive ses travaux sur le suivi de la CNUED.²⁷

B. LA QUESTION DES PRODUITS INTERDITS SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR²⁸

1. Historique

29. La question de l'exportation de «produits interdits sur le marché intérieur» figurait au programme de travail de la Réunion ministérielle du GATT de 1982 en raison des préoccupations exprimées par certains pays en développement au sujet de l'exportation de produits dont la vente sur le marché intérieur était soit interdite soit strictement limitée dans le but de protéger la santé ou la sécurité des personnes ou l'environnement. La Déclaration ministérielle adoptée à la trente-huitième session des PARTIES CONTRACTANTES, tenue à l'échelon ministériel, encourageait par conséquent les parties contractantes à notifier au GATT «dans toute la mesure du possible, les produits fabriqués et exportés par elles, mais dont leurs autorités nationales ont interdit la vente sur leur marché intérieur pour des raisons tenant à la santé ou la sécurité des personnes».²⁹ Les consultations qui ont eu lieu alors avec les délégations intéressées ont permis en particulier de mettre en lumière les problèmes de définition des produits «interdits sur le marché intérieur» ou de déterminer les pratiques des pays exportateurs en rapport avec ces produits. En outre, les parties contractantes ont appelé l'attention sur la complexité des problèmes à l'examen et sur les problèmes pratiques posés par la gestion de ce commerce.³⁰

30. En 1986, alors que les pourparlers en vue du lancement du Cycle d'Uruguay étaient en cours, la question de l'inscription éventuelle de cette question à l'ordre du jour des négociations a été soulevée. Plusieurs pays en développement y étaient favorables mais d'autres ont considéré que les travaux dans ce domaine devaient être menés à bien dans le cadre des activités ordinaires du GATT et c'est cet avis qui a prévalu.³¹ À la Réunion ministérielle de Montréal («Examen à mi-parcours»), qui a eu lieu en décembre 1988, certaines délégations ont à nouveau proposé d'inscrire la question des produits interdits sur le marché intérieur à l'ordre du jour des négociations du Cycle d'Uruguay. Dans ses conclusions, le Président de la Réunion ministérielle, M. R. Zerbino, Ministre de l'économie et des finances de l'Uruguay, notant que cette question était traitée dans le cadre du programme de travail ordinaire du GATT, a suggéré que «le Conseil du GATT soit chargé de prendre rapidement une décision appropriée en vue d'examiner l'action complémentaire qui pourrait devoir être entreprise au GATT, compte tenu des travaux effectués dans d'autres organisations internationales».³²

31. En juillet 1989, le Conseil a décidé d'établir le Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur (ci-après dénommé le «Groupe de travail»)³³ L'Ambassadeur J. Sankey (Royaume-Uni) a été nommé Président du Groupe de travail.

2. Le Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur et d'autres substances dangereuses

32. Le mandat du Groupe de travail était le suivant:

«... le Conseil convient d'établir un Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur et d'autres substances dangereuses qui, eu égard aux obligations et principes énoncés dans l'Accord général et en considération des travaux des autres organisations internationales concernant ces produits et substances, examinera les aspects liés au commerce qui ne sont peut-être pas traités de manière adéquate, et présentera un rapport au Conseil.

Le Groupe de travail devrait tenir compte des caractéristiques spécifiques des produits interdits sur le marché intérieur et de celles des autres substances dangereuses, ainsi que de la nécessité d'éviter que ses travaux ne fassent double emploi avec ceux d'autres organisations internationales.

Le Groupe de travail devrait achever ses travaux pour le 30 septembre 1990 au plus tard et soumettre un rapport de situation aux PARTIES CONTRACTANTES à leur quarante-cinquième session, en 1989.»³⁴

²⁷ Réunion du Conseil du 22 février 1994, document C/M/269.

²⁸ Cette partie s'appuie sur deux notes d'information du Secrétariat: *Commerce et environnement*, L/6896 (18 septembre 1991) et *Exportation de produits interdits sur le marché intérieur*, WT/PCSCTE/W/7 (22 décembre 1994).

²⁹ Déclaration ministérielle adoptée le 28 novembre 1982, IBDD, Supplément n° 29, page 20.

³⁰ L/5907, 22 novembre 1985.

³¹ Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay, Déclaration du 20 septembre 1986, IBDD, Supplément n° 33, page 31.

³² Voir le document MTN.TNC/8(MIN), 17 janvier 1987, pages 11 et 12.

³³ L/6553 (21 juillet 1989).

³⁴ *Ibid.*

33. Le Groupe de travail s'est réuni de septembre 1989 à juin 1991.³⁵ À sa première réunion, le Groupe de travail, prenant note de la demande de prendre en considération les travaux des autres organisations internationales, est convenu d'inviter à ses réunions, en qualité d'observateurs, des représentants du PNUE, de la FAO, de l'OMS, du Secrétariat de l'ONU, de l'OIT, du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, de l'OCDE, du CCI et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Durant toute la durée des travaux du Groupe de travail, ces représentants ont fourni une expertise et des conseils techniques aux délégations, au Président et au Secrétariat.

34. Plusieurs parties contractantes ont présenté des propositions au Groupe de travail.³⁶ Le Président a ensuite présenté un document de travail contenant un projet de décision sur le commerce des produits interdits ou strictement réglementés et d'autres substances dangereuses, qui était fondé sur la proposition du Cameroun et du Nigéria et sur celle de la Communauté européenne et qui tenait compte des observations d'autres délégations. Ce projet de décision a fait l'objet d'un débat du Groupe de travail aux niveaux tant technique que rédactionnel, et le texte a été révisé afin de tenir compte des prescriptions et des conseils de délégations et de spécialistes de questions techniques. Malgré des efforts intenses qui se sont poursuivis jusqu'en juin 1991, les délégations n'ont pas pu se mettre d'accord sur une version définitive du texte.

35. À la réunion tenue par le Conseil en juillet 1991, le Président du Groupe de travail a présenté un rapport ainsi qu'un projet de décision relative aux produits interdits ou strictement réglementés sur le marché intérieur et a précisé qu'un pays continuait de ne pas pouvoir l'accepter sans le modifier.³⁷ Bien que son mandat ait été élargi, le Groupe de travail ne s'est plus jamais réuni. À la fin du Cycle d'Uruguay, il a été convenu, dans la Décision ministérielle sur le commerce et l'environnement adoptée à Marrakech, d'incorporer cette question dans le programme de travail du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC.

III. LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT À L'OMC

A. LE COMITÉ DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT

1. La Décision de Marrakech sur le commerce et l'environnement

36. Vers la fin du Cycle d'Uruguay, les parties contractantes au GATT sont convenues que le Comité des négociations commerciales (CNC) devrait adopter un programme de travail sur le commerce et l'environnement et le présenter, avec les recommandations concernant une structure institutionnelle en vue de son exécution, à la Conférence ministérielle de Marrakech³⁸, ce qui a abouti à l'adoption, le 14 avril 1994, de la Décision sur le commerce et l'environnement (ci-après dénommée la «Décision de Marrakech»)³⁹ dans laquelle les Ministres du commerce ont précisé qu'il ne devrait pas y avoir de contradiction entre la sauvegarde du système commercial multilatéral d'une part et les actions visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable d'autre part. En outre, les Ministres ont exprimé leur désir de coordonner les politiques dans le domaine du commerce et de l'environnement, mais «sans dépasser le cadre du système commercial multilatéral, qui est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges».

37. Dans la Décision de Marrakech, les Ministres ont chargé le Conseil général de l'OMC, à sa première réunion, d'établir un Comité du commerce et de l'environnement, dont les tâches seraient: «d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable; b) faire des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire (...)».⁴⁰ La Décision de Marrakech énumère dix points couvrant tous les domaines du système commercial multilatéral: marchandises, services et propriété intellectuelle. Ces points figurent généralement dans l'ordre suivant:

Point 1: «rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux»

Point 2: «rapports entre les politiques environnementales qui intéressent le commerce et les mesures environnementales ayant des effets notables sur le commerce et les dispositions du système commercial multilatéral»

³⁵ Les comptes rendus des réunions du Groupe de travail figurent dans les documents Spec(89)48 et 52; Spec(90)3, 12, 20, 27, 36 et 39; et Spec(91)3, 4, 23, 60 et 62.

³⁶ Voir *Note technique concernant les exportations de produits interdits sur le marché intérieur*, communication du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Nigéria, du Sri Lanka et du Zaïre, MTN.GNG/W/18 (17 novembre 1988); *Esquisse d'un cadre possible de règles du GATT dans le domaine des produits interdits sur le marché intérieur et autres substances dangereuses*, communication du Nigéria et du Cameroun, DPG/W/8 (30 mars 1990); *Mémoire d'accord relatif au commerce des produits interdits sur le marché intérieur et d'autres substances dangereuses*, communication de la Communauté économique européenne, DPG/W/9 (12 avril 1990).

³⁷ L/6872 (2 juillet 1991).

³⁸ MTN.TNC/W/123, 13 décembre 1993.

³⁹ MTN.TNC/45(MIN) (6 mai 1994).

⁴⁰ Le texte de cette décision figure à l'annexe II à la présente note.

Point 3: «rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et:

- a) les impositions et taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement,
- b) les prescriptions, établies à des fins de protection de l'environnement, relatives aux produits, y compris les normes et règlements techniques et les prescriptions en matière d'emballage, d'étiquetage et de recyclage»

Point 4: «dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce»

Point 5: «rapports entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux qui sont prévus dans les accords environnementaux multilatéraux»

Point 6: «effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, et avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges»

Point 7: «question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur»

Point 8: «ADPIC»

Point 9: «Services»

Point 10: «arrangements appropriés concernant les relations avec les organisations non gouvernementales visées à l'article V de l'OMC et transparence de la documentation».

2. Le Sous-Comité du commerce et de l'environnement

38. La Décision de Marrakech disposait que, en attendant l'établissement du Comité du commerce et de l'environnement, les travaux dans le domaine du commerce et de l'environnement devaient être exécutés par un sous-comité du Comité préparatoire de l'Organisation mondiale du commerce. Le Sous-Comité du commerce et de l'environnement s'est réuni au cours de 1994 sous la présidence de l'Ambassadeur L. F. Lampreia (Brésil). Il a fondé ses travaux sur le mandat qui figure dans la Décision adoptée à Marrakech tout en s'appuyant sur les travaux menés antérieurement par des organes du GATT tels que le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international ou le Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur.⁴¹

39. Pour ce qui est de son programme de travail, le Sous-Comité s'est penché sur les premier, troisième et sixième points en se fondant, dans la mesure du possible, sur les travaux du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international. Au titre du point 1, le Sous-Comité a examiné le recours aux mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, particulièrement celles appliquées dans le cadre d'accords environnementaux multilatéraux, et celles appliquées tout spécialement aux pays non signataires de ces accords. Les délégations ont commencé à examiner les avantages et les inconvénients que pouvaient présenter les approches *ex ante* et *ex post* de l'établissement des rapports entre ces mesures et les dispositions du système commercial multilatéral. En ce qui concerne le point 3, les délégations ont entrepris d'étudier le recours aux taxes de protection de l'environnement, en particulier dans le contexte des disciplines du GATT relatives à l'ajustement fiscal à la frontière, et ont examiné des réglementations et normes environnementales, surtout celles qui concernent l'éco-étiquetage, sur la base des travaux déjà effectués à cet égard par le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international. Au titre du point 6 du programme de travail, les délégations ont mis en lumière les questions nécessitant un examen plus approfondi: les effets sur l'environnement de la progressivité des droits de douane, des obstacles non tarifaires et des subventions faussant les échanges, la diversification des exportations et ses rapports avec la protection de l'environnement, les débouchés des produits respectueux de l'environnement provenant en particulier des pays en développement ainsi que l'importance du transfert de technologies et de l'assistance technique et financière pour la réalisation de l'objectif du développement durable.

40. Le Sous-Comité du commerce et de l'environnement a transmis ses documents de travail et ses rapports au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC.

3. Travaux du Comité du commerce et de l'environnement

41. Conformément à la Décision ministérielle sur le commerce et l'environnement adoptée à Marrakech, le Conseil général de l'OMC a établi, à sa première réunion, tenue le 31 janvier 1995, le Comité du commerce et de l'environnement. Il a été convenu que ledit comité serait ouvert à tous les Membres de l'OMC et présenterait un rapport à la première réunion biennale de la Conférence ministérielle de l'OMC, au cours de laquelle ses travaux et son mandat seraient examinés, à la lumière des recommandations du Comité proprement dit. Le Conseil général a nommé l'Ambassadeur J.C. Sanchez Arnau (Argentine), Président du Comité.

⁴¹ Voir les documents PC/SCTE/M/1 à PC/SCTE/M/5. Voir aussi le document PC/R (31 décembre 1994).

a) Travaux du CCE jusqu'à la Réunion ministérielle de Singapour

42. Le CCE a tenu sa première réunion le 16 février 1995. Il a adopté un programme de travail prévoyant que chaque réunion porterait sur certains des dix points à l'ordre du jour. Les membres du CCE sont également convenus que les réunions seraient organisées de telle manière que, une fois achevé l'examen des points constituant l'objet essentiel de la réunion, les délégations pourraient aborder, si elles le souhaitent le(s) point(s) qui avai(en)t été examiné(s) à la réunion précédente. Le CCE a pu s'appuyer dans ses travaux sur des documents d'information et des documents analytiques établis par le Secrétariat ainsi que des documents présentés par des délégations.⁴²

43. Le Comité a initialement accordé le statut d'observateur aux organisations intergouvernementales qui avaient eu le statut d'observateur auprès du Sous-Comité du commerce et de l'environnement: Organisation des Nations Unies (ONU), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Commission du développement durable, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Centre du commerce international (CCI), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Association européenne de libre-échange (AELE).

44. Jusqu'à mai 1996, les membres du Comité ont effectué deux séries complètes d'analyse de chacun des points à l'ordre du jour.⁴³ Au cours du bilan des activités effectué en mai 1996, il a été noté ce qui suit:

«En vue de la Conférence ministérielle de Singapour, le CCE a eu un débat général sur l'ensemble des points de son programme de travail. Quelques-uns de ces points ont été subdivisés et un certain nombre de problèmes et questions spécifiques ont été définis. Le débat général a permis de clarifier et de mieux comprendre certains aspects et de cerner les divergences de vues. Quelques questions appellent un complément d'analyse. Par suite de ces différentes activités, le CCE peut maintenant concentrer son attention sur certaines questions, notamment celles qui ont fait ou vont faire l'objet de propositions des Membres, tout en gardant à l'esprit la nécessité de ne négliger aucun aspect de son programme de travail.»⁴⁴

45. Le Comité a ensuite concentré ses activités sur la préparation de son rapport à la première Conférence ministérielle tenue à Singapour. Les Membres sont convenus que le Rapport devrait être détaillé, sans négliger aucun point à l'ordre du jour et refléter de façon équilibrée les différentes positions concernant les questions débattues. Ce document «contiendrait les éventuelles conclusions et recommandations».⁴⁵ Le Rapport du CCE à la Conférence ministérielle de Singapour a été adopté le 8 novembre 1996, étant entendu qu'il «ne modifiait pas les droits et obligations des Membres de l'OMC au titre des Accords de l'OMC».⁴⁶ Comme le Président l'a fait observer, cette déclaration avait permis à un certain nombre de délégations de se joindre au consensus et d'approuver le Rapport.⁴⁷ Ce dernier comprend une brève introduction qui évoque la création du Comité et décrit brièvement son programme de travail; une deuxième partie qui rend compte des débats et décrit les documents présentés par les délégations et une troisième qui comprend les conclusions et recommandations.⁴⁸

46. À Singapour, les Ministres du commerce ont approuvé le Rapport et demandé au CCE de poursuivre ses travaux dans le cadre de son mandat actuel:

«Le Comité du commerce et de l'environnement a apporté une contribution importante à la réalisation de son programme de travail. Il a examiné et continuera d'examiner, entre autres choses, le champ des complémentarités entre la libéralisation du commerce, le développement économique et la protection de l'environnement. La mise en œuvre complète des Accords de l'OMC sera une contribution importante à la réalisation des objectifs du développement durable. Les travaux du Comité ont souligné l'importance de la coordination des politiques au niveau national dans le domaine du commerce et de l'environnement. A cet égard, les travaux du Comité ont été enrichis par la participation d'experts de l'environnement ainsi que du commerce des gouvernements Membres et il serait souhaitable que ces experts continuent de participer aux délibérations du Comité. L'ampleur et la complexité des questions visées par le programme de travail du Comité montrent que des travaux supplémentaires doivent être entrepris sur tous les points de ce programme, tels qu'ils figurent dans le rapport du Comité. Nous avons l'intention de faire fond sur les travaux accomplis jusqu'à présent, et nous demandons donc au Comité de s'acquitter de sa tâche, en faisant rapport au Conseil général, dans le cadre de son mandat actuel.»⁴⁹

⁴² Voir l'annexe III à la présente note.

⁴³ Voir les documents WT/CTE/M/1 à 13.

⁴⁴ *Bilan des activités*, adopté à la réunion des 28 et 29 mai 1996, WT/CTE/W/33 (4 juin 1996).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Rapport des réunions tenues le 30 octobre et du 6 au 8 novembre 1996*, document WT/CTE/M/13 (22 novembre 1996).

⁴⁷ Réunion du Conseil général tenue les 7, 8 et 13 novembre 1996, WT/GC/M/16 (6 décembre 1996).

⁴⁸ *Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement*, WT/CTE/1 (12 novembre 1996). La partie III du rapport (Conclusions et recommandations) figure à l'annexe IV à la présente note.

⁴⁹ *Déclaration ministérielle de Singapour*, adoptée le 13 décembre 1996, WT/MIN(96)/DEC (18 décembre 1996), paragraphe 16.

b) Le Rapport de Singapour

47. Le Rapport rappelle que les travaux du CCE ont été guidés par la considération énoncée dans la Décision ministérielle, selon laquelle il ne devrait pas y avoir et il n'y avait pas nécessairement de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, équitable, et non discriminatoire d'une part et les actions visant à protéger l'environnement d'autre part. Ces deux domaines de l'élaboration des politiques étaient importants et ils devraient s'étayer mutuellement afin de promouvoir le développement durable. Les débats ont montré que le système commercial multilatéral a la capacité d'intégrer davantage les considérations environnementales et d'accroître sa contribution à la promotion du développement durable sans compromettre son caractère ouvert, équitable et non discriminatoire; la mise en œuvre des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay représenterait déjà une contribution importante à cet égard.

48. Les débats du CCE ont été guidés également par la considération selon laquelle le cadre du système commercial multilatéral est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges de ses membres. Il a été reconnu que, pour atteindre les objectifs individuels et conjoints des gouvernements Membres de l'OMC dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement durable, il faut une approche coordonnée prenant appui sur des compétences interdisciplinaires. À cet égard, la coordination des politiques entre les responsables du commerce et de l'environnement au niveau national a un rôle important à jouer. Les travaux du CCE aident les responsables du commerce à être mieux à même d'apporter leur contribution dans ce domaine.

49. Le Rapport indique que les gouvernements Membres de l'OMC se sont engagés à ne pas introduire de restrictions au commerce ou de mesures compensatoires incompatibles avec l'OMC ou protectionnistes pour essayer de compenser les éventuels effets défavorables, réels ou présumés, des politiques environnementales sur l'économie ou la compétitivité nationale; cela serait non seulement contraire au caractère ouvert, équitable et non discriminatoire du système commercial multilatéral, mais également contre-productif pour ce qui est de la poursuite des objectifs environnementaux et de la promotion d'un développement durable. De même, et compte tenu du fait que les gouvernements avaient le droit d'établir leurs normes environnementales nationales conformément à leurs conditions, besoins et priorités respectifs en matière d'environnement et de développement, les Membres de l'OMC ont noté qu'il serait inapproprié qu'ils assouplissent leurs normes environnementales nationales existantes ou l'application de ces normes afin de promouvoir leur commerce. Comme les Ministres de l'OCDE l'ont relevé en 1995, il n'y avait aucune preuve d'une relation systématique entre les politiques environnementales existantes et les incidences sur la compétitivité, ni d'un recours délégué des pays à des normes environnementales peu élevées pour gagner des avantages concurrentiels.

50. Le CCE s'est occupé intensivement de la question des *rapports entre les mesures commerciales relevant d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) et le système commercial multilatéral* (points 1 et 5). Il s'est demandé s'il était nécessaire de clarifier les possibilités offertes par les dispositions de l'OMC d'utiliser ces mesures. Différentes propositions ont été faites à cet égard. Cependant, le Rapport concluait qu'aucun accord ne se dégageait pour le moment au sujet de modifications des dispositions des Accords de l'OMC dans le but de parvenir à davantage de compromis dans ce domaine. De nombreuses délégations s'accordaient à penser que les dispositions de l'OMC offraient déjà de grandes possibilités d'appliquer des mesures commerciales en vertu d'AEM et en conformité avec les dispositions de l'OMC.

51. Dans ses conclusions et recommandations relatives à cette question, le Rapport approuve et appuie les solutions multilatérales comme étant le moyen le meilleur et le plus efficace pour les gouvernements de s'attaquer aux problèmes environnementaux de caractère transfrontières ou mondial; il souligne la complémentarité manifeste qui existe entre cette approche et les travaux de l'OMC visant à trouver des solutions multilatérales aux préoccupations commerciales. Il reconnaît que les mesures commerciales peuvent jouer, dans certains cas, un rôle important, en particulier lorsque le commerce est la cause directe d'un problème environnemental; ces mesures ont joué par le passé un rôle important dans certains AEM, et elles peuvent être nécessaires pour jouer un rôle aussi important à l'avenir. Cependant, il souligne aussi que les restrictions commerciales ne sont pas le seul moyen d'action qu'offrent les AEM ni nécessairement le plus efficace: des dispositions adéquates en matière de coopération internationale, y compris les transferts financiers et technologiques et le renforcement des capacités, étaient souvent des éléments décisifs d'un ensemble de mesures prévu dans un AEM.

52. Le CCE a aussi examiné attentivement certaines caractéristiques des mesures commerciales appliquées dans le cadre des AEM. Il y est conclu, en particulier, qu'il ne devrait pas y avoir à l'OMC de problèmes au sujet des mesures commerciales convenues et appliquées entre les parties à un AEM. Cependant, des préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne les mesures appliquées aux pays non parties à un AEM. Le rapport indique qu'à l'avenir, lors de la négociation d'un AEM, il faudrait être particulièrement vigilant en ce qui concerne la manière dont on pourrait envisager d'appliquer des mesures commerciales aux pays non parties.

53. S'agissant des rapports entre les procédures de règlement des différends de l'OMC et celles qui sont prévues dans les AEM, le Rapport reconnaît que les Membres de l'OMC ont le droit de porter, devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, des différends relatifs à l'utilisation de mesures commerciales prises au titre d'AEM. Cependant, les différends qui surgissent au sujet de l'utilisation d'une mesure commerciale appliquée au titre d'un AEM entre deux Membres de l'OMC tous les deux signataires d'un AEM devraient être réglés au moyen du mécanisme de règlement des différends prévu dans cet AEM.

54. Le rapport du CCE souligne dans plusieurs cas l'importance d'assurer la coordination des politiques entre les experts du commerce et de l'environnement. Avant tout, la coordination des politiques doit avoir lieu au niveau national afin d'éviter que les gouvernements acceptent des obligations contradictoires dans les différents traités auxquels ils adhèrent, ce qu'il valait mieux faire au stade de la négociation et de la rédaction. Au niveau international, le rapport encourage la coopération entre l'OMC et les institutions compétentes.

55. Les mesures commerciales «unilatérales» prises afin de protéger l'environnement ont également été examinées. La plupart des délégations qui sont intervenues au sein du CCE sur ce point ont considéré que les dispositions de l'article XX du GATT ne permettaient pas à un Membre d'imposer des restrictions commerciales unilatérales par ailleurs incompatibles avec ses obligations au regard de l'OMC aux fins de protéger des ressources environnementales situées en dehors de sa juridiction. Selon un point de vue différent exprimé au sein du CCE, rien n'indiquait dans le texte de l'article XX que les dispositions dudit article ne s'appliquent qu'aux mesures de protection sur le territoire du pays qui a recours à ces dispositions.

56. Un certain nombre de *politiques environnementales qui intéressent le commerce* ne relevant pas des autres points du programme de travail du CCE ont été abordées au titre du point 2. Les droits de propriété, les permis d'émission négociables, les instruments budgétaires, les taxes sur les émissions, le régime de responsabilité, les systèmes de caution et de consigne ainsi que les subventions environnementales ont été mentionnés. De plus, il y a eu un échange de vues sur l'utilisation par les gouvernements d'analyses environnementales des accords commerciaux et sur le rapport et la compatibilité entre les principes généraux de politique commerciale et de politique environnementale.

57. Le CCE n'a effectué qu'un examen préliminaire des *rapports entre les dispositions de l'OMC et les taxes et impositions appliquées à des fins de protection de l'environnement* (point 3 a)). Des délégations ont exprimé différents avis sur les éventuels effets sur le commerce international ainsi que sur l'efficacité économique et environnementale générale de la pratique consistant à percevoir des taxes et impositions environnementales. L'application aux taxes et impositions environnementales des règles de l'OMC en matière d'ajustements fiscaux à la frontière (AFF) a été également examinée.

58. En ce qui concerne l'*éco-étiquetage* (point 3 b)), les débats ont porté essentiellement sur les programmes d'éco-étiquetage facultatifs, y compris ceux reposant sur des approches fondées sur le cycle de vie, et de leur rapport avec les dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. Les membres du CCE ont reconnu que des programmes d'éco-étiquetage bien conçus pouvaient constituer des instruments efficaces de la politique environnementale qui développent la sensibilité des consommateurs aux questions environnementales et les aident à effectuer des choix en toute connaissance de cause. Cependant, des préoccupations ont été exprimées, par ailleurs, au sujet de l'effet qu'ils pouvaient avoir sur le commerce: la multiplication des systèmes d'éco-étiquetage répondant à des critères et à des prescriptions différents ou le fait qu'ils puissent refléter les conditions, les préférences et les priorités environnementales propres au marché intérieur pourrait avoir l'effet de limiter l'accès aux marchés des fournisseurs étrangers.

59. Les membres du CCE ont noté qu'une transparence accrue pouvait contribuer à régler les problèmes commerciaux relatifs aux systèmes d'éco-étiquetage. Elle pouvait aussi aider à atteindre des objectifs environnementaux en fournissant des renseignements exacts et complets aux consommateurs. La transparence de l'élaboration, de l'adoption et de l'application du programme devait être assurée et la possibilité de participer à son élaboration devait être accordée à toutes les parties intéressées des autres pays. Le Rapport souligne l'importance du respect par les Membres de l'OMC des dispositions de l'Accord OTC, notamment son Code de pratique. Cependant, il était nécessaire de poursuivre le débat sur la manière dont les critères fondés sur les procédés et méthodes de production sans rapport avec les produits devaient être abordés dans le cadre de l'Accord OTC.

60. S'agissant de la *transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement* (point 4), les membres du CCE ont conclu qu'aucune modification des règles de l'OMC n'était nécessaire pour le moment. La transparence n'est pas une fin en soi et les mesures environnementales liées au commerce ne devraient pas être soumises à des prescriptions plus rigoureuses que les autres mesures qui affectent les échanges. En ce qui concerne les mesures notifiées à l'OMC, le CCE a proposé que les Membres de l'OMC fournissent des informations aux autres Membres, en particulier aux pays en développement Membres, sur les débouchés créés par des mesures environnementales. Enfin, le Rapport charge le Secrétariat de l'OMC de regrouper toutes les notifications de mesures environnementales liées au commerce en une base de données unique accessible à tous les Membres de l'OMC.

61. Le CCE a débattu de la manière dont l'OMC pouvait aider à *faire en sorte que le commerce international et les politiques environnementales se renforcent mutuellement en vue de promouvoir le développement durable* (point 6). La crainte a été exprimée que les mesures environnementales ne nuisent à la compétitivité et aux possibilités d'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises, en particulier des pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux. Dans ses conclusions, le CCE a souligné le rôle important que jouaient les possibilités d'accès aux marchés en aidant ces pays à obtenir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre des politiques adéquates de développement et de protection de l'environnement, diversifier leur économie et créer des activités génératrices de revenus. L'amélioration des possibilités d'accès aux marchés et la préservation d'un système commercial ouvert et non discriminatoire étaient essentielles pour soutenir les pays dans les efforts qu'ils déployaient en vue d'assurer une gestion durable de leurs ressources. En même temps, le CCE a souligné cependant qu'il était nécessaire que les pays mettent en œuvre des politiques environnementales appropriées pour que la croissance induite par le commerce soit durable.

62. Le CCE a également débattu de la question de savoir si et comment l'élimination des restrictions et distorsions des échanges, telles que les droits de douane élevés, la progressivité des droits, les restrictions à l'exportation, les subventions et les mesures non tarifaires, pouvait apporter des avantages à la fois au système commercial multilatéral et à l'environnement. Tout d'abord, le Comité avait axé ses travaux sur le secteur agricole mais il avait été convenu d'étendre cette analyse à d'autres secteurs, tels que les produits provenant des bois tropicaux et des ressources naturelles, les textiles et les vêtements, la pêche, les produits forestiers, les services concernant l'environnement et les métaux non ferreux, en tenant compte des conditions naturelles et socio-économiques propres à chaque pays.

63. La question des *produits interdits sur le marché intérieur* (point 7) suscitait les graves préoccupations de certains pays en développement et notamment de certains des moins avancés d'entre eux, qui considéraient qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes, en temps voulu, sur les caractéristiques de ces produits et qu'ils n'étaient pas techniquement en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause quant à leur importation.

64. Le CCE a relevé que plusieurs instruments internationaux portant, entre autres, sur la surveillance et le contrôle du commerce de certains produits interdits sur le marché intérieur étaient entrés en vigueur et que d'autres étaient en cours de négociation (ont été mentionnées la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et l'élaboration, au titre des Directives de Londres (version modifiée), d'un instrument international juridiquement contraignant concernant l'application du mécanisme de consentement préalable en connaissance de cause dans le commerce international de certains produits chimiques dangereux). L'OMC devrait envisager de participer pleinement aux activités d'autres organisations qui disposent du savoir-faire approprié pour fournir une assistance technique dans ce domaine.

65. Le CCE a souligné le rôle important que l'assistance technique et le transfert de technologies peuvent jouer dans ce domaine, tant pour régler les problèmes environnementaux à la source que pour contribuer à éviter de nouvelles restrictions non nécessaires aux échanges de ces produits. Le CCE continuera d'examiner quelle contribution l'OMC pourrait apporter dans ce domaine, en tenant compte du fait qu'elle ne doit pas faire double emploi avec d'autres organismes spécialisés. En attendant, le Secrétariat de l'OMC recensera les informations dont l'OMC dispose déjà concernant les ventes de produits interdits sur le marché intérieur, et les Membres de l'OMC sont encouragés à fournir au Secrétariat toutes les informations additionnelles dont ils disposent et qui sont susceptibles de l'aider à dresser un tableau complet de la situation dans tout le système de l'OMC.

66. Le CCE a entrepris des travaux sur la relation entre l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC) et l'environnement (point 8). Il a examiné le rôle dudit accord dans le développement de technologies écologiquement rationnelles, l'accès à ces technologies et leur transfert, ainsi que ses rapports avec les AEM, en particulier la Convention sur la diversité biologique.

67. Il est également noté dans le Rapport que l'Accord sur les ADPIC avait déjà joué un rôle essentiel en facilitant l'accès aux technologies et aux produits écologiques et leur transfert. Des mesures positives, telles que l'accès aux techniques et le transfert de celles-ci, pouvaient être des moyens efficaces d'aider les pays en développement à réaliser les objectifs des AEM. Les délégations étaient en désaccord sur le point de savoir si certaines dispositions de l'Accord sur les ADPIC devaient être modifiées pour faciliter le transfert international de technologies. Le CCE a défini plusieurs domaines sur lesquels il entendait axer ses travaux futurs: i) les moyens de faciliter la mise au point de techniques et de produits écologiques; ii) les moyens de faciliter l'accès à ces techniques et produits ainsi que leur transfert; iii) la création d'incitations à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses composants, et au partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques, notamment pour ce qui est de la protection des connaissances, des innovations et des pratiques des populations autochtones et des communautés locales.

68. Un débat préliminaire a eu lieu au sujet du programme de travail envisagé dans la *Décision sur le commerce des services et l'environnement* (point 9). Jusqu'à présent, il n'a pas permis d'identifier des mesures environnementales que les Membres pourraient juger nécessaire d'appliquer au commerce des services et qui ne seraient pas adéquatement couvertes par les dispositions de l'AGCS, en particulier par son article XIV b).

69. Le CCE a reconnu qu'il fallait répondre à l'intérêt que le public portait aux travaux de l'OMC dans le domaine du commerce et de l'environnement. S'agissant des *relations avec les organisations non gouvernementales* (point 10), les membres du CCE ont considéré que la responsabilité principale du renforcement des consultations et de la coopération incombait aux pays. Cependant, le CCE a recommandé que le Secrétariat de l'OMC continue à collaborer avec les ONG, en organisant des réunions informelles par exemple. Le CCE a pris note des décisions du Conseil général du 18 juillet 1996 sur les «Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC» et sur les «Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales» et les approuvées. Afin d'améliorer l'accès du public à la documentation de l'OMC, il a recommandé de mettre en distribution générale tous les documents de travail du CCE qui ne l'étaient pas encore, et a engagé les Membres à accepter de mettre en distribution générale les communications et les notes informelles qu'ils avaient communiquées.

c) Travaux du CCE depuis la Réunion ministérielle de Singapour

70. En 1997 et 1998, le CCE a poursuivi ses travaux sous la présidence de l'Ambassadeur B. Ekblom (Finlande), puis de l'Ambassadeur C. M. See (Singapour), dans le cadre du mandat énoncé dans la *Décision de Marrakech*. Depuis la Réunion, les Membres du CCE ont adopté une approche thématique (fondée sur des «groupes de questions») qui a per-

mis d'examiner les points du programme de travail de manière systématique et plus ciblée. Les comptes rendus exhaustifs des débats figurent dans les rapports des réunions et les *bulletins Commerce et environnement* en fournissent une version résumée.⁵⁰

71. Le premier grand thème regroupe les points relevant de l'accès aux marchés (points 2, 3, 4 et 6). Au titre du *point 2*, les Membres avaient eu un premier échange de vues sur l'examen des effets sur l'environnement des accords commerciaux. En ce qui concerne le *point 3 b)*, les Membres ont axé leur examen sur les effets des programmes d'éco-étiquetage sur l'accès aux marchés et leur rapport avec les règles de l'OMC, en particulier l'Accord OTC; des exemples concrets de programmes d'éco-étiquetage, présentés par des délégations, ont été également examinés. Au titre du même point, la question de l'application des règles de l'OMC aux taxes et impositions appliquées à des fins de protection de l'environnement a été également soulevée. Afin de suivre les recommandations énoncées dans le Rapport de Singapour au sujet du *point 4*, le CCE a créé la base de données sur l'environnement (BDE) qui regroupe toutes les notifications relatives à l'environnement faites au titre des différents instruments de l'OMC; le Secrétariat met régulièrement à jour la BDE.⁵¹ Un examen approfondi des avantages économiques et environnementaux que pouvait offrir l'élimination des restrictions et distorsions des échanges a eu lieu au titre du *point 6*. Les Membres du CCE ont étudié les effets environnementaux et commerciaux de différents types de mesures – progressivité des droits de douane, subventions et mesures non tarifaires – dans des secteurs donnés – agriculture, énergie, pêche, aménagement forestier, métaux non ferreux, textiles et vêtements, cuir et services environnementaux. Le Secrétariat a contribué à l'analyse en établissant un document d'information, décrivant pour chaque secteur les principales restrictions et distorsions des échanges ainsi que les avantages environnementaux de leur élimination.⁵²

72. Un deuxième grand thème regroupait les points du programme de travail en rapport avec l'interdépendance des activités multilatérales concernant l'environnement et des activités multilatérales concernant le commerce (points 1, 5, 7 et 8). Les débats relatifs aux *points 1 et 5* ont porté essentiellement sur l'interaction des règles de l'OMC et des AEM comprenant des dispositions commerciales ainsi que sur différentes modalités d'adaptation des deux ensembles de règles. À cet égard, le CCE a tenu deux séances informelles avec plusieurs secrétariats d'accords environnementaux multilatéraux présentant un intérêt pour ses travaux afin d'informer les Membres de l'OMC des derniers aménagements de ces instruments et de les aider à mieux comprendre les rapports entre les activités environnementales et les activités commerciales. Au titre du *point 7*, les débats se sont poursuivis au sujet des modalités possibles d'un système de notification relatif aux produits interdits sur le marché intérieur. En ce qui concerne le *point 8*, les Membres du CCE ont examiné les différents aspects des rapports entre la Convention sur la diversité biologique et l'Accord sur les ADPIC. Ils ont également échangé des vues au sujet des effets dudit accord sur le transfert de technologies, en particulier les écotechnologies.

73. Au titre du *point 9*, les Membres ont échangé des vues sur les avantages que pouvait présenter, tant pour le commerce que pour l'environnement, la libéralisation des services environnementaux. Des options concernant l'amélioration de la transparence des travaux du CCE et l'amélioration des relations avec la société civile ont été examinées au titre du *point 10*.

74. Le CCE a maintenant accordé le statut d'observateur à 20 organisations intergouvernementales, c'est-à-dire à celles auxquelles ce statut avait été accordé à la première réunion, ainsi qu'aux organisations suivantes: Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP), Convention sur la diversité biologique, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Organisation internationale de normalisation (ISO), Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI), Système économique latino-américain (SELA), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation mondiale des douanes (OMD), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).⁵³

75. En 1999, la première réunion du CCE a eu lieu les 18 et 19 février et a porté sur le grand thème de l'accès aux marchés. Les prochaines réunions se tiendront en juin et en octobre.

B. Dispositions des accords de l'OMC qui touchent à l'environnement

76. L'environnement n'a pas fait, en tant que tel, l'objet de négociations au cours du Cycle d'Uruguay. Au début des années 80, sa protection n'occupait pas un rang aussi élevé dans les préoccupations politiques des gouvernements et rien n'a été fait, sauf en ce qui concerne les produits interdits sur le marché intérieur, pour l'inscrire au programme des négociations. Néanmoins, les considérations environnementales n'ont pas été totalement absentes des préoccupations des négociateurs et plusieurs instruments de l'OMC en tiennent compte. Il s'avère d'ailleurs que l'environnement touche à de nombreux domaines et des questions en rapport avec les préoccupations environnementales se sont posées au sein de différents organes de l'OMC, tels que le Conseil général, le Comité des obstacles techniques au commerce, le Conseil des ADPIC et le Conseil du commerce des services.

⁵⁰ Documents WT/CTE/M/14 à WT/CTE/M/18 et PRESS/TE 018 à 027.

⁵¹ WT/CTE/W/77 (9 mars 1998) et WT/CTE/78 (9 mars 1998).

⁵² *Avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges*, Note du Secrétariat, WT/CTE/W/67 (7 novembre 1997).

⁵³ Document WT/CTE/W/41/Rev.3 (2 décembre 1998).

1. L'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce

a) Le préambule

77. L'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (l'«Accord sur l'OMC») prévoit, pour le système commercial multilatéral, un cadre institutionnel unique qui englobe le GATT de 1947, tel que modifié par le Cycle d'Uruguay, et d'autres accords et instruments juridiques associés résultant du Cycle d'Uruguay. Pour la première fois dans le contexte du système commercial multilatéral, le premier paragraphe du préambule de l'Accord sur l'OMC évoque l'objectif de développement durable et la nécessité de protéger et préserver l'environnement. Il est libellé comme suit:

«Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique, (...)»

78. Dans l'affaire concernant les *crevettes*, l'Organe d'appel a considéré que le premier paragraphe du préambule de l'Accord sur l'OMC présentait un intérêt pour l'interprétation des dispositions des différents Accords de l'OMC, telles que celles de l'article XX du GATT. En reconnaissant explicitement l'«objectif de développement durable», le préambule montre que «les signataires de cet accord étaient, en 1994, tout à fait conscients de l'importance et de la légitimité de la protection de l'environnement en tant qu'objectif de la politique nationale et internationale». En outre, l'Organe d'appel a relevé que le texte du préambule de l'Accord sur l'OMC

«démontre que les négociateurs de l'OMC ont reconnu que l'utilisation optimale des ressources mondiales devait se réaliser conformément à l'objectif de développement durable. Étant donné que ce préambule dénote les intentions des négociateurs de l'Accord sur l'OMC, il doit, selon nous, éclairer, ordonner et nuancer notre interprétation des accords annexés à l'Accord sur l'OMC, le GATT de 1994 en l'espèce. (...)»⁵⁴

b) Arrangements avec les organisations non gouvernementales (ONG)

79. L'article V:2 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce habilite le Conseil général à conclure «des arrangements appropriés pour assurer une coopération efficace avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC». En vertu de cette disposition, le Conseil général a adopté, le 18 juillet 1996, une décision intitulée «Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales», dans laquelle les Membres reconnaissent le rôle que les ONG peuvent jouer pour mieux informer le public des activités de l'OMC et conviennent d'améliorer la transparence et de développer la communication avec les ONG. Les Membres conviennent aussi de faire en sorte que l'information sur les activités de l'OMC s'amplifie, notamment en mettant des documents en distribution générale plus rapidement que par le passé, et de charger le Secrétariat de jouer un rôle plus actif dans ses contacts directs avec les ONG, par exemple en organisant des symposiums sur des questions spécifiques en rapport avec l'OMC. Insistant sur le «caractère particulier de l'OMC, qui est à la fois un traité intergouvernemental juridiquement contraignant qui établit des droits et des obligations entre ses Membres et une enceinte pour des négociations», le Conseil général affirme qu'«il apparaît que, de l'avis général, il ne sera pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions» et relève que la responsabilité première des relations avec les ONG réside au niveau national.⁵⁵

80. En même temps, le Conseil général a adopté de nouvelles règles destinées à faciliter la mise en distribution générale des documents de l'OMC. Il est convenu que la mise en distribution générale des documents de travail, notes d'information du Secrétariat et comptes rendus des réunions de tous les organes de l'OMC, serait étudiée six mois après la date de leur distribution. Nonobstant la règle des six mois, tout Membre pourra, au moment où il communiquera un document pour distribution aux Membres de l'OMC, indiquer au Secrétariat que ce document doit faire l'objet d'une distribution non restreinte. Les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont mis en distribution générale au moment où ils sont distribués aux Membres de l'OMC.⁵⁶

81. Ces décisions s'appliquent à tous les organes de l'OMC mais concernent particulièrement les travaux du CCE et d'autres questions touchant à l'environnement, traitées à l'OMC, qui ont généralement retenu la plus grande attention du public.

⁵⁴ États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS58/AB/R, notamment les paragraphes 129 et 152, distribué le 12 octobre 1998.

⁵⁵ Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales, WT/L/162 (23 juillet 1996).

⁵⁶ Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC, WT/L/160/Rev.1 (26 juillet 1996).

2. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

82. L'article XX du GATT permet à un gouvernement de se soustraire, dans certaines conditions, à ses obligations découlant de l'Accord général. Le passage correspondant de l'article XX est libellé comme suit:

«Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures:

- b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
- g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales; (...)»

83. Au cours du Cycle d'Uruguay, à la dernière réunion formelle du Groupe de négociation sur les articles de l'Accord général, l'Autriche a proposé une modification de l'article XX qui aurait consisté à ajouter les mots «de l'environnement» au paragraphe b) afin de tenir compte de manière appropriée du lien de plus en plus important entre commerce et environnement. L'Autriche a fait observer que «[l]a mention de l'environnement dans l'article XX b) [était] une possibilité parmi d'autres qu'il vaudrait peut-être la peine d'explorer» mais a reconnu qu'il était trop tard pour l'aborder au sein du Groupe de négociation. Aucun effet n'a été donné à cette proposition.⁵⁷

84. Des groupes spéciaux du GATT/de l'OMC et l'Organe d'appel ont examiné les dispositions de l'article XX dans le cadre de plusieurs différends, évoqués à la section IV de la présente note.⁵⁸

3. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce

a) Principaux points de l'Accord

85. L'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce («Accord OTC»), qui régit l'élaboration, l'adoption et l'application de prescriptions techniques relatives aux produits et des procédures suivies pour évaluer leur respect, a été finalisé au cours du Cycle d'Uruguay. Il s'appuie sur le Code de la normalisation de 1979, négocié au cours du Tokyo Round, et le renforce. Cet accord présente un intérêt particulier pour ce qui est des aspects commerciaux de la politique environnementale.

86. L'Accord OTC divise les prescriptions techniques relatives aux produits en deux catégories: les règlements techniques et les normes. La principale distinction que l'Accord établit entre les deux tient à leur respect, qui est obligatoire dans le premier cas mais ne l'est pas dans le second. L'Accord reconnaît que rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires pour chercher à atteindre différents grands objectifs, tels que la protection de la santé publique ou de l'environnement et que chaque pays a le droit de déterminer le niveau de protection qu'il estime approprié. Cependant, les gouvernements sont tenus d'appliquer les règlements techniques et les normes de manière non discriminatoire (ce qui signifie qu'ils doivent respecter les prescriptions relatives à la nation la plus favorisée et au traitement national). Ils doivent également faire en sorte que les règlements techniques et normes ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce, ce qui signifie que les règlements techniques obligatoires ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Énumérant, à titre indicatif, les objectifs légitimes, l'Accord mentionne la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux ou la protection de l'environnement.

87. L'Accord encourage – mais n'oblige pas – les pays à appliquer les normes internationales lorsque cela est possible, afin de limiter la prolifération des prescriptions techniques nationales différentes. Lorsqu'un Membre de l'OMC considère que la norme internationale pertinente ne permettrait pas de réaliser l'objectif recherché, en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux, ce Membre peut appliquer le règlement technique ou la norme qui répond à ses besoins.

88. Une des caractéristiques principales de l'Accord OTC est qu'il assure une grande transparence, qui permet aux agents économiques de s'adapter aux prescriptions techniques sur les marchés d'exportation. Les obligations en matière de notification consistent, entre autres, à notifier les projets de règlement technique, de procédures et normes d'évaluation de la conformité, à ménager aux autres Membres un délai suffisant pour leur permettre de formuler des observations à leur sujet et à notifier, d'une manière plus générale, les mesures nationales prises pour appliquer les dispositions de l'Accord OTC. Les prescriptions en matière de notification sont complétées par l'établissement de «points d'information» nationaux qui fournissent, sur demande, de plus amples informations sur les règlements techniques, les

⁵⁷ Le paragraphe b) de l'article XX, tel que modifié par la proposition autrichienne, aurait été libellé comme suit: «nécessaires à la protection de l'environnement, de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux». Document MTN.GNG/NG7/W/75 (1^{er} novembre 1990).

⁵⁸ Voir également la note circonstanciée sur la pratique en matière de règlement des différends, fondée sur cette disposition, qui figure dans le document WT/CTE/W/53/Rev.1 (26 octobre 1998) + Corr.1 (27 novembre 1998).

normes et les procédures d'évaluation de la conformité. Les réunions régulières du Comité des obstacles techniques au commerce contribuent encore à assurer la mise en œuvre transparente des dispositions de l'Accord.

89 À l'OMC, la plupart des mesures environnementales qui touchent au commerce ont été notifiées au titre de l'Accord OTC. Depuis l'entrée en vigueur dudit accord, le 1^{er} janvier 1995, le Secrétariat a reçu près de 2 300 notifications, dont quelque 11 pour cent ont trait à l'environnement. Cette catégorie comprend des mesures de réduction de la pollution, de gestion des déchets, d'économie d'énergie; les normes et l'étiquetage (y compris les écolabels), les prescriptions en matière de manutention; les instruments et réglementations économiques; les mesures de protection des ressources naturelles et les mesures prises pour la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux.⁵⁹

90. Enfin, l'Accord OTC prévoit qu'un groupe spécial appelé à examiner un différend entre des Membres pourra établir, de sa propre initiative ou à la demande d'un Membre qui est partie au différend, un groupe d'experts techniques. Les participants aux travaux de ce groupe seront des personnes ayant des compétences et une expérience professionnelles reconnue dans le domaine considéré.

b) Examen de la question de l'éco-étiquetage par le Comité OTC

91. L'éco-étiquetage est la principale question relative à l'environnement qui a été soulevée au Comité OTC, dont les débats se sont déroulés parallèlement à ceux que le CCE y a consacrés. Les deux Comités ont tenu une réunion informelle commune sur cette question.

92. Les questions relatives à l'éco-étiquetage qui sont soulevées au Comité OTC sont généralement proches de celles abordées par le CCE.⁶⁰ Il s'agit de l'applicabilité du Code de pratique aux programmes d'éco-étiquetage facultatifs, de la mesure dans laquelle l'Accord OTC porte sur les programmes d'éco-étiquetage fondés sur les procédés et méthodes de production sans rapport avec les produits, des effets des programmes d'éco-étiquetage sur le commerce international et des questions liées à la mise en œuvre et à la gestion de ces programmes (sélection des critères, transparence, etc.). Comme les travaux du CCE, ceux du Comité OTC ne sont pas parvenus à une conclusion sur ces questions, qui sont donc toujours en suspens.

93. Lors du premier examen triennal de l'Accord OTC, auquel il a procédé en 1997, le Comité est convenu de certaines mesures qui devraient être prises pour améliorer la transparence et le respect du Code de pratique, notamment: «sans préjudice de l'opinion des Membres concernant la portée et l'application de l'Accord, l'obligation de faire paraître des avis pour annoncer les projets de normes contenant des prescriptions facultatives en matière d'étiquetage, qui est prévue au paragraphe L du Code, n'est pas liée au type de renseignements figurant sur l'étiquette.»⁶¹ Cette déclaration intéresse directement les programmes d'éco-étiquetage.

4. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

94. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires («Accord SPS») a été négocié au cours du Cycle d'Uruguay. Avant son entrée en vigueur, les mesures nationales relatives à l'innocuité des produits alimentaires, à la santé animale et à la préservation des végétaux touchant au commerce étaient soumises aux règles du GATT, telles que celles de l'article premier (traitement général de la nation la plus favorisée), de l'article III (traitement national) et de l'article XX (exceptions générales). Les dispositions de l'Accord de 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce portaient également sur les prescriptions techniques résultant de mesures relatives à l'innocuité des produits alimentaires, à la santé animale et à la préservation des végétaux. Cependant, il a été considéré que ces dispositions ne traitaient pas de manière satisfaisante les problèmes que pouvaient poser les mesures SPS.

95. Les gouvernements appliquent des mesures sanitaires et phytosanitaires afin de garantir que les produits alimentaires sont exempts des risques résultant d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes, d'empêcher la diffusion d'organismes pathogènes végétaux, animaux ou autres et de prévenir l'apparition des parasites ou de lutter contre eux. Ces mesures sont appliquées aux produits alimentaires d'origine nationale ou aux maladies locales des animaux et des végétaux ainsi qu'aux produits provenant d'autres pays. L'Accord SPS reconnaît que les gouvernements ont légitimement le droit de maintenir le niveau de protection sanitaire qu'ils jugent approprié mais garantit en même temps qu'il n'est pas fait un usage abusif de ce droit et que celui-ci n'entraîne pas l'apparition d'obstacles non nécessaires au commerce international.

96. Les gouvernements sont encouragés à harmoniser leurs prescriptions SPS, c'est-à-dire à les fonder sur les normes, lignes directrices ou recommandations internationales élaborées par des organisations internationales telles que la

⁵⁹ Pour plus d'informations à ce sujet, voir Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce, Note du Secrétariat, WT/CTE/W/77 (9 mars 1998).

⁶⁰ Communication du Canada, G/TBT/W/9 (5 juillet 1995); Historique des négociations sur le champ d'application de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce du point de vue des prescriptions en matière d'étiquetage, des normes dont le respect est volontaire et des procédés et méthodes de production ne se rapportant pas aux caractéristiques des produits, G/TBT/W/11-WT/CTE/W/10 (29 août 1995); Proposition des États-Unis concernant la poursuite des travaux sur la transparence en matière d'éco-étiquetage, G/TBT/W/29 (18 juin 1996); Projet de décision sur les programmes d'éco-étiquetage, G/TBT/W/30-WT/CTE/W/38 (24 juillet 1996); Labels écologiques et accès aux marchés: étude de cas sur la floriculture colombienne – Document de la Colombie, G/TBT/W/60 (9 mars 1998); Les Forêts: une expérience nationale – Contribution du Canada, G/TBT/W/61-WT/CTE/W/81 (11 mars 1998). Voir également les documents G/TBT/M/2 (4 octobre 1995), G/TBT/M/3 (5 janvier 1996), G/TBT/M/4 (10 juin 1996), G/TBT/M/5 (19 septembre 1996) et G/TBT/M/11 (27 mai 1998).

⁶¹ Premier examen triennal du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, G/TBT/5 (19 novembre 1998).

Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux. Néanmoins, les gouvernements ont le droit de fixer des normes nationales plus rigoureuses si les normes internationales pertinentes ne répondent pas à leurs besoins. Cependant, les mesures SPS doivent avoir une justification scientifique ou être établies sur la base d'une évaluation des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux. Les procédures et décisions appliquées par un pays dans le cadre d'une évaluation des risques seront communiquées sur la demande des autres pays. L'Accord reconnaît explicitement aux gouvernements le droit de prendre des mesures préventives provisoires lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, tout en s'efforçant d'obtenir des renseignements complémentaires.

97. Les mesures SPS doivent être appliquées de manière non discriminatoire tout en étant adaptées à la situation sanitaire de la zone dont provient le produit et de la zone à laquelle il est destiné. Lorsque les gouvernements peuvent prendre des mesures différentes, économiquement et techniquement possibles, ils devraient choisir celles qui ne sont pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection souhaité.

98. Afin d'accroître la transparence des mesures SPS, les gouvernements sont tenus de notifier aux autres pays les mesures restrictives pour le commerce et d'établir des «points d'information» pour répondre aux demandes de renseignements supplémentaires. Le Comité SPS permet aux Membres de l'OMC d'échanger des renseignements sur tous les aspects de la mise en œuvre de l'Accord SPS, d'examiner le respect de ses dispositions et de maintenir la coopération avec les organismes techniques compétents. Lorsqu'un différend commercial relatif à l'application d'une mesure SPS soulève des questions scientifiques ou techniques, l'Accord dispose que le groupe spécial devrait demander l'avis d'experts.

5. L'Accord sur l'agriculture

99. En règle générale, la réduction des soutiens internes et des subventions à l'exportation devrait déboucher sur une production moins intensive et plus durable liée à une utilisation réduite d'intrants agricoles tels que pesticides et engrais chimiques, débouchant sur des améliorations de l'environnement.

100. L'Accord sur l'agriculture prévoit la réforme à long terme du commerce des produits agricoles et des politiques agricoles nationales. Il oriente davantage ce commerce vers le marché en comprenant des engagements dans les domaines de l'accès aux marchés, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation. L'Accord comporte un aspect important: l'engagement de réduire le soutien interne à la production agricole, particulièrement sous la forme de subventions liées à la production.

101. La protection de l'environnement fait partie intégrante des dispositions de l'Accord sur l'agriculture. Le sixième paragraphe du préambule indique que les engagements au titre du programme de réforme devraient tenir compte de l'environnement et l'article 20 dispose que les négociations relatives à la poursuite du processus de réforme doivent tenir compte de considérations autres que d'ordre commercial, qui concernent notamment l'environnement.

102. Plus particulièrement, les dispositions de l'Annexe 2 de l'Accord, qui énumère les différents types de subventions non soumis aux engagements de réduction, visent différents types de mesures concernant l'environnement. Il s'agit notamment des versements directs aux producteurs et des programmes de services publics concernant les travaux de recherche et d'infrastructure dans le cadre de la protection de l'environnement. Le droit à bénéficier des versements directs doit être fondé sur des programmes publics clairement définis de protection de l'environnement ou de conservation et le montant des versements est limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme.

103. Il convient de relever que les Membres sont libres d'adopter de nouvelles mesures au titre de l'Annexe 2 ou de modifier celles qui existent à la condition unique qu'elles répondent à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimes et qu'elles s'inscrivent dans le cadre de programmes publics financés par des fonds publics.

6. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

104. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires («Accord SMC») distingue trois catégories de subventions, en fonction de leur effet sur le commerce international, et prévoit différents types de voies de recours pour chaque catégorie: i) les subventions prohibées font l'objet d'une procédure accélérée de règlement des différends et s'il est constaté qu'un Membre accorde ou maintient une telle subvention, il doit la retirer sans retard; ii) les subventions pouvant donner lieu à une action, c'est-à-dire autres que les subventions prohibées et les subventions ne donnant pas lieu à une action, peuvent être en principe accordées ou maintenues mais peuvent être contestées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ou soumises à des mesures compensatoires si elles causent des effets défavorables pour les intérêts d'autres Membres; iii) les subventions ne donnant pas lieu à une action (subventions non spécifiques et subventions spécifiques définies) ne sont pas soumises à des mesures compensatoires ni à la procédure de règlement des différends.

105. Les subventions visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales entrent dans la troisième catégorie. Sous certaines conditions, une subvention limitée à 20 pour cent du coût de l'adaptation serait considérée comme une subvention ne donnant pas lieu à une action.

7. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

106. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce («Accord ADPIC») comprend une série de règles destinées à protéger et à garantir les droits de propriété intellectuelle. L'article 27 dudit accord définit l'«objet brevetable». L'environnement est mentionné explicitement à l'article 27:2, qui autorise les Membres à exclure de la brevetabilité les inventions dont il est nécessaire d'empêcher l'exploitation commerciale sur leur territoire pour protéger, entre autres, la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement. Le paragraphe 3 de l'article 27 stipule, en outre, que les Membres pourront aussi exclure de la brevetabilité les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, autres que les procédés microbiologiques. Toutefois, les Membres doivent prévoir la protection des variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens.

107. L'article 27:3 b) de l'Accord sur les ADPIC a été réexaminé en 1999. À cet égard, le Conseil des ADPIC est convenu, à sa réunion de décembre 1998, que, pour amorcer ce réexamen, les Membres qui avaient déjà l'obligation d'appliquer l'article 27:3)⁶² donneraient, d'ici au 1er février 1999, des renseignements sur la manière dont les questions visées dans cette disposition étaient actuellement traitées dans leur législation nationale. Les autres Membres sont invités à fournir ces renseignements au mieux de leurs possibilités. Une liste exemplative de questions à établir par le Secrétariat aidera les Membres à préparer leurs contributions. Le Secrétariat prendra également contact avec la FAO, le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique et l'UPOV afin de leur demander des renseignements factuels sur leurs activités dans ce domaine.

8. L'Accord général sur le commerce des services

a) L'article XIV de l'AGCS

108. L'Accord général sur le commerce des services («AGCS») comprend, à l'article XIV, une clause intitulée «exceptions générales», établie sur le modèle de l'article XX du GATT. Le chapeau de cette clause est, pour l'essentiel, identique à celui de l'article XX du GATT et les problèmes environnementaux y sont abordés au paragraphe b), semblable au paragraphe b) de l'article XX.

109. En prévision des questions d'interprétation concernant le champ d'application de l'article XIV de l'AGCS, le Conseil du commerce des services a adopté à sa première réunion une décision sur le commerce des services. Dans cette décision, le Conseil du commerce des services reconnaît que les mesures nécessaires à la protection de l'environnement peuvent entrer en conflit avec les dispositions de l'Accord et note qu'il n'est peut-être pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions que celles de l'alinéa b) de l'article XIV. Pour déterminer s'il serait nécessaire de modifier l'article XIV de l'Accord afin de tenir compte de ces mesures, le Conseil du commerce des services a décidé en conséquence d'inviter le Comité du commerce et de l'environnement «à examiner les relations entre le commerce des services et l'environnement, y compris la question du développement durable, et à présenter à ce sujet un rapport comportant éventuellement des recommandations. Le Comité étudiera aussi la pertinence des accords intergouvernementaux sur l'environnement et leur rapport avec l'Accord. (...)».⁶³

110. Les débats qui se sont déroulés sur ce point au CCE jusqu'à présent n'ont pas permis d'identifier de mesures environnementales appliquées au commerce des services qui ne seraient pas adéquatement couvertes par les dispositions de l'AGCS, en particulier par son article XIV b). Le CCE poursuit l'examen de ce point et les Membres de l'OMC sont invités à soumettre tout renseignement pertinent à cet égard.⁶⁴

b) Services concernant l'environnement⁶⁵

111. La Classification sectorielle des services, annexée à l'AGCS, a été établie au cours du Cycle d'Uruguay⁶⁶ et est fondée dans une large mesure sur la Classification centrale de produits (CPC) des Nations Unies. Les services concernant l'environnement mentionnés dans la Classification se répartissent en quatre catégories:

- A. Services de voirie (position n° 9401 de la CPC)
- B. Services d'enlèvement des ordures (position n° 9402 de la CPC)
- C. Services d'assainissement et services analogues (position n° 9403 de la CPC)
- D. Autres services

⁶² Il s'agit de pays développés autres que les pays à économie en transition ainsi que de pays en développement et de pays à économie en transition qui ont accédé à l'OMC après le 1^{er} janvier 1995.

⁶³ S/L/4 (4 avril 1995).

⁶⁴ Voir *Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement*, WT/CTE/1 (12 novembre 1996), paragraphes 210 et 211.

⁶⁵ Pour plus de précisions, voir *Effets positifs sur l'environnement de l'élimination des restrictions au commerce et des distorsions du commerce*, Note du Secrétariat, WT/CTE/W/67/Add.1 (13 mars 1998) et *Services concernant l'environnement*, Note d'information du Secrétariat, S/C/W/46 (6 juillet 1998).

⁶⁶ MTN.GNS/W/120.

112. On peut considérer que la quatrième catégorie («autres services») comprend les services concernant l'environnement qui figurent dans la CPC mais ne sont pas mentionnés explicitement dans la Classification, c'est-à-dire les services de purification des gaz brûlés (position n° 9404 de la CPC); les services de lutte contre le bruit (position n° 9405 de la CPC); les services de protection de la nature et des paysages (position n° 9406 de la CPC) et les autres services de protection de l'environnement (position n° 9409). En abordant la question des services concernant l'environnement au Conseil de l'AGCS, certains Membres de l'OMC ont indiqué qu'il serait peut-être nécessaire de revoir la classification existante figurant dans la Classification sectorielle des services.⁶⁷

113. Jusqu'à présent, une cinquantaine de Membres de l'OMC (si l'on compte chaque État membre de la Communauté européenne séparément) ont pris des engagements dans un des quatre sous-secteurs au moins. Cependant, il faut tenir compte des limitations relatives à l'accès aux marchés et au traitement national, en ce qui concerne les quatre modes de fourniture, pour déterminer dans quelle mesure ces engagements contribuent à une libéralisation des échanges. Il faut également tenir compte du fait que d'autres types de services (la recherche, l'ingénierie, la construction, etc.) peuvent avoir un rapport direct avec l'environnement.

114. En 1998, le Conseil du commerce des services a amorcé un processus d'échange de renseignements sur différents types de services dans le but de faciliter l'accès de tous les Membres, en particulier des pays en développement Membres, aux renseignements sur les lois, réglementations, directives administratives et politiques affectant le commerce des services. Les débats sectoriels ont porté en particulier sur la manière dont les services en question étaient commercialisés et réglementés afin de permettre aux Membres de déterminer les questions à négocier et les priorités en matière de négociations de façon à préparer les nouvelles négociations, prévues à l'article XIX (Négociation des engagements spécifiques) de l'AGCS.

115. Examinant la libéralisation du commerce des services concernant l'environnement, des délégations ont fait observer que le secteur de l'environnement jouait un rôle important dans leur économie et que le niveau précédemment faible des échanges augmentait. Cependant, seul un nombre limité de Membres avaient pris des engagements dans ce secteur. Des Membres ont également décrit leur propre régime, soulignant les tendances à la libéralisation. Cependant, la production du secteur public et les marchés publics demeuraient importants dans ce secteur. Ils ont également souligné les différents types de restrictions à l'accès aux marchés, tels que les taxes discriminatoires, les subventions, la non-reconnaissance des qualifications étrangères, les restrictions au commerce dans des secteurs complémentaires comme la construction, la protection inadéquate des droits de propriété intellectuelle ainsi que les restrictions à l'investissement et au mouvement des personnes physiques. Les caractéristiques des mécanismes réglementaires, y compris les réglementations applicables à l'environnement, et leurs effets sur le commerce des services concernant l'environnement ont été également abordés.⁶⁸

9. Le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

a) Avis d'expert et communication des exposés au public

116. Le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends («Mémoire d'accord») définit des procédures détaillées que les Membres de l'OMC doivent suivre pour régler les différends commerciaux résultant de la mise en œuvre de tout Accord de l'OMC.

117. Le Mémoire d'accord prévoit qu'un groupe spécial pourra demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques, lorsqu'il examinera une affaire. Les groupes spéciaux pourront demander des renseignements à toute source qu'ils jugeront appropriée et consulter des experts, ou un groupe d'experts, pour obtenir leur avis sur certains aspects de la question faisant l'objet du différend. Le Groupe spécial chargé de l'affaire relative aux *crevettes*, par exemple, a utilisé cette possibilité pour consulter des biologistes et des experts de la pêche sur certaines questions relatives à la biologie et à la conservation des tortues marines.⁶⁹

118. Les documents soumis à un groupe spécial au cours de la procédure de règlement des différends sont en principe confidentiels. Cependant, aucune disposition du Mémoire d'accord n'empêche une partie à un différend de communiquer au public ses propres positions. De plus, afin d'accroître la transparence, une partie à un différend qui soumet une communication confidentielle au groupe spécial doit, si un autre Membre partie au différend le demande, fournir un résumé non confidentiel de ce texte qui peut être communiqué au public.

b) Procédure des groupes spéciaux et renseignements non demandés

119. Dans l'affaire relative aux *crevettes*, l'Organe d'appel devait déterminer si le droit de demander des renseignements en vertu de l'article 13 du Mémoire d'accord comprenait le droit d'un groupe spécial d'accepter des renseignements non demandés de sources non gouvernementales. En première instance, le Groupe spécial, qui avait reçu deux «interventions désintéressées» (*amicus briefs*) présentées par deux organisations non gouvernementales, avait considéré

⁶⁷ Conseil du commerce des services, *Rapport de la réunion tenue les 22 et 23 juillet 1998*, Note du Secrétariat, S/C/M/29 (24 août 1998).

⁶⁸ Conseil du commerce des services, *Rapport de la réunion tenue les 22 et 23 juillet 1998*, Note du Secrétariat, S/C/M/29 (24 août 1998).

⁶⁹ Rapport de Groupe spécial intitulé *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/R, distribué le 15 mai 1998.

qu'accepter des renseignements non demandés émanant de sources non gouvernementales serait incompatible avec les dispositions du Mémoire d'accord telles qu'elles étaient actuellement appliquées.⁷⁰ Cependant, il a donné aux parties au différend la possibilité de reprendre à leur compte les interventions désintéressées, au moins en partie, dans le cadre de leurs propres communications.

120. L'Organe d'appel était en désaccord avec l'interprétation de l'article 13 donnée par le Groupe spécial. Il considérait que le Mémoire d'accord donnait à un groupe spécial «le pouvoir ample et étendu d'engager et de contrôler le processus par lequel il s'informe aussi bien des faits pertinents de la cause que des normes et principes juridiques applicables à ces faits». L'Organe d'appel a reproché au Groupe spécial d'avoir donné au terme «demander» une signification trop littérale, et a précisé ce qui suit:

«[D]ans le présent contexte, il n'y a pas lieu d'assimiler le pouvoir de *demander* des renseignements à une *interdiction* d'accepter des renseignements qui ont été présentés à un groupe spécial sans avoir été demandés. Un groupe spécial a le pouvoir discrétionnaire soit d'accepter et de prendre en compte soit de rejeter les renseignements ou avis qui lui ont été communiqués, *qu'il les ait ou non demandés*. Le fait qu'un groupe spécial peut *motu proprio* avoir été à l'origine de la demande de renseignements n'oblige pas, en soi, le groupe spécial à accepter et à prendre en compte les renseignements qui sont effectivement présentés. L'étendue du pouvoir conféré aux groupes spéciaux pour ce qui est de définir les processus d'établissement des faits et d'interprétation juridique montre clairement qu'un groupe spécial ne sera pas inondé, pour ainsi dire, de pièces non demandées, *à moins qu'il n'accepte d'être ainsi inondé*.»⁷¹

121. Cependant, l'Organe d'appel a considéré que la façon dont le Groupe spécial avait traité ces interventions (consistant à donner aux parties au différend la possibilité de les reprendre à leur compte dans le cadre de leurs propres communications) dans cette affaire ne constituait ni une erreur de droit ni un abus de son pouvoir discrétionnaire.⁷²

IV. DIFFÉRENDS DANS LE CADRE DU GATT DE 1947 ET DE L'OMC

122. De 1947 à 1995, sur les 115 rapports de groupes spéciaux publiés au titre du GATT de 1947 et des Accords du Tokyo Round, six étaient consacrés à des questions liées à la santé des personnes ou des animaux ou à l'environnement. Depuis l'entrée en activité de l'OMC, le 1^{er} janvier 1995, on dénombre six affaires de ce genre parmi celles qui ont été traitées par les 38 groupes spéciaux établis jusqu'ici.⁷³ La présente section en donne un bref aperçu.

États-Unis – Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada, rapport adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96

123. Une interdiction d'importer a été décrétée par les États-Unis après que le Canada eut saisi 19 bateaux de pêche et procédé à l'arrestation d'un certain nombre de pêcheurs américains qui pêchaient le germon, sans l'autorisation du gouvernement canadien, dans des eaux qui, de l'avis du Canada, relevaient de sa juridiction. Les États-Unis n'ont pas reconnu cette juridiction et, à titre de rétorsion, ont mis en place une interdiction d'importer au titre de la Loi sur la conservation et la gestion des pêches.

124. Le Groupe spécial a constaté que l'interdiction d'importer était contraire aux dispositions de l'article XI:1, et qu'elle ne se justifiait ni au regard de l'article XI:2, ni au regard de l'article XX g) de l'Accord général.

Canada – Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, rapport adopté le 22 mars 1988, IBDD, S35/106

125. En vertu de la Loi canadienne de 1976 sur les pêcheries, le Canada maintenait des règlements qui interdisaient l'exportation ou la vente pour l'exportation de certains harengs et saumons non préparés. Les États-Unis se sont plaints de ce que ces mesures étaient incompatibles avec l'article XI du GATT. Le Canada a fait valoir que ces restrictions à l'exportation faisaient partie d'un système de gestion des ressources halieutiques destiné à préserver les stocks de poissons, et qu'elles étaient par conséquent justifiées au titre de l'article XX g).

126. Le Groupe spécial a constaté que les mesures maintenues par le Canada étaient contraires à l'article XI:1 du GATT et qu'elles n'étaient justifiées ni par l'article XI:2 b) ni par l'article XX g).

Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes, rapport adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/214

127. En application de la Loi de 1966 sur les tabacs, la Thaïlande interdisait l'importation de cigarettes et autres préparations à base de tabac, mais autorisait la vente de cigarettes nationales; en outre, les cigarettes étaient assujetties au paiement d'un droit d'accise, d'une taxe sur les transactions commerciales et d'une taxe municipale. Les États-Unis se sont plaints de ce que les restrictions à l'importation étaient incompatibles avec l'article XI:1 du GATT, et estimaient qu'elles n'étaient justifiées ni par l'article XI:2 c), ni par l'article XX b). Ils ont par ailleurs demandé au Groupe spécial de

⁷⁰ *Ibid.*, paragraphe 7.8.

⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/AB/R, paragraphes 106 et 107 (en italiques dans l'original), distribué le 12 octobre 1998.

⁷² *Ibid.*, paragraphe 109.

⁷³ Au 31 décembre 1998.

constater que les taxes intérieures étaient incompatibles avec l'article III:2 du GATT. La Thaïlande a fait valoir, entre autres choses, que les restrictions à l'importation étaient justifiées au titre de l'article XX b) parce que le gouvernement avait adopté des mesures qui ne pouvaient avoir d'effet que si les importations de cigarettes étaient interdites et que d'autres additifs contenus dans les cigarettes fabriquées aux États-Unis risquaient de les rendre plus nocives que les cigarettes thaïlandaises.

128. Le Groupe spécial a constaté que les restrictions à l'importation étaient incompatibles avec l'article XI:1 et qu'elles n'étaient pas justifiées par l'article XI:2 c). Il a par ailleurs conclu que les restrictions à l'importation n'étaient pas «nécessaires» au sens de l'article XX b). Il a constaté que les taxes intérieures étaient compatibles avec l'article III:2.

États-Unis – Restrictions à l'importation de thon,
rapport non adopté, distribué le 3 septembre 1991, IBDD, S39/174

129. La Loi sur la protection des mammifères marins (MMPA) frappait d'une interdiction générale la «prise» (harcèlement, chasse, capture, abattage ou tentative d'abattage) et l'importation aux États-Unis de mammifères marins, sauf autorisation expresse. Ces dispositions régissaient en particulier la prise accidentelle de mammifères marins lors de la pêche au thon à nageoires jaunes dans la zone tropicale orientale de l'océan Pacifique (ETP), zone où l'on sait que les dauphins nagent au-dessus de bancs de thons. Au titre de la MMPA, l'importation de poisson commercial ou de produits à base de poisson pris grâce à des techniques de pêche commerciale qui avaient pour effet accidentel de tuer ou de blesser gravement un nombre de mammifères marins supérieur aux normes fixées par les États-Unis était interdite. En particulier, l'importation de thon à nageoires jaunes pêché à la senne coulissante dans l'ETP était prohibée (*embargo de la nation première*), à moins que les autorités américaines compétentes ne constatent que i) le gouvernement du pays d'origine du bateau de pêche avait un programme de réglementation de la prise de mammifères marins comparable à celui des États-Unis, et ii) le taux moyen des prises accidentelles de mammifères par des navires de ce pays était comparable au taux moyen enregistré pour les navires des États-Unis. Le taux moyen des prises accidentelles (en nombre de dauphins tués chaque fois que les sennes coulissantes étaient jetées) pour la flotte de thoniers du pays considéré ne devait pas dépasser 1,25 fois le taux moyen applicable aux navires des États-Unis pendant la même période. Les importations de thon en provenance de pays qui achetaient du thon à un pays soumis à un embargo de la nation première étaient également interdites (*embargo de la nation intermédiaire*).

130. Le Mexique a affirmé que l'interdiction des importations de thon à nageoires jaunes et de produits dérivés était incompatible avec les articles XI, XIII et III du GATT. Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que l'*embargo direct* était compatible avec l'article III, ou alors qu'il était visé par l'article XX b) et XX g). Ils ont également allégué que l'*embargo de la nation intermédiaire* était compatible avec l'article III ou alors qu'il était justifié au titre de l'article XX, paragraphes b), d) et g).

131. Le Groupe spécial a constaté que l'interdiction d'importer au titre de l'*embargo direct* et de l'*embargo de la nation intermédiaire* ne constituait pas des règlements intérieurs au sens de l'article III, était incompatible avec l'article XI:1 et n'était pas justifiée par l'article XX, paragraphes b) et g). En outre, l'*embargo de la nation intermédiaire* n'était pas justifié par l'article XX d).

États-Unis – Restrictions à l'importation de thon,
rapport non adopté, distribué le 16 juin 1994, DS29/R

132. Les Communautés européennes («CE») et les Pays-Bas se sont plaints de ce que tant l'*embargo de la nation première* que celui de la *nation intermédiaire* imposés en vertu de la MMPA ne relevaient pas de l'article III, étaient incompatibles avec l'article XI:1 et n'étaient visés par aucune des exceptions énumérées à l'article XX. Les États-Unis considéraient que l'*embargo de la nation intermédiaire* était compatible avec le GATT étant donné qu'il était visé par l'article XX g), b) et d), et que l'*embargo de la nation première* n'annulait ni ne compromettait aucun des avantages revenant aux CE ou aux Pays-Bas étant donné qu'il ne s'appliquait pas à ces pays.

133. Le Groupe spécial a constaté que ni l'*embargo de la nation première* ni l'*embargo de la nation intermédiaire* n'étaient visés par l'article III, que tous deux étaient contraires à l'article XI:1 et qu'ils n'étaient pas visés par les exceptions énoncées à l'article XX b), g) ou d) du GATT.

États-Unis – Taxes sur les automobiles,
rapport non adopté, distribué le 11 octobre 1994, DS31/R

134. Trois mesures sur les automobiles appliquées par les États-Unis étaient à l'examen: la taxe de luxe sur les automobiles («taxe de luxe»), la taxe sur les automobiles grosses consommatrices de carburant («taxe de grosse consommation»), et la loi sur la consommation moyenne de carburant des automobiles de chaque fabricant («CAFE»). Les CE se sont plaintes de ce que ces mesures étaient incompatibles avec l'article III du GATT et ont allégué qu'elles ne pouvaient pas être justifiées par l'article XX g) ou d). Les États-Unis considéraient que ces mesures étaient compatibles avec l'Accord général.

135. Le Groupe spécial a constaté que tant la taxe de luxe – appliquée aux automobiles dont le prix de vente dépassait 30 000 dollars – que la taxe de grosse consommation – appliquée à la vente d'automobiles dont le rendement atteignait moins de 22,5 mpg – étaient compatibles avec l'article III:2 du GATT.

136. D'après la réglementation CAFE, le rendement moyen des automobiles particulières fabriquées aux États-Unis ou vendues aux importateurs ne devait pas être inférieur à 27,5 mpg. Les sociétés qui étaient à la fois des importateurs et des fabricants nationaux devaient calculer séparément le rendement moyen des voitures particulières importées et de celles qui étaient fabriquées aux États-Unis. Le Groupe spécial a constaté que la réglementation CAFE était incompatible avec l'article III:4 du GATT parce que la comptabilisation séparée des flottes étrangères entraînait une discrimination à l'égard des voitures étrangères et que le calcul de la moyenne pour la flotte faisait une différence entre les voitures importées et les voitures nationales sur la base de facteurs qui avaient un rapport avec les liens des producteurs/importateurs du point de vue du contrôle ou de la propriété des sociétés, plutôt que sur la base de facteurs directement liés aux produits en tant que tels. De la même manière, il a constaté que la comptabilisation séparée des flottes étrangères n'était pas justifiée au titre de l'article XX g); il n'a pas formulé de constatations quant à la compatibilité du calcul de la moyenne pour la flotte avec l'article XX g). Il a constaté que la réglementation CAFE ne pouvait pas être justifiée au titre de l'article XX d).

États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules,
rapports adoptés le 20 mai 1996, WT/DS2/9 (rapports de l'Organe d'appel et du Groupe spécial)

137. À la suite d'une modification apportée en 1990 à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) a promulgué la Réglementation sur l'essence concernant la composition et les effets polluants de l'essence, afin de réduire la pollution atmosphérique aux États-Unis. À partir du 1^{er} janvier 1995, cette Réglementation autorisait uniquement la vente d'essence présentant un certain degré de propreté («essence nouvelle formule») dans les régions où la pollution atmosphérique était la plus élevée. Dans le reste du pays, on ne pouvait vendre que de l'essence qui n'était pas plus polluante que celle qui avait été vendue pendant l'année de base 1990 («essence ancienne formule»). La Réglementation sur l'essence s'appliquait à tous les raffineurs, mélangeurs et importateurs d'essence des États-Unis. Elle exigeait que chaque raffineur national, qui avait exercé une activité pendant au moins six mois en 1990, établisse un niveau de base individuel pour sa raffinerie, lequel représente la qualité de l'essence produite par ce raffineur en 1990. L'EPA établissait également un niveau de base réglementaire destiné à refléter la qualité moyenne de l'essence en 1990 aux États-Unis. Les raffineurs qui n'avaient pas été en activité pendant au moins six mois en 1990 étaient soumis au niveau de base réglementaire, de même que les importateurs et mélangeurs d'essence. Le respect des niveaux de base se mesurait en termes annuels moyens.

138. Le Venezuela et le Brésil ont affirmé que la Réglementation sur l'essence était incompatible, entre autres, avec l'article III du GATT, et qu'elle n'était pas visée par l'article XX. Les États-Unis alléguaient que la Réglementation sur l'essence était compatible avec l'article III, et, en tout cas, qu'elle était justifiée par les exceptions contenues à l'article XX b), g) et d) du GATT.

139. Le Groupe spécial a constaté que la Réglementation sur l'essence était incompatible avec l'article III, et qu'elle ne pouvait pas être justifiée au titre des paragraphes b), d) ou g). L'Organe d'appel, auquel il a été demandé d'examiner les constatations du Groupe spécial sur l'article XX g), a constaté que les règles d'établissement des niveaux de base contenues dans la Réglementation sur l'essence entraient dans le cadre de l'article XX g), mais qu'elles ne répondaient pas aux prescriptions établies dans le texte introductif de l'article XX.

Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés,
rapports adoptés le 13 février 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R (Organe d'appel) et WT/DS26/R/USA et WT/DS48/CAN (Groupe spécial)

140. Les États-Unis et le Canada ont déposé une plainte au sujet de l'interdiction imposée par les Communautés européennes à l'importations de viande et de produits carnés provenant de bovins traités avec certaines hormones à des fins anabolisantes.

141. Les Groupes spéciaux ont constaté que les CE contrevenaient à l'article 3:1 de l'Accord SPS, du fait que l'interdiction d'importer n'était pas fondée sur des normes internationales existantes et qu'elle était imposée sans justification scientifique. Ils ont constaté également que les CE contrevenaient à l'article 5:1 de l'Accord SPS, car leur interdiction n'était pas établie sur la base d'une «évaluation des risques», c'est-à-dire d'une évaluation des risques pour la santé des personnes découlant de la présence de certaines hormones dans la viande. Enfin, il a été constaté que les CE contrevenaient à l'article 5:5 en adoptant des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire qu'elles considéraient comme appropriées dans des situations différentes et qui, selon les Groupes spéciaux, entraînaient une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

142. Les CE ont fait appel de certaines questions de procédure et interprétations de l'Accord SPS figurant dans les constatations des Groupes spéciaux. L'Organe d'appel a infirmé les constatations des Groupes spéciaux selon lesquelles les CE avaient contrevenu à l'article 3:1 en maintenant, sans justification au titre de l'article 3:3, des mesures SPS qui n'étaient pas établies sur la base de normes internationales existantes. Il ne partageait pas l'opinion des Groupes spéciaux selon laquelle il existerait une relation «règle générale - exception» entre l'article 3:1 et 3:3. L'Organe d'appel a insisté sur le fait que, au titre de l'article 3:3, les Membres de l'OMC ont le droit autonome d'établir un niveau de protection plus élevé que celui prévu dans les normes internationales en vigueur pour ce qui touche à la santé humaine, s'il y a une justification scientifique à cette pratique.

143. Puis, l'Organe d'appel a confirmé les constatations des Groupes spéciaux selon lesquelles l'interdiction d'importer imposée par les CE était incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SPS au motif qu'elle n'était pas établie sur la

base d'une évaluation des risques. Ce faisant, il a expliqué que, pour qu'une mesure SPS soit établie «sur la base» d'une évaluation des risques au sens de l'article 5:1, il fallait qu'il y ait une relation «logique» ou «objective» entre la mesure et l'évaluation des risques. L'Organe d'appel a en outre expliqué que le risque qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5:1 n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité. Par conséquent, les risques découlant de l'utilisation abusive des hormones et les difficultés pour contrôler l'utilisation des hormones étaient également pertinents aux fins d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5:1. Enfin, l'Organe d'appel a infirmé la constatation des Groupes spéciaux selon laquelle l'interdiction d'importer imposée par les CE était incompatible avec l'article 5:5 de l'Accord SPS. Il a constaté en particulier que, à une seule exception près, les différences dans les niveaux de protection n'étaient ni arbitraires, ni injustifiables. Dans ce cas exceptionnel, la différence de niveau de protection n'entraînait pas une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

144. S'agissant des questions générales et des questions de procédure, l'Organe d'appel a confirmé la plupart des constatations et conclusions des Groupes spéciaux, hormis la décision des Groupes spéciaux concernant l'attribution de la charge de la preuve aux Membres qui imposent une mesure SPS, au titre de l'Accord SPS. Il a estimé en effet qu'il incombe aux plaignants de présenter un commencement de preuve d'incompatibilité d'une mesure SPS avec l'Accord SPS.

États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapports adoptés le 6 novembre 1998, WT/DS58/AB/R (Organe d'appel) et WT/DS58/R (Groupe spécial)

145. Sept espèces de tortues marines sont actuellement reconnues, dont la plupart se rencontrent dans les différentes parties du monde, dans les zones subtropicales ou tropicales. Elles passent leur vie en mer, où elles se déplacent entre leurs aires d'alimentation et leurs aires de ponte. Les activités humaines ont mis en danger les tortues marines, soit directement (elles ont été chassées pour leur viande, leur carapace et leurs œufs), soit indirectement (captures accidentelles dans les pêches, destruction de leur habitat, pollution des océans).

146. La Loi des États-Unis de 1973 sur les espèces menacées d'extinction répertorie en tant qu'espèces menacées d'extinction ou en péril les cinq espèces de tortues marines évoluant dans les eaux soumises à la juridiction des États-Unis et en interdit la capture sur le territoire des États-Unis, dans les eaux territoriales des États-Unis et en haute mer. En vertu de ladite loi, les États-Unis ont rendu obligatoire pour tous les crevettiers d'utiliser des «dispositifs d'exclusion des tortues marines» (DET)⁷⁴ dans leurs filets lorsqu'ils pêchent dans des eaux où ils sont susceptibles d'intercepter des tortues marines. L'article 609 de la Loi générale n° 101-102, promulguée en 1989 par les États-Unis, prévoit, notamment, que les crevettes pêchées avec des moyens technologiques susceptibles de nuire à certaines tortues marines ne peuvent pas être importées aux États-Unis, à moins qu'il ne soit certifié que le pays concerné a un programme de réglementation et un taux de prises accidentelles comparables à ceux des États-Unis, ou que son environnement halieutique particulier ne menace pas les tortues marines. Dans la pratique, les pays dont les eaux dépendant de leur juridiction sont pourvues d'une des cinq espèces de tortues marines et qui pêchent la crevette par des moyens mécaniques doivent imposer à leurs pêcheurs des critères – concernant essentiellement l'utilisation de DET en toutes occasions – comparables aux critères applicables aux crevettiers des États-Unis, pour être certifiés et exporter des produits à base de crevettes aux États-Unis.

147. L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande se sont plaints de ce que l'interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevettes en provenance de ces pays imposée par les États-Unis était contraire aux articles I^{er}, III et XI du GATT. Le Groupe spécial a constaté que la mesure des États-Unis en cause était incompatible avec l'article XI du GATT (Élimination générale des restrictions quantitatives) et ne pouvait pas être justifiée au regard de l'article XX du GATT (Exceptions générales), car elle constituait «un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existaient». L'Organe d'appel a constaté que, bien qu'elle puisse faire l'objet de la justification provisoire prévue par l'article XX g), la mesure en cause ne satisfaisait pas aux prescriptions énoncées dans le texte introductif de l'article XX et, par conséquent, n'était pas justifiée au regard de l'article XX du GATT de 1994.

Australie – Mesures visant les importations de saumons, rapports adoptés le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R (Organe d'appel) et WT/DS18/R (Groupe spécial)

148. Le 10 avril 1997, un groupe spécial a été établi pour examiner la plainte du Canada au sujet de la prohibition appliquée par l'Australie à l'importation de certains saumons. Le Canada affirmait que la prohibition, appliquée en vertu d'une réglementation quarantenaire qui datait de 1975, était incompatible avec les articles XI et XIII du GATT, ainsi qu'avec les articles 2 et 5 de l'Accord SPS. De l'avis du Groupe spécial, il s'agissait de savoir si l'Australie pouvait justifier son interdiction sur la base des preuves scientifiques disponibles, ainsi que l'exige l'Accord SPS. Le Groupe spécial a décidé que tel n'était pas le cas en l'espèce. Ayant constaté qu'il y avait violation de l'Accord SPS, il n'a pas jugé nécessaire d'examiner la plainte du Canada au titre du GATT.

149. L'Organe d'appel a infirmé les constatations du Groupe spécial concernant certaines questions de droit, mais il a confirmé ses conclusions selon lesquelles l'Australie avait agi de manière incompatible avec l'Accord SPS.

⁷⁴ Un DET est une trappe grillagée installée à l'intérieur d'un chalut qui permet le passage des crevettes vers le fond du filet, tout en évacuant vers l'extérieur les tortues marines et d'autres objets de grande dimension involontairement pris.

Japon – Mesures visant les produits agricoles,
rapport du Groupe spécial distribué aux Membres de l'OMC le 27 octobre 1998 (WT/DS76/R)

150. Un groupe spécial a été établi le 18 novembre 1997 pour examiner une plainte des États-Unis au sujet de la prohibition appliquée par le Japon, sous couvert de mesures de quarantaine, à l'importation de produits agricoles. Le plaignant soutenait que le Japon prohibait l'importation de chaque variété d'un produit devant être soumise à une quarantaine tant qu'elle n'avait pas été soumise à un essai de quarantaine, même si le traitement s'était avéré efficace pour d'autres variétés du même produit. Les États-Unis affirmaient, notamment, qu'il y avait violation des articles 2, 5 et 8 de l'Accord SPS, de l'article XI du GATT et de l'article 4 de l'Accord sur l'agriculture. Le Groupe spécial a constaté que le Japon avait agi de manière incompatible avec les articles 2:2 et 5:6 de l'Accord SPS. Le 24 novembre 1998, le Japon a notifié son intention de faire appel de certaines questions de droit et interprétations du droit données par le Groupe spécial. Le rapport de l'Organe d'appel devrait paraître à la fin de février 1999.

Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant,
plainte du Canada (WT/DS135)

151. Le 28 mai 1998 (WT/DS135/1), le Canada a fait valoir, notamment, que les mesures prises par la France relativement à l'interdiction de l'amiante et des produits en contenant, et qui comprenaient une interdiction d'importer ces produits, contrevenaient aux articles 2, 3 et 5 de l'Accord SPS, à l'article 2 de l'Accord OTC et aux articles II, XI et XIII du GATT de 1994. Les consultations tenues à ce sujet entre le Canada et les CE n'ont pas permis d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. Le 8 octobre 1998, le Canada a demandé l'établissement d'un groupe spécial (WT/DS135/3), qui a été établi par l'ORD le 25 novembre 1998.

V. ACTIVITÉS DU SECRÉTARIAT

A. BULLETINS SUR LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT

152. Depuis avril 1993, le Secrétariat publie périodiquement le bulletin *Commerce et environnement*. À ce jour, plus de 30 bulletins ont régulièrement informé les lecteurs des travaux du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et au commerce international, ainsi que du Sous-comité et du Comité du commerce et de l'environnement. On y trouve également des renseignements sur le suivi par le GATT/l'OMC des résultats de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les questions relatives à l'environnement découlant du Cycle d'Uruguay, les différends commerciaux liés à l'environnement et toute autre information pertinente. Ces publications visent à aider le public à mieux comprendre les questions qui se posent dans le domaine du commerce et de la politique environnementale.

153. Le bulletin *Commerce et environnement* peut être obtenu sur demande à la Division de l'information et des relations avec les médias de l'OMC, ou consulté sur la page d'accueil de l'OMC à l'adresse suivante: <http://www.wto.org>.

B. SYMPOSIUMS AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

154. Depuis 1994, le Secrétariat de l'OMC a organisé chaque année – sauf en 1995 – un symposium sur le commerce, l'environnement et le développement durable. Ces symposiums, qui se tiennent sous la responsabilité du Secrétariat, accueillent généralement des participants représentant des intérêts dans les domaines de l'environnement, du développement, de la protection des consommateurs et de l'industrie, des universitaires ainsi que des gouvernements Membres de l'OMC. Une assistance financière volontaire fournie par certains pays Membres de l'OMC ou par des institutions privées a facilité la participation d'ONG des pays en développement.

155. Les principaux objectifs des symposiums sont de fournir à la société civile des renseignements sur les travaux en cours au GATT/à l'OMC concernant le commerce et l'environnement et de réunir des spécialistes reconnus dans ce domaine pour débattre des liens existant entre le commerce, l'environnement et le développement durable. Les symposiums suivent tous le même modèle, à savoir: exposés donnés par des conférenciers invités sur des thèmes précis, suivis d'un débat informel entre tous les participants. Plusieurs thèmes portant sur les différents aspects des liens entre le commerce et l'environnement sont à l'ordre du jour de chaque symposium comme, par exemple, les synergies entre la libéralisation des échanges et l'environnement, la relation entre les instruments multilatéraux consacrés à l'environnement et l'OMC, les travaux du Comité du commerce et de l'environnement, les liens entre l'OMC et la société civile, etc. Aucune tentative n'a été faite de résumer des vues ou d'identifier des positions consensuelles.

C. NOUVELLES INITIATIVES PRISES PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

156. Le Secrétariat de l'OMC reçoit chaque jour un grand nombre de demandes d'information émanant d'ONG, y compris d'organisations de protection de l'environnement, auxquelles il répond dans les moindres délais. En outre, le personnel du Secrétariat rencontre régulièrement les ONG, à titre individuel ou dans le cadre d'événements organisés.

157. Lors de la réunion du Conseil général du 15 juillet 1998, le Directeur général a informé les Membres qu'il prenait certaines dispositions en vue d'accroître la transparence de l'OMC et de renforcer le dialogue avec la société civile. Ces initiatives ont été mises en œuvre en octobre 1998. Elles comprennent i) des réunions d'information sur les activités de l'OMC, régulièrement organisées par le Secrétariat sur le modèle des réunions d'information organisées à l'intention

des médias, mais adaptées aux perspectives et aux intérêts particuliers de la communauté des ONG; ii) la création, sur le site web de l'OMC, d'une section sur les ONG contenant des renseignements destinés plus particulièrement à la société civile⁷⁵; iii) une liste mensuelle des notes d'information communiquées par les ONG au Secrétariat, distribuée pour information aux Membres qui en font la demande; iv) un processus, lancé par le Directeur général, de réunions informelles avec différents représentants d'ONG et ayant pour objectif d'améliorer et d'accroître la compréhension mutuelle.

D. SÉMINAIRES RÉGIONAUX SUR LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT

158. En 1998 et au début de 1999, le Secrétariat a organisé six séminaires régionaux sur le commerce et l'environnement à l'intention de fonctionnaires des pays en développement et des pays les moins avancés, ainsi que des économies en transition. Ces séminaires ont été tenus dans la région Asie/Pacifique, dans les Caraïbes, en Amérique du Sud, en Europe centrale et en Asie centrale, et en Afrique (francophone et anglophone). Un septième séminaire pour le Moyen-Orient aura lieu au printemps.

159. Ces séminaires ont pour objet de faire prendre conscience des liens entre le commerce, l'environnement et le développement durable et d'améliorer le dialogue entre les responsables de la politique commerciale et de la politique environnementale. Les délégations nationales qui ont participé à ces séminaires comprenaient des fonctionnaires du Ministère du commerce ou des affaires étrangères (selon le ministère qui est chargé des questions relatives à l'OMC) et du Ministère de l'environnement des différents pays.

160. Les exposés faits par des fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC pendant trois jours concernaient différents aspects du rapport entre commerce et environnement, les règles pertinentes de l'OMC, ainsi que les préoccupations propres à chaque région.

161. Ces séminaires ont été financés par les gouvernements de Hong Kong, Chine, ainsi que des Pays-Bas et de la Norvège.

⁷⁵ Cette section se trouve à l'adresse suivante: <<http://www.wto.org/wto/ngo/contact.htm>>

ANNEXE II

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, L/7402, février 1994

Rapport de M. l'Ambassadeur H. Ukawa (Japon), Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, aux Parties Contractantes à leur quarante-neuvième session

1. C'est le deuxième rapport que je présente sous ma propre responsabilité, en qualité de Président du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international. Il actualise le rapport que j'avais présenté aux PARTIES CONTRACTANTES à leur quarante-huitième session de décembre 1992 et il tient compte des travaux accomplis par le Groupe l'année dernière.
2. Le fait de présenter un rapport sous ma propre responsabilité, en ma qualité de Président, me permet de témoigner de l'esprit extraordinairement constructif et coopératif et de l'impartialité dont le Groupe a toujours fait preuve, malgré la divergence de vues et de perspectives concernant certains des aspects fondamentaux des questions sensibles qu'il a traitées. Cette divergence reflète le monde tel qu'il est et a, à mon avis, rehaussé la valeur des travaux de ce Groupe. Pour élaborer mon rapport, je me suis fondé sur les indications que les délégations ont fournies en particulier, à ma demande, lors de la dernière réunion du Groupe. On trouvera ci-après un compte rendu des principaux faits et des principales questions examinées au Groupe. J'ai pris la liberté d'insister sur certains points que je considère importants, même s'ils ne correspondent peut-être pas à l'intérêt ou à l'importance que leur attachent différentes délégations.

Introduction

3. Le Groupe a tenu 12 réunions formelles depuis qu'il a été réactivé en novembre 1991, moment où il a adopté, pour l'instant, un programme de travail comportant trois points. En juillet 1993, conformément à la Décision adoptée par les PARTIES CONTRACTANTES à leur quarante-huitième session, le Groupe a étendu le champ de ses discussions aux questions soulevées dans le Programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en ce qui concerne la nécessité de faire en sorte que les politiques commerciales et les politiques de l'environnement s'étaient mutuellement.
4. En 1993, le Groupe a tenu cinq réunions formelles, à des intervalles qui, de l'avis des délégations, devaient leur laisser le temps de la réflexion et permettre de maintenir un certain rythme de progrès. Le Groupe a pu progresser dans ses travaux en tenant un grand nombre de réunions informelles, en particulier au début de l'été avant qu'il n'engage son premier débat sur le fond au sujet de la tâche qui lui avait été confiée quant à la suite que le GATT devait donner aux recommandations de la CNUED. Dans son examen des questions relevant du troisième point de son programme de travail (effets sur le commerce de nouvelles prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement), le Groupe a été aidé par les exposés qu'ont présentés à une réunion tenue en mai des experts du Centre du commerce international et de l'Organisation internationale de normalisation. J'aimerais, au nom du Groupe, remercier ces deux organisations pour leurs utiles contributions.
5. Le Groupe avait initialement prévu de tenir en 1993 une autre réunion formelle pour examiner le suivi de la CNUED et préparer la réunion que le Conseil du GATT devait tenir à ce sujet. Compte tenu de la nécessité impérieuse, pour les délégations, d'achever l'Uruguay Round à l'échéance convenue du 15 décembre, ces réunions ont été reportées par décision prise à l'unanimité. Conclure l'Uruguay Round était de loin la meilleure façon dont les gouvernements pouvaient dans l'immédiat contribuer, par l'intermédiaire du GATT, à rendre la situation plus favorable à la protection et à la préservation de l'environnement aux niveaux national et international et à atteindre les objectifs du développement durable, comme l'a reconnu la CNUED. Il a également été estimé que détourner l'attention des négociations à un moment aussi décisif n'aurait pas servi les intérêts de l'Uruguay Round ni assuré un débat ciblé et constructif sur le suivi de la CNUED.
6. Bien que le programme de travail du Groupe ait été amputé, ses discussions au cours des deux années écoulées ont permis aux délégations d'être mieux informées des questions qu'elles examinaient et de se familiariser davantage avec elles. La tâche qui m'incombe de faire progresser le débat en a ainsi été facilitée et, par ailleurs, un nombre croissant de délégations ont été à même de participer activement aux travaux du Groupe, avec plus d'assurance et dans un esprit de confiance mutuelle et de coopération.
7. Le Conseil du GATT, à la demande du Groupe, a décidé de mettre en distribution générale les documents de travail établis par le secrétariat du GATT et ceux-ci sont maintenant à la disposition du public. Ces documents ont été établis, à la demande du Groupe, en tant que documents d'information portant sur diverses questions qui ont été soule-

vées au cours de ses discussions.¹ Il est à espérer que ces documents contribueront à alimenter le débat public sur les questions touchant au commerce et à l'environnement et à corriger les idées fausses sur le rôle du GATT. Ils devraient contribuer également à faire ressortir la complexité des questions à l'examen et l'ampleur des travaux du Groupe.

8. Le Groupe n'a pas été établi pour être un organe de négociation. Il a été généralement reconnu qu'il serait prématuré d'adopter une approche dogmatique tant que les dimensions des problèmes qui pourraient exister n'auraient pas été identifiées plus clairement, particulièrement en ce qui concerne l'importance des effets sur le commerce qui sont en cause. Le Groupe a donc considéré que son rôle était d'examiner et d'analyser les questions faisant partie de son programme de travail.

9. Sur la base des travaux réalisés à ce jour au sein du Groupe, il y a, me semble-t-il, une large adhésion et un ample accord sur un certain nombre de points. Le Groupe a veillé soigneusement à ce que le champ de ses discussions reste bien dans les limites de son mandat et de la compétence du GATT, à savoir les aspects touchant au commerce des politiques de l'environnement qui sont susceptibles d'avoir des effets commerciaux significatifs pour les parties contractantes à l'Accord général. Le GATT n'est pas doté de moyens qui lui permettent de réexaminer les priorités nationales en matière d'environnement, de définir des normes écologiques ou d'élaborer des politiques mondiales dans le domaine de l'environnement.

10. Les travaux entrepris l'année dernière ont encore renforcé la conviction qu'il n'y a pas nécessairement, et qu'il ne devrait pas y avoir, de contradiction au plan des politiques entre la préservation des valeurs du système commercial multilatéral, d'une part, et les actions individuelles ou collectives visant à protéger l'environnement et à accélérer le développement durable, d'autre part. Si des problèmes de coordination des politiques surgissent, il importe de veiller à ce qu'ils soient réglés d'une manière qui ne sape pas les règles et disciplines commerciales convenues au niveau international que les gouvernements se sont employés à renforcer pendant les sept années qu'ont duré les négociations de l'Uruguay Round.

11. Il est manifestement important de faire en sorte que les règles commerciales multilatérales ne constituent pas un obstacle injustifié à l'élaboration de politiques environnementales. Un point important est que, dans une très large mesure, les règles du GATT autorisent déjà les mesures commerciales qui sont appliquées parallèlement à des mesures environnementales afin de protéger les ressources écologiques nationales, ainsi qu'en témoigne une analyse des nombreux cas dans lesquels les parties contractantes ont recours à des mesures environnementales liées au commerce pour protéger leurs ressources écologiques nationales. En outre, un système commercial ouvert, sûr et non discriminatoire, garanti par les règles et disciplines du GATT, peut faciliter l'élaboration de politiques de l'environnement ainsi que la préservation et la protection de l'environnement en contribuant à encourager une affectation plus efficace des ressources et à induire une croissance réelle des revenus.

12. Dans les paragraphes qui suivent, je rends compte des discussions du Groupe sur chacun des points de son programme de travail et sur le suivi de la CNUED.

Point 1 du programme de travail: Dispositions commerciales d'accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement par rapport aux principes et dispositions du GATT.

13. On pense que des mesures commerciales prises en application d'accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement (AME) risquent d'être contraires aux dispositions du GATT. On pense aussi que les dispositions de ce dernier risquent d'avoir pour effet de faire obstacle à une conclusion souhaitable d'un futur AME, voire de l'empêcher. Si ces craintes, de l'avis de certains membres du Groupe qui connaissent bien la tradition et les pratiques du GATT et ses dispositions, reposent peut-être, du moins en partie, sur des malentendus, elles existent néanmoins.

14. Tel était notamment le contexte dans lequel se sont inscrites les discussions au titre de ce point du programme de travail, qui se sont fondées sur un examen du recours aux dispositions commerciales d'AME. Il a été noté que quelques-uns seulement des AME négociés à ce jour, dont le nombre dépasse 150, contiennent des dispositions commerciales, ce qui a incité bon nombre de délégations à considérer le recours à de telles dispositions comme quelque chose d'inhabituel et non comme un phénomène généralisé. Néanmoins, le Groupe n'a pas perdu de vue le fait que la négociation d'AME restera un domaine actif de l'élaboration de politiques de l'environnement au niveau international. Les efforts déployés par les gouvernements pour trouver des solutions multilatérales concertées aux problèmes environnementaux de caractère transfrontières ou mondial sont tout particulièrement appréciés par les parties contractantes à l'Accord général, car il y a manifestement lieu de croire que cette approche se révélera plus efficace et plus durable qu'un recours ponctuel à des mesures commerciales unilatérales pour tenter de résoudre ces problèmes.

15. Il a été fait référence au début, sur un plan général, à une hiérarchie qui pourrait être établie entre les accords internationaux conformément aux principes du droit international, à savoir que si deux accords portant sur la même question comptent les mêmes signataires, celui qui est plus récent et/ou plus spécifique aurait la primauté, mais cette approche n'a pas été retenue. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, aucune mesure commerciale appliquée dans le cadre d'un

¹ Le secrétariat du GATT a pour pratique de faire preuve, à juste titre, de circonspection en ce qui concerne la documentation qui traite de l'interprétation de règles et disciplines existantes du GATT ou de futures règles et disciplines de l'OMC, car cela est considéré comme étant la prérogative des parties contractantes. Je tiens à bien préciser que, dans les documents dont la liste est donnée, le secrétariat a été encouragé, afin de contribuer au débat du Groupe, à faire davantage preuve de hardiesse que de circonspection. Il ne faut donc pas présumer que tous les membres du Groupe partagent nécessairement toutes les vues exprimées par le secrétariat dans ces documents.

AME n'a été contestée au titre des dispositions du GATT relatives au règlement des différends. Il n'a pas été demandé au Groupe de procéder à un examen de la compatibilité au regard du GATT des dispositions commerciales énoncées dans des AME, et il n'est pas censé le faire. Le Groupe a préféré se placer dans une perspective tournée vers l'avenir et les travaux se sont déroulés sur un plan général, ce qui a permis de faire progresser le débat au titre de ce point du programme de travail.

16. Le risque que des conflits ne surgissent à l'avenir au sujet des dispositions commerciales d'AME sera réduit au minimum s'il y a une meilleure coordination, au sein des administrations nationales, entre les responsables du commerce et ceux qui s'occupent de l'environnement. Cela demeure une condition *sine qua non* pour une action concertée au niveau multilatéral. Un processus de renforcement de la coordination des politiques est déjà en cours dans un grand nombre de pays, ce qui contribuera certainement à réduire des tensions non nécessaires dans ce domaine.

17. Les membres du Groupe s'accordent largement à reconnaître que le GATT n'empêche pas les parties contractantes d'adopter sur le plan intérieur des mesures environnementales appropriées du fait qu'il laisse aux pays une très grande latitude pour appliquer des mesures liées au commerce afin de protéger leurs ressources écologiques nationales, sans que cela ne remette en question leurs obligations au regard du GATT. Pour autant qu'elles s'appliquent sans discrimination aux produits d'origine nationale et aux produits importés (règle du traitement national) et qu'elles n'établissent pas de discrimination à l'encontre des importations de provenances différentes (règle de la nation la plus favorisée), ces mesures ne seront très vraisemblablement pas contestées au GATT. De nombreuses délégations ont estimé que, dans les cas où il est jugé nécessaire d'appliquer des mesures commerciales prévues par des AME, les objectifs qu'elles visent et leur mise en œuvre n'exigent pas, le plus souvent, d'aller au-delà des actions autorisées par le GATT.

18. En outre, il est possible de recourir aux dispositions de l'article XX de l'Accord général dans des circonstances exceptionnelles. Ces dispositions permettent à une partie contractante d'appliquer des mesures commerciales qui pourraient autrement être jugées incompatibles avec ses obligations au regard du GATT, mais qui sont considérées comme étant nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou qui se rapportent à la conservation des ressources naturelles épuisables. Toutefois, ces mesures ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, ni une restriction déguisée au commerce international. Des poids et contrepoids de ce type sont nécessaires en tant que sauvegardes essentielles contre un recours abusif à des mesures protectionnistes, qui auraient une incidence négative aussi bien sur l'environnement que sur le commerce, et pour empêcher que l'équilibre des droits et obligations résultant pour les parties contractantes du système du GATT ne soit pas trop perturbé.

19. Les discussions au Groupe ont été axées sur deux points où il risque d'y avoir conflit et au sujet desquels des questions très délicates ont été soulevées. Ces points ont trait à l'application de mesures commerciales en vue de protéger des ressources écologiques qui ne relèvent pas de la compétence nationale d'une ou de plusieurs parties contractantes ni n'affectent nécessairement, à elles seules ou directement, leur propre environnement, ainsi qu'aux dispositions commerciales d'AME qui s'appliquent séparément à des pays qui n'en sont pas parties (c'est-à-dire à des pays non signataires qui, pour des raisons légitimes ou autres, ont décidé de ne pas y adhérer). À ce sujet, plusieurs délégations ont souligné qu'il était nécessaire de faire preuve de prudence dans la négociation des AME avant d'y inclure de telles dispositions commerciales, et considèrent tout particulièrement qu'il est en général peu souhaitable, et qu'il ne devrait en principe pas être nécessaire, que les parties contractantes appliquent des restrictions commerciales discriminatoires à l'encontre de non-signataires d'un AME. Ces délégations soulignent également que le recours à des mesures commerciales semble peut-être constituer un moyen séduisant de faire respecter les dispositions d'AME qui ont un rapport direct avec la gestion et la préservation des ressources écologiques, mais que l'efficacité de ces mesures n'est pas toujours incontestable et que le coût total que représente leur application dans ce contexte, par exemple du point de vue de l'affectation des ressources au niveau international et des conditions de concurrence, peut être élevé et doit être soigneusement pris en compte.

20. L'esprit de confiance mutuelle et de coopération qui a régné dans les discussions a permis au Groupe d'aller de l'avant en respectant le principe qui consiste à ne rejeter aucune idée d'emblée ni à prendre au pied de la lettre tout concept. Le Groupe a clairement continué d'axer son attention sur l'analyse des questions fondamentales, mais un certain nombre de délégations ont exprimé leurs vues sur différentes approches permettant de traiter un conflit éventuel.

21. Il a été noté qu'il est déjà possible d'envisager de traiter au GATT au cas par cas les dispositions commerciales d'AME, notamment au titre des dispositions de l'article XXV relatives aux dérogations. Cette approche se fonde sur le point de vue selon lequel le GATT laisse déjà beaucoup de latitude pour appliquer des mesures commerciales à des fins de protection de l'environnement, et traduit le fait que l'on doute que les mesures commerciales qui sortiraient des limites des dispositions existantes soient susceptibles de se révéler des instruments d'action efficaces ou effectifs à utiliser dans le cadre des AME, ainsi que la crainte que l'équilibre des droits et obligations résultant du GATT pour les parties contractantes ne soit perturbé. Lorsqu'il y a des doutes quant à la compatibilité probable de mesures commerciales prévues par des AME avec les dispositions du GATT, ou lorsqu'il s'est avéré nécessaire de sortir volontairement de ces limites, il pourrait être recouru aux dispositions de l'article XXV relatives aux dérogations.

22. Cette approche a été jugée intéressante pour plusieurs raisons, et notamment parce que la solution est proportionnée au problème. Aucune disposition commerciale d'un AME n'a été contestée à ce jour au GATT, et recourir à une dérogation permettrait d'apporter une réponse pondérée et au cas par cas aux problèmes qui pourraient se poser à l'avenir. Conformément à cette approche, il y aurait consensus multilatéral selon les particularités de chaque cas; on

pourrait présumer que si un AME résultait d'un véritable consensus multilatéral, les parties contractantes à l'Accord général y seraient largement favorables et il ne devrait y avoir pour ainsi dire pas d'incertitude quant aux chances d'obtenir une dérogation pour cet accord. Selon l'approche fondée sur les dérogations, il ne serait plus nécessaire que les parties contractantes à l'Accord général définissent et approuvent des critères généraux applicables au recours aux dispositions commerciales de tout AME futur. Cette approche ne serait pas axée sur l'AME, mais sur les mesures commerciales qu'il prévoit. Enfin, il incomberait encore à ceux qui cherchent à obtenir la dérogation d'en démontrer le bien-fondé et d'en convaincre les autres. De l'avis de certaines délégations, ce serait donc une solution, conforme à la longue tradition de flexibilité du GATT, qui, en combinant tolérance et sauvegardes permettrait que d'autres objectifs soient réalisés de manière effective sans compromettre l'équilibre des droits et obligations résultant pour les parties contractantes du système du GATT. La valeur de l'Accord général pour les parties contractantes ne s'en trouverait pas amoindrie, car elles joueraient un rôle positif dans la décision d'accorder la dérogation.

23. Un certain nombre de doutes ont été formulés au sujet de cette approche, dont l'un tient au fait qu'il s'agit d'une approche au cas par cas, qui pourrait ne pas garantir aux négociateurs d'AME, avec le degré nécessaire de prévisibilité ou de sécurité, que des dispositions commerciales ne seraient pas contestées au GATT s'ils jugeaient nécessaire d'en prévoir dans un AME. Des délégations jugent souhaitable de donner des orientations claires aux négociateurs d'AME de manière qu'ils puissent savoir à l'avance quels sont les instruments dont ils peuvent disposer, et estiment que l'obtention d'une dérogation peut prendre du temps et impliquer une lourde procédure. En vertu des dispositions existantes, les dérogations à l'Accord général sont aussi limitées dans le temps, ainsi qu'il est précisé explicitement dans l'Acte final de l'Uruguay Round, alors qu'il est de plus en plus reconnu que les problèmes d'environnement exigent des solutions à long terme et mondiales. En outre, en l'absence d'une hiérarchie bien établie entre différents accords internationaux indépendants, le rejet formel d'une demande de dérogation ne risquerait-il pas de conduire à une situation intenable du fait qu'il y aurait conflit d'obligations internationales pour les gouvernements parties contractantes? Enfin, il a été noté que l'article XXV est censé s'appliquer aux circonstances exceptionnelles, et il n'est pas certain que le GATT veuille traiter les AME comme des exceptions.

24. Des délégations ont suggéré une deuxième approche qui consiste à définir les conditions dans lesquelles des mesures commerciales pourraient être appliquées au titre d'un AME pour régler des problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux et qui, pour autant que ces conditions soient respectées, garantiraient l'acceptation par le GATT de ces mesures. Il a été dit que cette approche créerait un «volet environnement» au GATT. Elle impliquerait notamment que les parties contractantes à l'Accord général donnent une interprétation collective de l'applicabilité des dispositions de l'article XX de l'Accord général dans les cas où des mesures commerciales sont appliquées séparément, au titre d'un AME, à des non-signataires (... l'un des documents d'information établi par le secrétariat qui vient d'être mis en distribution générale – TRE/W/17/Rev.1 – donne des renseignements additionnels sur l'article XX h)).

25. Il a été dit que cette approche avait un caractère *ex ante* et assurerait prévisibilité et sécurité lors de la négociation d'AME traitant de problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux, et qu'elle clarifierait le lien entre les dispositions commerciales d'AME et les principes et dispositions du GATT. Certaines délégations pensent qu'avec cette approche, il ne serait pas nécessaire d'aborder de manière explicite la question des actions extraterritoriales mais, de l'avis de certaines, il conviendrait de bien préciser que les dispositions actuelles de l'Accord général, et notamment celles de l'article XX, ne permettent pas les actions unilatérales pour régler des problèmes d'environnement extraterritoriaux.

26. Des doutes ont également été formulés au sujet de cette approche. Sur un plan général, certaines délégations doutent qu'il soit nécessaire d'aller au-delà des dispositions actuelles de l'Accord général, y compris ses exceptions, et de prendre des dispositions spéciales au GATT pour tenir compte des mesures commerciales appliquées au titre d'AME. On craint tout particulièrement que cette approche ne perturbe l'équilibre actuel des droits et obligations au regard du GATT. Les parties contractantes à l'Accord général qui ne sont pas signataires d'un AME peuvent souhaiter user des droits qu'elles tiennent de l'Accord général si elles considèrent qu'elles font l'objet d'une discrimination inéquitable ou non nécessaire; les dispositions d'un AME, ou l'avis de parties à un AME, ne devraient pas l'emporter sur ces droits, surtout s'il n'y a pas obligation d'expliquer la raison de la discrimination commerciale en cas de contestation au GATT. Plus concrètement, certaines délégations se demandent s'il serait possible de trouver, pour appliquer cette approche, une formule unique qui, d'une part, soit assez générale pour tenir compte de toutes les nécessités légitimes, actuelles et futures, d'appliquer des mesures commerciales dans le cadre d'un AME et qui, d'autre part, ne dénature pas le concept de base d'une clause d'exception qui sous-tend cette approche et n'ouvre pas non plus la voie à un recours abusif à des mesures protectionnistes. Certains craignent aussi qu'il soit difficile d'établir des critères pour appliquer cette approche sans sortir du domaine de compétence du GATT et sans examiner s'il est justifié, aux fins de la protection de l'environnement, d'appliquer les dispositions commerciales que prévoit un AME. Ne serait-il pas plus prudent d'étudier les cas selon leurs particularités à mesure qu'ils se présentent, plutôt que d'essayer de définir des concepts d'application générale, surtout s'ils soulèvent d'autres problèmes?

27. L'atmosphère constructive dans laquelle le Groupe a effectué ses travaux a permis de débattre de certains des aspects de cette deuxième approche *ex ante*. Même ceux qui y sont favorables considèrent qu'il est capital qu'elle repose sur des critères préétablis et soigneusement définis si l'on veut qu'elle soit largement acceptée. À leur avis, la difficulté consiste à pouvoir établir le juste équilibre entre la définition de critères qui soient suffisamment généraux pour tenir compte d'un large éventail de circonstances, encore inconnues, qui peuvent se présenter lors de la négociation de futurs AME, tout en limitant le risque qu'il ne soit abusivement recouru, à des fins protectionnistes, aux mesures com-

merciales que prévoit un AME. Un certain nombre de questions jugées particulièrement importantes ont été recensées et elles ont fait l'objet de discussions préliminaires.

28. L'une des questions a trait à la définition d'un AME. Deux éléments ont été mentionnés à cet égard: l'un est qu'il est nécessaire de bien s'entendre sur le sens et la portée du terme «environnement» dans ce contexte (question qui doit encore être approfondie), et l'autre est de savoir en quoi consiste un véritable consensus «multilatéral» dans le cas d'un AME. C'est important, car un consensus suffisamment large est susceptible de conduire à un accord multilatéral bien équilibré et à des résultats solides. Bien qu'il n'y ait peut-être pas de formule simple qui puisse être appliquée à chaque cas, il est ressorti de discussions préliminaires sur ce point que tous les pays devraient pouvoir participer dans des conditions équitables à la négociation et à la mise en œuvre des AME et que ceux-ci devraient compter un grand nombre de signataires, appartenant à diverses régions géographiques et se situant à des niveaux de développement différents. Il a été estimé que l'on pourrait également envisager d'assurer que les pays consommateurs et producteurs des produits visés par un AME soient suffisamment représentés parmi les signataires d'un AME ou de veiller, comme dans le cas des accords de produit, à ce que les signataires représentent l'essentiel du commerce international.

29. Dans ce même contexte, et au cas où l'AME inclurait des mesures commerciales discriminatoires à l'égard de non-signataires, une autre considération qui a été mentionnée a trait aux raisons pour lesquelles un non-signataire d'un AME aurait décidé de ne pas y adhérer, y compris la question de savoir qui juge du bien-fondé de cette décision. Il a été noté qu'il peut y avoir un grand nombre de raisons pour lesquelles un pays décide de ne pas se joindre à une action multilatérale visant à régler un problème d'environnement (il peut estimer que les preuves scientifiques ne sont pas concluantes, il peut ne pas être à même d'y participer, ou bien il peut considérer qu'il y a des problèmes plus urgents qui sont davantage prioritaires), et à cet égard il a été fait référence au Principe 7 de la Déclaration de Rio, selon lequel les États ont des «responsabilités communes mais différenciées» concernant le règlement de problèmes d'environnement mondiaux. Plusieurs délégations ont souligné qu'il importait de voir si le comportement des non-signataires dans le domaine de l'environnement pouvait nuire à la réalisation des objectifs environnementaux d'un AME et il a été mentionné à cet égard qu'il fallait arriver à une interprétation commune du libellé du paragraphe introductif de l'article XX de l'Accord général, qui dispose que les mesures commerciales ne doivent pas être appliquées «de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent».

30. Une autre question dont il a été discuté est celle de savoir si, et jusqu'à quel point, une mesure commerciale doit être spécifiée dans un AME pour pouvoir être admise dans le cadre de cette approche. Il a été souligné qu'à ce jour, seuls quelques AME prescrivent le recours à des mesures commerciales spécifiques. Même ceux qui le font, par exemple en exigeant des signataires qu'ils appliquent des restrictions quantitatives ou des régimes de licence d'importation ou d'exportation, laissent néanmoins à chaque pays une très grande latitude. En d'autres termes, le GATT devrait-il accorder une exception générale («carte blanche») pour les mesures commerciales appliquées au titre d'un AME lorsqu'une partie contractante affirme que les mesures commerciales qu'elle applique sont liées aux objectifs de l'AME et qu'elles sont nécessaires pour qu'elle puisse réaliser les objectifs de celui-ci, ou bien les mesures devraient-elles être spécifiquement prescrites dans l'AME, et jusqu'à quel point?

31. La valeur du concept de «spécificité» tient à ce qu'il permet de prévoir la manière dont les gouvernements pourraient recourir à des mesures commerciales dans le cadre d'un AME. Un degré de spécificité insuffisant risque de laisser une trop grande latitude, sans sauvegardes suffisantes dans le cadre du GATT, pour appliquer des mesures commerciales dans ce contexte. Cependant, exiger un degré de spécificité trop élevé n'est peut-être pas souhaitable ni possible car, dans la pratique, il se peut que les divers signataires doivent adapter à telles ou telles circonstances les mesures commerciales prévues dans un AME, et les conditions influençant leur utilisation des mesures commerciales peuvent changer pendant le temps relativement long où l'AME devra peut-être être en vigueur.

32. Un autre élément qui a été mentionné est la «nécessité» d'appliquer les mesures commerciales que prévoit un AME. Il conviendrait de souligner qu'il ne s'agit pas de savoir si un AME est en soi nécessaire, mais de savoir s'il est nécessaire d'appliquer des mesures commerciales, en particulier des mesures commerciales discriminatoires, pour atteindre les objectifs d'un AME. Il semblerait que, en règle générale, des mesures commerciales ne pourraient être considérées comme accompagnant des mesures prises dans le cadre de politiques de l'environnement que si ces dernières ne suffisent pas pour atteindre un objectif environnemental précis. Par ailleurs, pour certains, la «nécessité» est liée à l'application de la mesure qui restreint ou fausse le moins les échanges, ou au fait que la mesure doit être proportionnée à la restriction des échanges nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental. Il a été indiqué que ces concepts sont relativement nouveaux au GATT et qu'il faudrait les préciser davantage. D'autres ont souligné leur importance, notant qu'ils ont été insérés et entérinés dans la Déclaration de Rio.

33. Les sauvegardes contre tout recours abusif, à des fins protectionnistes, à des mesures commerciales prises dans le cadre d'un AME sont jugées particulièrement importantes. À cet égard, il serait nécessaire de clarifier, entre autres choses, ce qui constituerait «une restriction déguisée au commerce international» au sens de l'article XX de l'Accord général.

34. La transparence est également considérée comme étant un élément extrêmement important. Elle a été au centre des débats au titre du point 2 du programme de travail. S'agissant des mesures commerciales prises dans le cadre d'un AME, l'avis général est qu'elles ne devraient pas être exclues du champ des dispositions de l'Accord général relatives à la transparence. Il apparaît qu'il incombe aux parties contractantes, à titre individuel et non à titre collectif, de respecter les obligations découlant de l'Accord général en matière de transparence, et les obligations de notification des

mesures qui pourraient affecter le fonctionnement de l'Accord général ne sont pas sensiblement modifiées par le contexte dans lequel ces mesures sont prises. Il a été signalé que des mesures ne devaient peut-être pas nécessairement être notifiées si elles entraient dans la catégorie des «normes internationales» visées dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, mais ce point mérite d'être examiné plus à fond. La question de la transparence est liée également au degré de «spécificité» avec lequel un AME prévoit l'utilisation de mesures commerciales. S'il a été indiqué que l'importance de la transparence au GATT pouvait varier de façon inversement proportionnelle au degré d'ouverture des négociations ayant conduit à l'adoption d'une mesure commerciale et à la précision avec laquelle cette mesure était spécifiée dans un AME, il a été déclaré qu'un degré élevé de transparence était souhaitable dans tous les cas et aiderait à réduire au minimum les effets non souhaités sur le commerce et à réduire le risque d'abus protectionniste.

35. Une question institutionnelle connexe qui a commencé à être examinée mais sur laquelle le Groupe n'a pas encore concentré toute son attention est celle du règlement des différends. Il a été indiqué que des différends concernant des parties contractantes à l'Accord général pouvaient, en théorie, surgir au sujet des dispositions commerciales d'un AME, soit entre deux signataires de l'AME, soit entre un signataire et un non-signataire. Dans le premier cas, le différend pouvait normalement être réglé dans le cadre des dispositions de l'AME, mais il a été signalé qu'une partie au différend pourrait néanmoins chercher à recourir aux procédures de règlement des différends du GATT, en particulier pour ce qui concernait l'administration ou la mise en œuvre de mesures commerciales qui n'étaient pas clairement spécifiées dans l'AME; naturellement, si les deux parties convenaient de recourir aux procédures de règlement des différends du GATT, elles pouvaient se prévaloir des dispositions des articles XXII et XXIII. Dans le deuxième cas, mettant en jeu un pays qui n'était pas partie à un AME et ne pouvait pas recourir au mécanisme de règlement des différends de l'AME, le différend devrait être porté devant le GATT.

36. La question des accords régionaux concernant la protection de l'environnement, et l'éventuelle applicabilité des deux approches décrites ci-dessus à ces accords, a été abordée au cours des débats mais n'a pas encore été traitée de façon précise. Toutefois, certains ont laissé entendre qu'il faudrait veiller encore plus à ce que les accords régionaux ne constituent pas incidemment un moyen de protectionnisme commercial.

37. La majorité des délégations doivent encore définir leur position sur ce qu'il faut éventuellement faire. La plupart ne se sont pas encore prononcées pour une approche ou pour une autre et n'ont pas arrêté fermement leur position, et même celles qui ont indiqué leur préférence ont souligné qu'elles peuvent encore examiner d'autres propositions. De nombreuses questions demeurent, et il est nécessaire d'analyser encore les questions fondamentales avant que l'on puisse se prononcer en toute connaissance de cause. Il apparaît que ces questions sont dans l'ensemble similaires quelle que soit l'approche adoptée et aucune délégation ne doit considérer que sa position serait compromise par un nouveau travail analytique reposant sur ces questions.

Point 2 du programme de travail: Transparence multilatérale des réglementations nationales concernant l'environnement qui sont de nature à avoir des effets sur le commerce.

38. Le Groupe a accompli un important travail analytique au sujet de ce point et il semble qu'il y ait un large accord sur plusieurs questions.

39. L'une concerne le fait que les dispositions actuelles des instruments du GATT (notamment l'article X, le Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance, et les dispositions en matière de transparence figurant dans divers accords issus du Tokyo Round, en particulier l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce), surtout lorsqu'elles auront été complétées par les nouvelles dispositions convenues dans le cadre de l'Uruguay Round, créent une large base pour assurer la transparence multilatérale. Ces dispositions représentent un résultat négocié et il est reconnu que le mécanisme du GATT en matière de transparence doit être gérable d'un point de vue administratif pour éviter que ne se posent des problèmes liés à l'observation des règles. Dans l'ensemble, le régime du GATT répond dans une large mesure aux préoccupations et/ou questions soulevées par ce point pour ce qui est des mesures qui ont d'importants effets sur le commerce, dont s'occupe le Groupe.

40. Des délégations ont toutefois appelé l'attention sur certaines mesures environnementales spécifiques qui, à leur avis, ne sont peut-être pas couvertes de façon adéquate par ces dispositions. Une liste préliminaire de ces mesures a été établie et elle sera actualisée en tant que de besoin (voir, à cet égard, le document d'information du secrétariat du GATT portant la cote TRE/W/7). Concernant les mesures figurant sur la liste actuelle, certaines délégations se demandent si la transparence est adéquate dans le cas des instruments économiques, des mesures prises par les autorités infranationales et par le secteur privé, et des mesures volontaires.

41. D'autres délégations considèrent qu'il y a peu de mesures de la liste, si ce n'est aucune, qui ne sont pas couvertes par les dispositions existantes ou envisagées en matière de transparence. Elles ont fait observer que l'article X de l'Accord général avait un large champ d'application et ont estimé qu'il ne fallait pas être trop ambitieux en allant dans les détails dans ce domaine, et notamment ne pas trop étendre les prescriptions en matière de notification.

42. Le respect effectif des dispositions de l'Accord général relatives à la transparence est essentiel pour assurer la transparence dans la pratique, non seulement pour les mesures environnementales qui touchent au commerce, mais aussi pour toutes les mesures commerciales et les mesures qui touchent au commerce, dans l'intérêt du système commercial en général. Le nouveau Mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui a été mis en place d'un commun

accord dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round et qui prévoit des examens périodiques de la politique commerciale de chaque partie contractante à l'Accord général, aide déjà à mettre en lumière les domaines dans lesquels ces prescriptions pourraient être encore mieux respectées.

43. Il apparaît qu'au sein du Groupe l'avis général est que les prescriptions en matière de transparence dans le domaine des mesures environnementales ne devraient pas être plus rigoureuses que celles qui sont applicables dans les autres domaines de l'élaboration des politiques qui ont un effet sur le commerce.

44. Il a été souligné que la transparence n'est pas une fin en soi. C'est un moyen de renforcer la confiance dans le système commercial multilatéral et de le rendre plus sûr et plus stable, de limiter au minimum les restrictions et distorsions des échanges, d'aider les opérateurs du secteur privé à s'adapter à l'évolution des politiques commerciales et d'empêcher des différends commerciaux.

45. Les notifications préalables (avant l'adoption et la mise en œuvre des mesures qui touchent au commerce), du type de celles qui sont exigées dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, pourraient offrir la possibilité aux autres parties intéressées d'intervenir au stade de l'élaboration d'une nouvelle législation et donner le temps aux producteurs touchés de s'adapter aux nouvelles réglementations. En même temps, les notifications *a posteriori*, qui sont la règle au GATT, peuvent, si les prescriptions dans ce domaine sont effectivement respectées, beaucoup aider à atteindre les objectifs indiqués plus haut.

46. Un large débat a eu lieu concernant la suggestion selon laquelle les gouvernements pourraient envisager de créer des points d'information (comme ceux qui sont établis en vertu de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce) ouverts à toutes les parties intéressées, du secteur public comme du secteur privé, pour fournir des renseignements sur les mesures environnementales qui touchent au commerce, y compris celles pour lesquelles il n'est pas exigé formellement de notification dans le cadre du GATT, et sur les modifications apportées aux législations nationales concernant l'environnement. Il a été indiqué qu'un tel système permettrait aussi d'accroître la transparence des systèmes privés (notamment en matière d'éco-étiquetage) ainsi que des programmes des administrations locales et des autorités des États.

47. Toutefois, des doutes ont été exprimés au sujet des aspects pratiques de la mise en œuvre des points d'information. L'un concerne le fait qu'il faut éviter de soulever des problèmes de responsabilité officielle dans les circonstances particulières de chaque partie contractante. Un engagement officiel prévoyant qu'une assistance sera fournie, sur demande, pour aider à trouver des renseignements pourrait être également utile. Cette idée de points d'information devra manifestement être examinée plus à fond.

48. Les débats sur ce point du programme de travail, d'abord consacrés à la portée des dispositions actuelles et futures des instruments du GATT en matière de transparence, portent maintenant sur une étude au cas par cas des effets commerciaux de différentes sortes de mesures environnementales qui touchent au commerce et le Groupe a commencé à examiner les effets possibles de divers types de mesures sur le commerce. Le risque qu'une mesure ait des effets sensibles sur le commerce a été décrit comme étant l'un des différents «filtres» à travers lesquels on pourrait examiner l'adéquation des obligations existantes en matière de transparence. De nouveaux travaux analytiques sont nécessaires dans ce domaine, avant que le Groupe puisse porter toute son attention sur ces questions.

Point 3 du programme de travail: Effets sur le commerce de nouvelles prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement.

49. Les débats du Groupe sur ce point du programme de travail ont été enrichis par les renseignements que les délégations ont fournis, individuellement et volontairement, sur l'expérience acquise par leur pays dans ce domaine, à la fois sur le plan des objectifs environnementaux visés et des effets sur le commerce constatés dans certains pays. Étant donné le caractère technique de la question, ces renseignements ont été particulièrement précieux. Une coopération des gouvernements pour le partage des renseignements relatifs à leurs objectifs environnementaux et aux politiques élaborées dans ce domaine peut aider à éviter l'apparition de problèmes commerciaux.

50. Les objectifs ou les avantages environnementaux des mesures en question ont été décrits au cours des débats afin que le Groupe puisse avoir une vue d'ensemble de l'interface du commerce et de l'environnement dans ce domaine et puisse en tirer parti. Un certain nombre de questions concernant l'effet sur l'environnement de certaines formes de prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage ont été soulevées, en particulier au sujet des prescriptions fondées sur les procédés et méthodes de production que les caractéristiques d'un produit ne font pas ressortir.

51. Pour aider le Groupe, des exposés ont été présentés par les représentants du Centre du commerce international et de l'Organisation internationale de normalisation. Ils ont été riches d'enseignements et ont été jugés extrêmement utiles.

52. De nouvelles prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement apparaissent rapidement dans la vie pratique et sont utilisées par de plus en plus de pays. Le Groupe a essayé surtout d'identifier les effets de ces mesures sur le commerce et d'analyser jusqu'à quel point celles-ci pouvaient être différentes des règlements techniques et des normes touchant au commerce que les parties contractantes à l'Accord général connaissent davantage.

53. Les parties contractantes à l'Accord général ont une grande expérience en ce qui concerne l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, qui vise à garantir que les règlements techniques et les normes, y compris les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage, ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Le fonctionnement de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce montre l'importance fondamentale de la non-discrimination (NPF et traitement national) et d'un degré élevé de transparence dans la phase de conception et d'élaboration d'une mesure, y compris pour donner de réelles possibilités de prendre en compte les intérêts commerciaux des fournisseurs étrangers, ainsi que dans la phase de mise en œuvre et d'administration. Il apparaît aussi que la normalisation ou l'harmonisation internationales et la reconnaissance mutuelle (le fait d'accepter que les normes d'un autre pays sont équivalentes même si ce ne sont pas les mêmes) peuvent jouer un grand rôle dans la réduction des obstacles techniques au commerce et la lutte contre la fragmentation des marchés qui peut résulter d'une grande diversité de normes nationales. L'expérience acquise dans ce domaine montre l'importance que l'on attache au droit de maintenir, pour les produits, des réglementations et des normes choisies au niveau national lorsque les normes internationales sont jugées inappropriées, mais aussi à l'obligation de veiller à ce qu'elles ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. On a insisté également sur la disposition de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce qui prévoit que les réglementations et prescriptions devraient être définies, toutes les fois que cela est approprié, en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives; cette disposition peut être d'application en particulier pour veiller à ce que les prescriptions établies principalement pour tenir compte de conditions environnementales nationales ne désorganisent pas sans nécessité l'accès aux marchés pour les fournisseurs étrangers.

54. On s'est souvent félicité, au cours des débats, des améliorations apportées à l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, et en particulier de l'introduction du principe selon lequel il ne doit y avoir «pas plus d'effets de restriction sur le commerce que ce qui est nécessaire» ainsi que du nouveau Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes qui vise à garantir que les normes facultatives (telles que les prescriptions facultatives en matière d'emballage et d'étiquetage destinées à protéger l'environnement) ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce international. Plus généralement, il a été noté que les règles et disciplines énoncées dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, même dans le nouvel accord issu de l'Uruguay Round, s'appliquaient moins strictement aux normes facultatives qui ne supposaient guère ou pas d'intervention des pouvoirs publics qu'aux règlements techniques obligatoires.

55. Dans le cas des prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage qui incorporent des critères fondés sur les procédés et méthodes de production d'un produit (PMP), il a été indiqué également que l'application de la règle du traitement national au sens étroit n'était peut être pas suffisante pour éviter que ne soient créés des obstacles non nécessaires au commerce; appliquer aux produits les mêmes normes en matière de PMP n'aura pas nécessairement pour résultat que les produits importés seront traités non moins favorablement que les produits d'origine nationale si le PMP en question n'est pas adapté aux conditions (y compris les conditions environnementales) qui existent dans le pays d'origine du produit importé.

56. Le Groupe a commencé à identifier des questions générales appelant un complément d'analyse, dont beaucoup concernent à la fois l'emballage et l'étiquetage. Il s'agit des questions suivantes: distinction pratique entre mesures facultatives et mesures obligatoires, avec leur incidence sur le commerce; moyens de fixer des critères et des niveaux de seuil dans l'élaboration des mesures; possibilité de normalisation ou d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle; complications qui peuvent apparaître dans le commerce du fait de la fixation de prescriptions en fonction des procédés et méthodes de production des produits plutôt que de leurs caractéristiques; et difficultés spéciales et coûts auxquels peuvent devoir faire face les petits fournisseurs étrangers, en particulier des pays en développement. Les débats ont davantage avancé sur certaines questions que sur d'autres, mais dans l'ensemble ils ont été constructifs et ont permis aux délégations de bien mieux comprendre les effets souvent complexes que ces mesures ont sur le commerce.

57. Certaines délégations ont identifié, à titre préliminaire, divers filtres, comme l'importance des effets sur le commerce qui sont en question et le point de savoir s'ils pouvaient être considérés comme étant non nécessaires ou comme établissant une discrimination injustifiable, ce qui peut aider à cibler la suite des débats sur ce point du programme de travail. Ces filtres devront également être davantage précisés à mesure que les travaux avanceront.

Prescriptions en matière d'emballage

58. Les discussions ont été axées sur les effets sur le commerce de deux catégories de prescriptions en matière d'emballage: celles qui stipulent les types d'emballages qui peuvent (ou ne peuvent pas) être utilisés sur un marché particulier, et celles qui prescrivent la récupération, la réutilisation, le recyclage ou l'élimination des emballages lorsqu'ils ont été utilisés pour la fin à laquelle ils étaient initialement destinés.

59. Le GATT connaît assez bien la première catégorie. De nombreux règlements techniques énoncent les caractéristiques des produits qui doivent être respectées pour que ces produits soient assurés de l'accès aux marchés, et les enseignements concernant ces prescriptions qui ont été tirés de l'application du Code de la normalisation ont permis d'en comprendre de manière assez approfondie les effets potentiels sur le commerce. Le Groupe a accordé une attention particulière aux prescriptions en matière d'emballage relatives à la teneur en produits recyclés. Plusieurs délégations craignaient qu'elles ne restreignent le commerce aussi bien de produits emballés que de matériaux d'emballage originaires de pays où les matériaux recyclés sont peu courants ou coûteux, et elles doutaient que ces mesures doivent également

être appliquées aux importations étant donné qu'elles ne contribuent guère à la réalisation de l'objectif environnemental déclaré qui est de réduire la pression à laquelle sont soumises les installations d'élimination des déchets dans les pays qui les appliquent. Des délégations ont également exprimé des doutes quant à l'application de mesures commerciales pour réduire la consommation de ressources dans la fabrication des emballages, en raison à la fois des questions que cela soulève lorsqu'un pays impose ses normes écologiques à un autre et du risque qu'il y a à présumer que les dotations en ressources et les contraintes en matière de ressources sont les mêmes dans tous les pays.

60. Le GATT connaît moins la seconde catégorie de prescriptions en matière d'emballage. Ces prescriptions sont appliquées non seulement par le biais de règlements techniques et de normes, mais aussi au moyen de mesures économiques telles que les systèmes de consignation, les taxes, les impositions et les redevances pour l'accès aux systèmes de manutention des déchets dans le pays de destination.

61. Un certain nombre de questions sont revenues au cours des discussions sur ces mesures. L'une de ces questions est de savoir si, *a priori*, des conclusions d'application générale peuvent être tirées quant aux effets probables sur le commerce de différentes catégories de mesures, telles que les instruments fondés sur le marché ou les règlements impératifs. Il a été estimé que l'on pourrait faire certaines généralisations, par exemple pour ce qui est de savoir si les mesures influent principalement sur l'accès au marché ou sur les conditions de concurrence sur un marché. Toutefois, il semblerait que la situation particulière du marché où les mesures sont en vigueur, la manière précise dont elles sont appliquées et d'autres facteurs également peuvent influencer dans une large mesure leurs effets sur le commerce; à ce sujet, il semblerait que la façon la plus efficace pour le Groupe de progresser dans son analyse serait de procéder à un plus ample examen au cas par cas des différentes mesures et de leurs effets sur le commerce.

62. Une deuxième question a trait au fait que, comme les produits d'origine nationale génèrent habituellement la plus forte proportion de déchets d'emballages au niveau local, il est normal que les prescriptions en matière d'emballage soient choisies et formulées en tenant compte des formes les plus courantes de déchets d'emballages produits dans le pays, ainsi que des installations d'élimination des déchets du pays et de ses priorités en la matière. L'industrie nationale s'est parfois vu confier un rôle-clé dans la fixation des normes et la mise en œuvre des programmes de recyclage. En outre, ce sont dans de nombreux cas les fournisseurs étrangers qui doivent assurer le transport de leurs marchandises sur les distances les plus longues qui ont besoin d'utiliser le plus d'emballages par unité de produit fourni. Certains des effets les plus significatifs sur le commerce peuvent donc se produire lorsque des installations d'élimination appropriées n'existent pas, ou qu'elles ne peuvent être utilisées qu'à un coût élevé pour les types d'emballages qui ont la préférence (par exemple, utilisation de produits naturels pour des raisons écologiques de préférence aux produits fabriqués de manière artificielle) des fournisseurs étrangers, surtout des petits fournisseurs et de ceux des pays en développement pour lesquels le coût de l'adaptation aux diverses prescriptions en matière d'emballage en vigueur sur leurs marchés extérieurs peut être particulièrement lourd. En pareils cas, l'accès aux marchés peut être très gravement compromis.

63. Exiger des fournisseurs qu'ils récupèrent leurs déchets d'emballages sur leurs marchés extérieurs n'est pas considéré dans la plupart des cas comme une solution commercialement viable, et elle risquerait de conduire à l'inefficacité économique. Dans l'exposé qu'il a présenté au Groupe, le représentant du CCI a cité plusieurs exemples d'exportations de pays en développement qui étaient affectés par les programmes de recyclage mis en œuvre dans des pays développés qui n'acceptaient pas les emballages qui étaient utilisés. Il est possible que les exportations soient touchées parce que les petites industries ne peuvent pas supporter les coûts qu'impliqueraient la reprise obligatoire de leurs emballages ou les adaptations nécessaires des matériaux d'emballage. La possibilité d'harmoniser entre les pays les caractéristiques d'emballages a été examinée, et il a été noté que cela pourrait peut-être contribuer, en particulier s'il était procédé à cette harmonisation dans le cadre d'un système de reconnaissance mutuelle, à réduire les effets sur le commerce imputables à la diversité des prescriptions en matière d'emballage en vigueur sur différents marchés extérieurs. Toutefois, il n'a pas été estimé que ce serait une panacée pour tous les problèmes de commerce qui pourraient se poser dans ce domaine.

64. Les débats ont porté aussi sur les effets sur le commerce découlant des programmes de recyclage et d'élimination finale des déchets. Il a été indiqué que ces effets pouvaient être influencés, en particulier, par les éléments suivants: la mesure dans laquelle la définition des critères régissant les programmes est confiée à des groupements d'entreprises industrielles nationales et répond aux préférences des industries nationales; l'accès effectif des fournisseurs étrangers de manière que leurs préoccupations commerciales soient prises en compte au stade de la conception et de l'établissement des programmes; la mesure dans laquelle les emballages qui ont la préférence des fournisseurs étrangers sont acceptés par les programmes; les coûts de la participation aux programmes; la possibilité pour les fournisseurs étrangers d'obtenir des informations suffisantes sur les programmes en vigueur; et la notification suffisamment à l'avance aux fournisseurs étrangers de la mise en place de nouveaux programmes ou des modifications apportées aux programmes existants.

65. Le Groupe a procédé à un échange de vues préliminaire sur le point de savoir si, et de quelle manière, ces catégories de prescriptions en matière d'emballage étaient visées par les dispositions existantes du GATT. Certaines délégations doutaient que les prescriptions relatives à la récupération, à la réutilisation ou au recyclage relèvent de la définition des mesures visées par le Code de la normalisation, et des questions ont été soulevées au sujet de la manière dont les systèmes de consignation et les taxes, impositions et redevances pour l'élimination des déchets pourraient être traités au regard du GATT. Il a également été suggéré que l'on débâte à l'avenir, du point de vue du GATT, de l'incidence sur le commerce des taxes environnementales en général, et pas uniquement dans le contexte des prescriptions en matière d'emballage.

Prescriptions en matière d'étiquetage

66. La CNUED a reconnu que les prescriptions en matière d'étiquetage destinées à protéger l'environnement (éco-étiquetage) peuvent être utiles si elles fournissent des renseignements susceptibles d'aider les consommateurs à prendre des décisions d'achat écologiquement rationnelles.

67. La majorité des programmes d'éco-étiquetage examinés par le Groupe, sur la base des renseignements communiqués par les diverses délégations, ont un caractère facultatif. Bien que n'étant pas obligatoires, étant donné qu'ils sont censés établir une distinction entre les produits en fonction de leurs caractéristiques écologiques, ces programmes peuvent influencer fortement sur les conditions de concurrence sur un marché.

68. Comme dans le cas des prescriptions en matière d'emballage, de nombreuses délégations ont insisté sur le fait qu'il était important pour les fournisseurs étrangers que la transparence des programmes d'éco-étiquetage soit assurée (il a été souligné qu'il était souhaitable que cette transparence soit préalable) et qu'il leur soit ménagé un délai suffisant pour qu'ils puissent s'adapter.

69. Un produit non étiqueté, qu'il ait été testé ou non, peut se trouver désavantagé sur le plan commercial du fait qu'il donne l'impression de ne pas être suffisamment respectueux de l'environnement. Dans ses discussions, le Groupe a donc concentré son attention sur l'accès effectif des fournisseurs étrangers aux programmes nationaux d'étiquetage, c'est-à-dire au fait qu'ils aient la possibilité de participer à ces programmes et de faire part de leurs préoccupations commerciales, en tant que de besoin, dans le processus au cours duquel sont décidés les critères auxquels les produits doivent satisfaire pour obtenir un écolabel ainsi que les niveaux de seuil à partir desquels ils peuvent porter ce label, et au fait que leurs produits aient accès aux systèmes de certification et puissent obtenir les labels aux mêmes conditions que les produits d'origine nationale.

70. Le choix des produits à étiqueter et les critères auxquels un produit doit satisfaire pour obtenir un écolabel sont considérés comme étant en général les aspects les plus importants d'un programme d'étiquetage. Il a été noté que ce choix et ces critères tiennent normalement compte des conditions environnementales locales, telles que les contraintes liées aux ressources ainsi que les préférences locales pour des caractéristiques des produits qui respectent l'environnement, auxquelles il peut être difficile aux producteurs étrangers de satisfaire ou qui peuvent conduire à négliger les qualités écologiques positives des produits importés. L'influence des industries locales dans le choix des produits ou des critères ne devrait pas avoir d'effets protecteurs fortuits, et il a été souligné qu'il importait de fonder les critères sur des preuves scientifiques solides. Certaines délégations considéraient qu'il était nécessaire que les autorités publiques jouent un plus grand rôle dans certains aspects du processus d'élaboration et d'attribution des écolabels.

71. L'analyse du cycle de vie est de plus en plus utilisée pour déterminer les qualités écologiques d'un produit dans les programmes d'éco-étiquetage, bien que, dans la pratique, ceux-ci aient parfois tendance à ne faire ressortir que quelques-unes des qualités écologiques d'un produit. Le choix opéré impliquera inévitablement des jugements de valeur et peut avoir une influence importante sur les effets des mesures sur le commerce. C'est pourquoi il a été souligné qu'il était souhaitable que les fournisseurs étrangers aient accès aux programmes, dans la phase de leur conception, afin qu'il puisse être tenu compte de leurs préoccupations commerciales.

72. Les critères d'éco-étiquetage fondés sur les procédés et méthodes de production (PMP) qui sont établis selon une formule unique peuvent s'avérer particulièrement difficiles à respecter pour les fournisseurs étrangers, voire inappropriés d'un point de vue environnemental. Les problèmes liés aux PMP peuvent varier d'un pays à l'autre et soulèvent un certain nombre de questions complexes en ce qui concerne les effets sur le commerce des écolabels.

73. Les fournisseurs étrangers peuvent avoir des difficultés à obtenir un écolabel si les PMP qu'ils préfèrent ne concordent pas avec ceux qui sont prescrits sur le marché étranger, ou si l'obligation de fournir la preuve qu'ils satisfont à la norme de procédé entraîne pour eux des coûts supplémentaires substantiels. Les critères fondés sur les PMP peuvent aussi nécessiter que des renseignements commerciaux confidentiels soient divulgués afin de pouvoir obtenir un écolabel. Bien que ce point n'ait pas été traité en détail, des délégations ont exprimé la crainte que l'application de restrictions au commerce fondées sur les PMP ne revienne à exporter des normes écologiques nationales (ce qui risque de soulever, à leur avis, des problèmes d'application extraterritoriale). Toutefois, de l'avis de certaines délégations, si un écolabel est accordé sur la base de l'analyse du cycle de vie pour déterminer l'incidence d'un produit sur l'environnement – ce qu'elles considèrent être souvent le cas – il semble inévitable qu'il faudra tenir compte de l'incidence des PMP utilisés sur l'environnement, où que celle-ci se fasse sentir.

74. L'attention du Groupe a également été appelée sur les problèmes spéciaux auxquels les pays en développement peuvent se heurter. En particulier, il a été indiqué qu'ils peuvent utiliser des PMP très différents de ceux qui sont jugés comme acceptables sur leurs principaux marchés pour pouvoir obtenir un écolabel, et ils peuvent ne pas disposer des moyens financiers et de la technologie nécessaires pour adapter en conséquence leurs PMP.

75. La diversité des programmes d'éco-étiquetage en vigueur sur différents marchés a été soulignée, ainsi que les problèmes que cela peut soulever pour tous les fournisseurs approvisionnant plusieurs marchés, et en particulier les fournisseurs relativement petits. Certaines délégations doutaient que la normalisation contribue de manière effective à réduire cette diversité: il est probablement ni souhaitable ni possible d'essayer de normaliser les différences de conditions, de goûts et de priorités en matière écologique entre les divers pays. Il a été considéré que l'harmonisation et la recon-

naissance mutuelle des critères utilisés pour attribuer les écolabels et des écolabels eux-mêmes seraient plus faciles à obtenir.

Suivi de la CNUED

76. Ainsi qu'il a été noté dans l'introduction du présent rapport, les PARTIES CONTRACTANTES, à leur quarante-huitième session de décembre 1992, ont demandé au Groupe d'examiner les questions mentionnées dans le Programme Action 21 de la CNUED en ce qui concerne la nécessité de faire en sorte que les politiques commerciales et les politiques de l'environnement s'étaient mutuellement. Le Groupe a formellement examiné de manière approfondie le suivi de la CNUED au cours de deux de ses réunions comme suite aux travaux préparatoires effectués lors de précédentes réunions informelles.

77. Le Groupe a été informé des résultats des discussions sur le suivi de la CNUED qui ont eu lieu au Conseil du commerce et du développement de la CNUCED en automne dernier (voir le document d'information du secrétariat du GATT portant la cote L/6892/Add.3). Il s'est aussi tenu informé des travaux en cours dans d'autres organisations internationales sur la question traitée au chapitre 2B d'Action 21 intitulé «Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre».

78. Ainsi qu'il a déjà été noté dans le présent rapport, le Groupe n'a pas eu l'an dernier de nouveaux débats sur le suivi de la CNUED comme il en avait l'intention. Des travaux complémentaires devront donc être effectués avant que l'on puisse procéder à une évaluation plus complète des progrès accomplis par le Groupe sur cette question, mais il y a peut-être lieu de formuler quelques observations générales reposant sur une convergence de vues qui se fait jour au Groupe.

79. Tout d'abord, comme il a déjà été indiqué, il a été maintes fois fait référence au Groupe à la compatibilité fondamentale des principes directeurs de la CNUED avec la philosophie de base de l'Accord général. La section B du chapitre 2 d'Action 21 dispose ce qui suit: «Un système d'échanges multilatéral, à caractère ouvert, permet d'allouer et utiliser plus efficacement les ressources, contribuant ainsi à accroître la production et les recettes et à alléger la pesée exercée sur l'environnement.» Il a également été noté que les résultats de la CNUED ont été approuvés par consensus international au plus haut niveau, et que les principes et recommandations énoncés dans Action 21 devraient servir de base commune et de point de départ aux travaux du Groupe. Celui-ci a très largement souscrit aux recommandations de la CNUED selon lesquelles l'aboutissement des négociations de l'Uruguay Round constituait la contribution la plus importante que les gouvernements pouvaient faire dans l'immédiat, par l'intermédiaire du GATT, au développement durable.

80. De même, le paragraphe 22 i) du chapitre 2 d'Action 21 dispose ce qui suit: «Des mesures internes visant à atteindre certains objectifs en matière d'environnement peuvent avoir besoin, pour être efficaces, d'être étayées par des mesures commerciales. Si des mesures commerciales se révélaient nécessaires pour assurer l'application de politiques de protection de l'environnement, elles pourraient être soumises à certains principes et à certaines règles, notamment les suivants: principe de non-discrimination; principe selon lequel les mesures prises ne devraient restreindre les échanges que dans la mesure strictement nécessaire pour atteindre les objectifs visés; obligation d'assurer la transparence de l'application des mesures commerciales liées à l'environnement, ainsi que de signaler comme il convient les règles nationales; et nécessité de tenir compte des conditions et des besoins particuliers des pays en développement qui s'emploient à atteindre les objectifs convenus à l'échelle internationale en matière d'environnement.»

81. L'invitation qui est faite aux États au paragraphe 2.1 de surmonter les affrontements et de promouvoir un climat de coopération et de solidarité véritables n'est pas nouvelle au regard des traditions du GATT et n'est pas du tout étrangère à la façon de procéder du Groupe, qui est d'arriver à un consensus et de faire preuve d'impartialité.

82. De nombreuses délégations ont souligné, et ce point de vue semble être largement partagé, que le programme de travail initial en trois points du Groupe et les activités qu'il a menées conformément à ce programme de travail anticipaient de nombreux sujets de préoccupation sur le plan international touchant à l'interface du commerce et de l'environnement, qui sont pris en compte dans les résultats de la CNUED. Comme des délégations l'ont observé, ces sujets font l'objet pour une large part des recommandations détaillées de la CNUED, par exemple aux paragraphes 2.22 c) relatif à la transparence: «Lorsqu'on prend des mesures commerciales qui se rapportent à l'environnement, veiller à la transparence et à ce que ces mesures soient compatibles avec les obligations internationales»; 2.22 f) concernant les normes et règlements liés à la protection de l'environnement, comme les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage: «Veiller à ce que les normes et règlements faisant intervenir les conditions de l'environnement, notamment les normes de santé et de sécurité, ne servent pas à exercer une discrimination arbitraire ou injustifiée, ou ne soient pas une façon déguisée d'imposer des restrictions au commerce»; et 2.22 j) relatif aux rapports entre les dispositions de l'Accord général et celles des accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement: «Préciser lorsqu'il y a lieu et éclairer les rapports entre les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et certaines des mesures multilatérales adoptées dans le domaine de l'environnement».

83. Il y a également d'autres domaines au sujet desquels bon nombre de délégations ont signalé qu'il y a chevauchement entre les recommandations de la CNUED et les travaux déjà entrepris par le Groupe. Comme de nombreuses délégations l'ont souligné, les délibérations du Groupe et les travaux qu'il a accomplis peuvent être considérés comme s'inscrivant dans ce que le GATT a déjà fait pour contribuer aux activités de suivi de la CNUED.

84. Il y a à l'évidence encore à faire pour exécuter le programme de travail initial, dont on peut considérer qu'il sert de base à la contribution du Groupe au suivi de la CNUED. Les discussions ont fait ressortir certains éléments qui appellent une plus grande attention, par exemple le paragraphe 2.21 b) relatif au règlement des différends: «Préciser le rôle du GATT, de la CNUCED et d'autres organisations internationales face aux problèmes de commerce et aux questions ayant un rapport avec l'environnement, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne la procédure de conciliation et le règlement des différends»; le paragraphe 2.22 e) qui précise qu'il convient de s'efforcer d'éviter de recourir aux mesures qui restreignent les échanges pour compenser les différences de coûts résultant de différences entre les normes en matière d'environnement: «S'efforcer d'éviter de recourir aux mesures qui restreignent ou faussent les échanges et aux subventions pour compenser les différences de coûts résultant de différences entre les normes et règlements en matière d'environnement, car cela pourrait fausser les conditions du commerce et renforcer les tendances protectionnistes»; le paragraphe 2.22 g) relatif aux facteurs particuliers qui ont des incidences sur les politiques de l'environnement et les politiques commerciales des pays en développement: «Faire en sorte que les facteurs particuliers qui ont des incidences sur les politiques de l'environnement et les politiques commerciales des pays en développement soient pris en considération lorsque l'on applique des règles de protection de l'environnement ou des mesures commerciales de quelque nature que ce soit. Il convient de rappeler que des normes qui sont valables pour la plupart des pays avancés peuvent ne pas convenir à des pays en développement, ou y avoir sur le plan social des effets négatifs injustifiables»; et le paragraphe 2.22 i) qui a été cité en partie ci-dessus mais qui dispose aussi ce qui suit: «Éviter toute action unilatérale pour faire face à des problèmes écologiques hors de la juridiction des pays importateurs. Les mesures de protection de l'environnement visant à remédier à des problèmes environnementaux transfrontières ou planétaires devraient, dans toute la mesure du possible, reposer sur un accord international.» La plupart des délégations ont déclaré qu'elles souscrivent sans réserve à ce qui est stipulé à cet alinéa et qu'elles considèrent qu'une action unilatérale de cette nature n'est pas autorisée par les règles du GATT.

85. Plusieurs délégations ont noté que le paragraphe 2.22 e) traite d'une question particulièrement délicate appelant une très grande attention, car l'utilisation de mesures commerciales pour aller à l'encontre des notions de «dumping écologique», si elle était légitimée et mise en pratique, risquerait de saper les fondements mêmes du système commercial international.

86. Certaines délégations ont suggéré également, parmi les travaux supplémentaires à accomplir au sujet de ce point du programme de travail, que l'on précise les effets sur le commerce des mesures environnementales fondées sur les PMP, que l'on étudie leurs liens avec la notion de «produit similaire» telle qu'elle est définie au GATT, et que l'on examine les effets que pourraient avoir sur le commerce des instruments économiques tels que les taxes et subventions relatives à la protection de l'environnement ainsi que l'incidence de la protection de l'environnement sur la compétitivité.

87. Il a été fait référence à d'autres concepts et principes énoncés par la CNUED et à l'importance que ces concepts et principes pourraient avoir pour les questions que le Groupe avait été invité à examiner. Plus particulièrement, il a été estimé que le concept de développement durable et la nécessité de s'attaquer expressément aux problèmes des pays en développement, où les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à un développement durable peuvent ne pas être les mêmes que dans d'autres pays, devraient constituer un volet important des travaux du Groupe.

88. Les travaux concernant certains des domaines décrits ci-dessus ne sont pas nécessairement considérés comme prioritaires par toutes les délégations. Certaines ont été d'avis que le Groupe devrait tout d'abord réaffirmer que les principes de base et recommandations énoncés dans l'Action 21, tels que, selon elles, le rejet de l'extraterritorialité et de l'unilatéralisme, devraient servir de base commune et de point de départ aux travaux futurs du Groupe. Il a été indiqué à ce sujet que les délégations qui envisagent d'ajouter de nouveaux points au programme de travail du Groupe devront exposer les problèmes et expliquer plus clairement ce qu'elles attendent d'un examen de ces problèmes.

89. Certaines délégations considèrent qu'il faut aussi s'attacher à faire en sorte que le GATT, de manière plus générale, appuie effectivement les objectifs et la mise en œuvre de l'Action 21.

90. Les travaux du Groupe ont été caractérisés par la communauté de vues des délégations sur le fait qu'il importe de faire en sorte que le commerce et l'environnement se renforcent mutuellement. La nouvelle tâche confiée au Groupe – examiner les principes et recommandations énoncés à la section B du chapitre 2 de l'Action 21 conformément à son mandat et dans les limites de son domaine de compétence dans le cadre d'un effort entrepris au niveau international et leur donner une application pratique appropriée – exigera des parties contractantes qu'elles consacrent une plus grande attention à la question et des délégations qu'elles ne relâchent pas leur effort d'imagination.

91. Afin de donner un tableau aussi complet que possible des activités du GATT dans le domaine de l'environnement, bien que cela sorte du domaine de compétence du Groupe, j'ai pris la liberté de joindre au présent rapport la Décision d'élaborer un programme de travail sur l'environnement que le CNC a adoptée dernièrement lors de la conclusion de l'Uruguay Round.

92. En présentant ce compte rendu des travaux du Groupe en 1993, je tiens à saisir l'occasion qui m'est offerte de remercier les délégations et les membres du secrétariat de leur patience et de leur concours.

ANNEXE III

Organisation mondiale du commerce, WT/CTE/1, 12 novembre 1996

RAPPORT (1996) DU COMITÉ DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT

I. INTRODUCTION

...

II. HISTORIQUE, ANALYSE, DÉBATS ET PROPOSITIONS

...

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

166. Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC (CCE) a engagé des travaux sur tous les points de son programme de travail définis dans la Décision ministérielle de Marrakech sur le commerce et l'environnement. Les débats du CCE ont été enrichis par les travaux réalisés précédemment par le Groupe sur les mesures environnementales et le commerce international du GATT et par le Comité préparatoire de l'OMC. Les débats ont montré le caractère exhaustif et complexe des questions couvertes par le programme de travail ministériel, qui traduit le souci de l'OMC d'établir des rapports constructifs entre les préoccupations commerciales et environnementales.

167. Les débats du CCE ont été guidés par la considération énoncée dans la Décision ministérielle, selon laquelle il ne devrait pas y avoir et il n'y avait pas nécessairement de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, équitable, et non discriminatoire d'une part et les actions visant à protéger l'environnement d'autre part. Ces deux domaines de l'élaboration des politiques sont importants et ils devraient s'étayer mutuellement afin de promouvoir le développement durable. Les débats ont montré que le système commercial multilatéral a la capacité d'intégrer davantage les considérations environnementales et d'accroître sa contribution à la promotion du développement durable sans compromettre son caractère ouvert, équitable et non discriminatoire; la mise en œuvre des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay représenterait déjà une contribution importante à cet égard.

168. Les débats du CCE ont été guidés également par la considération selon laquelle le cadre du système commercial multilatéral est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges de ses membres. Il est reconnu que, pour atteindre les objectifs individuels et conjoints des gouvernements Membres de l'OMC dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement durable, il faut une approche coordonnée prenant appui sur des compétences interdisciplinaires. À cet égard, la coordination des politiques entre les responsables du commerce et de l'environnement au niveau national a un rôle important à jouer. Les travaux du CCE aident les responsables du commerce à être mieux à même d'apporter leur contribution dans ce domaine.

169. Les gouvernements Membres de l'OMC se sont engagés à ne pas introduire de restrictions au commerce ou de mesures compensatoires incompatibles avec l'OMC ou protectionnistes pour essayer de compenser les éventuels effets défavorables, réels ou présumés, des politiques environnementales sur l'économie ou la compétitivité nationale; cela serait non seulement contraire au caractère ouvert, équitable et non discriminatoire du système commercial multilatéral, mais serait également contre-productif pour ce qui est de la poursuite des objectifs environnementaux et de la promotion d'un développement durable. De même, et compte tenu du fait que les gouvernements ont le droit d'établir leurs normes environnementales nationales conformément à leurs conditions, besoins et priorités respectifs en matière d'environnement et de développement, les Membres de l'OMC notent qu'il serait inapproprié qu'ils assouplissent leurs normes environnementales nationales existantes ou l'application de ces normes afin de promouvoir leur commerce. Le CCE note la déclaration faite dans le rapport de 1995 sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, selon laquelle il n'y a eu aucune preuve d'une relation systématique entre les politiques environnementales existantes et les incidences sur la compétitivité, ni d'un recours délibéré des pays à des normes environnementales peu élevées pour gagner des avantages concurrentiels. Le CCE se félicite des déclarations similaires faites dans d'autres instances intergouvernementales.

POINT 1 Rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux

POINT 5 Rapports entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux qui sont prévus dans les accords environnementaux multilatéraux

170. Ces deux points se sont révélés étroitement liés. Le CCE les a examinés conjointement et ils ont fait l'objet de conclusions et de recommandations conjointes.

171. Le CCE note que les gouvernements ont confirmé, dans les résultats de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement, leur engagement énoncé dans le Principe 12 de la *Déclaration de Rio*, à savoir que «toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.» Il y a une complémentarité manifeste entre cette approche et les travaux de l'OMC visant à trouver des solutions multilatérales et concertées aux préoccupations commerciales. Le CCE approuve et appuie les solutions multilatérales fondées sur la coopération internationale et le consensus comme étant le moyen le meilleur et le plus efficace pour les gouvernements de s'attaquer aux problèmes environnementaux de caractère transfrontières ou mondial. Les Accords de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux traduisent les efforts déployés par la communauté internationale pour réaliser des objectifs communs et il faut tenir dûment compte des uns et des autres en établissant entre eux des relations qui s'étayent mutuellement.

172. Les rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement en vertu d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) revêtent de multiples facettes. Il s'est révélé très ardu de décrire et de traiter de manière équilibrée ces rapports au sein du CCE, d'autant plus que les questions sur lesquelles portent les AEM sont très variées.

173. Des dispositions adéquates en matière de coopération internationale, y compris parmi elles les transferts financiers et technologiques et le renforcement des capacités, dans le cadre d'un ensemble de mesures prévu dans les AEM, sont importantes et peuvent être des éléments indispensables pour permettre plus facilement aux gouvernements, en particulier à ceux des pays en développement, de devenir parties à un AEM et pour offrir des ressources et une assistance afin de les aider à faire face aux problèmes environnementaux que l'AEM vise à résoudre et donc à mettre en œuvre efficacement les dispositions de l'AEM, conformément au principe d'une responsabilité commune mais différenciée. Des mesures commerciales fondées sur des dispositions expressément convenues peuvent également être nécessaires dans certains cas pour atteindre les objectifs environnementaux d'un AEM, en particulier lorsque le commerce est lié directement à la source d'un problème environnemental. Ces mesures ont joué par le passé un rôle important dans certains AEM, et elles peuvent être nécessaires pour jouer un rôle aussi important dans certains cas à l'avenir.

174. Le CCE reconnaît que les rapports, en évolution constante, entre les AEM et le système commercial multilatéral sont complexes et que des questions différentes peuvent surgir. À cet égard, les points suivants ont été notés au cours des débats du CCE:

- i) Des mesures commerciales ont été incluses dans un nombre relativement faible d'AEM. Rien n'indique clairement, pour le moment, quand ou comment elles pourraient être nécessaires ou utilisées à l'avenir. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de différend porté devant le GATT ou l'OMC concernant des mesures commerciales appliquées en vertu d'un AEM.
- ii) Diverses dispositions de l'OMC peuvent faire une place à l'utilisation de mesures liées au commerce nécessaires à des fins environnementales, y compris les mesures appliquées en vertu d'AEM. Cela inclut la latitude définie par les critères pertinents des dispositions de l'article XX du GATT relatives aux «Exceptions générales». Cette place faite à de telles mesures est précieuse et il est important qu'elle soit préservée par tous.
- iii) Dans le contexte de l'examen de l'inclusion, dans les AEM, de dispositions commerciales expressément convenues, il faudrait tenir compte, de manière réciproque, des compétences techniques et en matière de politiques dans les domaines du commerce et de l'environnement.
- iv) Dans la pratique, dans les cas où il y a un consensus entre les parties à un AEM pour appliquer entre elles des mesures commerciales expressément prescrites, il ne devrait pas y avoir à l'OMC de différends entre elles au sujet de l'utilisation de ces mesures.
- v) À l'avenir, lors de la négociation d'un AEM, il faudrait être particulièrement vigilant en ce qui concerne la manière dont on pourrait envisager d'appliquer des mesures commerciales aux pays non parties.
- vi) La coordination des politiques entre les responsables des politiques commerciales et environnementales au niveau national est importante pour veiller à ce que les Membres de l'OMC puissent respecter les engagements qu'ils ont pris dans les instances distinctes de l'OMC et des AEM et pour réduire le risque d'incompatibilité juridique.

175. Pour permettre une meilleure compréhension des rapports entre les politiques commerciales et environnementales, la coopération entre l'OMC et les institutions pertinentes des AEM est utile et devrait être encouragée. Le CCE recommande que le Secrétariat de l'OMC continue à jouer un rôle constructif par ses efforts de coopération avec les secrétariats des AEM et donne des renseignements aux Membres de l'OMC sur les travaux liés au commerce menés dans le cadre des AEM. Comme cela est signalé dans les conclusions du CCE au titre du point 10 de son programme de travail, le statut d'observateur accordé aux AEM pertinents auprès des organes de l'OMC, selon qu'il convient, peut jouer un rôle positif en ce sens que l'on verra ainsi plus clairement comment les politiques commerciales et environnementales peuvent s'étayer mutuellement. C'est dans ce contexte que doivent être examinées les demandes de statut d'observateur présentées par les organes compétents des AEM. Le CCE devrait également étudier la possibilité d'inviter les institutions compétentes des AEM à assister aux débats pertinents du CCE.

176. Comme il est indiqué dans la section II du présent rapport, les vues divergeaient sur le point de savoir s'il fallait apporter des modifications aux dispositions du système commercial multilatéral dans le cadre de ce point du programme de travail. Cette question devrait continuer d'être examinée et de nouveaux travaux au titre de ce point devraient être effectués sur la base de ce qui a été fait jusqu'à présent.

177. Le CCE note que les mécanismes de règlement des différends de l'OMC et des AEM mettent l'accent sur la nécessité d'éviter les différends, y compris au moyen de la recherche par les parties de solutions mutuellement satisfaisantes.

178. Le CCE reconnaît que les Membres de l'OMC n'ont pas recouru au règlement des différends de l'OMC en vue d'amoindrir les obligations qu'ils ont acceptées en devenant partie à un AEM, et le CCE considère que cela continuera d'être le cas. Les Membres de l'OMC ont le droit de porter des différends devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, mais, si un différend surgit entre des Membres de l'OMC qui sont parties à un AEM au sujet de l'utilisation de mesures commerciales qu'ils appliquent entre eux au titre de l'AEM, ils devraient essayer de le régler au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans l'AEM. L'amélioration des mécanismes d'exécution des obligations et de règlement des différends prévus dans les AEM encouragerait à régler ces éventuels différends dans le cadre de l'AEM.

179. Le CCE reconnaît qu'il est bon que les groupes spéciaux de l'OMC disposent de toute la compétence pertinente dans les affaires concernant des mesures environnementales liées au commerce, y compris les mesures commerciales prises en vertu d'AEM. L'article 13 et l'Appendice 4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends donnent à un groupe spécial les moyens de demander à toute personne ou tout organisme qu'il juge approprié des renseignements et des avis techniques et de consulter des experts, y compris en établissant des groupes consultatifs d'experts.

POINT 2 Rapports entre les politiques environnementales qui intéressent le commerce et les mesures environnementales ayant des effets notables sur le commerce et les dispositions du système commercial multilatéral

180. Le CCE a procédé à un examen préliminaire, au titre de ce point, de plusieurs politiques et mesures environnementales liées au commerce ne relevant pas des autres points de son programme de travail. Il devra poursuivre l'examen et l'analyse de ces politiques et mesures, y compris l'analyse de leurs effets sur les échanges.

181. L'utilisation par les gouvernements, au niveau national, d'analyses environnementales des accords commerciaux, ainsi que le rapport et la compatibilité entre les principes généraux de politique commerciale et de politique environnementale ont aussi fait l'objet de débats. Aucune conclusion n'a été formulée jusqu'à présent sur ces questions. Le CCE devra en poursuivre l'examen.

POINT 3 A) Rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les impositions et taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement

182. Les dispositions de l'OMC laissent aux gouvernements Membres la latitude d'appliquer des impositions et des taxes à des fins de protection de l'environnement. Le CCE a entrepris un examen préliminaire de certaines des questions soulevées au titre de ce point. Les travaux en la matière doivent être poursuivis.

POINT 3 B) Rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les prescriptions, établies à des fins de protection de l'environnement, relatives aux produits, y compris les normes et règlements techniques et les prescriptions en matière d'emballage, d'étiquetage et de recyclage

183. Jusqu'ici, les travaux du CCE au titre de ce point ont porté essentiellement sur l'examen et l'analyse des systèmes/programmes d'éco-étiquetage facultatifs, y compris ceux reposant sur des approches fondées sur le cycle de vie, et de leur rapport avec les dispositions de l'OMC et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) en particulier. Des systèmes/programmes d'éco-étiquetage bien conçus peuvent constituer des instruments efficaces de la politique environnementale qui encouragent l'apparition d'un public de consommateurs conscients des problèmes d'environnement. Le CCE a noté que le chapitre IV d'Action 21 encourageait l'expansion des programmes d'éco-étiquetage et au-

tres programmes d'information sur les produits liés à l'environnement, qui étaient destinés à aider les consommateurs à acheter en toute connaissance de cause. Le CCE a également noté que les systèmes/programmes d'éco-étiquetage avaient soulevé, dans certains cas, d'importantes préoccupations concernant leurs effets possibles sur le commerce.

184. Une transparence accrue peut contribuer à régler les problèmes commerciaux relatifs aux systèmes/programmes d'éco-étiquetage, mais elle peut aussi aider à atteindre des objectifs environnementaux en fournissant des renseignements exacts et complets aux consommateurs. Le CCE a été d'avis qu'une bonne manière pour les Membres de l'OMC de commencer à régler certains des problèmes commerciaux soulevés par les systèmes/programmes d'éco-étiquetage était de débattre de la manière de faire en sorte que leur élaboration, leur adoption et leur application se fassent dans la transparence, notamment en accordant aux parties intéressées des autres pays la possibilité de participer à leur élaboration. Les dispositions en matière de transparence énoncées dans l'Accord OTC, y compris dans son Code de pratique à l'intention des organismes à activité normative figurant à l'Annexe 3 de l'Accord, constituent un point de référence pour la poursuite des travaux du CCE du fait qu'elles mettent l'accent sur la transparence des systèmes/programmes d'éco-étiquetage.

185. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les débats du CCE sur l'éco-étiquetage ont porté essentiellement sur les systèmes/programmes d'éco-étiquetage facultatifs et en particulier sur la transparence de ces systèmes/programmes. Sans préjuger des vues des Membres de l'OMC concernant le degré d'applicabilité et l'application de l'Accord OTC à certains aspects de ces systèmes/programmes d'éco-étiquetage facultatifs et des critères qu'ils prévoient, c'est-à-dire les aspects touchant aux PMP sans rapport avec les produits, et, partant, aux obligations des Membres au titre de cet accord pour ce qui est de ces aspects, le CCE souligne qu'il importe que les Membres de l'OMC respectent les dispositions de l'Accord OTC et de son Code de pratique, y compris celles relatives à la transparence. À ce sujet, le CCE insiste sur le fait qu'il est particulièrement important d'assurer aux producteurs étrangers un accès équitable aux systèmes/programmes d'éco-étiquetage.

186. Le CCE poursuivra ses travaux sur toutes les questions relevant de ce point, y compris en ce qui concerne les pays en développement et les pays les moins avancés. Il pourrait à cet effet coopérer avec le Comité OTC et tenir compte des travaux d'autres instances internationales, par exemple le PNUE, la CNUCED, l'OCDE, le CCI et l'ISO, selon qu'il sera approprié.

POINT 4 Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce

187. Les dispositions et mécanismes de l'OMC en matière de transparence ne sont pas une fin en soi. Ils jouent néanmoins un rôle important pour ce qui est d'assurer le bon fonctionnement du système commercial multilatéral, d'empêcher les restrictions et distorsions non nécessaires des échanges, de fournir des informations sur les débouchés commerciaux et d'éviter les différends commerciaux. Ils peuvent également constituer un point de départ utile en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques commerciales et environnementales complémentaires. Le CCE considère la transparence comme un aspect important de tous les points de son programme de travail où il est question des rapports entre les dispositions de l'OMC et des mesures environnementales liées au commerce spécifiques.

188. Le CCE reconnaît que les mesures environnementales liées au commerce ne devraient pas être soumises à des prescriptions plus rigoureuses en matière de transparence que les autres mesures qui affectent les échanges.

189. Le CCE conclut qu'aucune modification des règles de l'OMC n'est nécessaire pour assurer une transparence adéquate des mesures environnementales liées au commerce en vigueur. Il devrait cependant continuer d'examiner l'adéquation des dispositions existantes en matière de transparence pour ce qui est des mesures environnementales liées au commerce, et étudier notamment les résultats des travaux du Groupe de travail des obligations et procédures de notification. Il devrait aussi se demander si les comités et conseils relevant des différents Accords de l'OMC estiment nécessaire de revoir les dispositions de ces accords en matière de transparence dans des cas précis et si le respect de ces dispositions est jugé satisfaisant.

190. Le CCE note que des Membres de l'OMC ont une approche différente de certaines notifications, à la fois en ce qui concerne les types de mesures environnementales qui, selon eux, doivent être notifiées et les dispositions de l'OMC au titre desquelles elles doivent l'être. Une telle situation doit être améliorée et, à cet effet, les Membres devraient, ensemble, s'efforcer de clarifier quelles sont, selon eux, les prescriptions pertinentes en matière de notification.

191. Le CCE propose que les Membres prennent en considération les demandes de renseignements supplémentaires sur les mesures notifiées dans le cadre de l'OMC, ou, d'une façon plus générale, fournissent des renseignements aux Membres, notamment aux pays en développement Membres, au sujet des nouveaux débouchés commerciaux créés par les mesures environnementales.

192. En attendant, le CCE recommande que le Secrétariat de l'OMC regroupe, à partir du Répertoire central des notifications, toutes les notifications de mesures environnementales liées au commerce en une base de données unique à laquelle auraient accès les Membres de l'OMC. La base de données contiendrait les renseignements disponibles pour

chaque mesure notifiée: nature ou titre de la mesure; objectif(s); produits visés; dispositions pertinentes de l'OMC et des AEM; et description de son fonctionnement. Cette base de données serait régulièrement mise à jour.

193. Le CCE se félicite des efforts déployés par d'autres organisations intergouvernementales, en particulier la CNUCED et le CCI, pour rassembler et diffuser des renseignements supplémentaires sur l'application de mesures environnementales liées au commerce et il recommande que le Secrétariat de l'OMC coopère avec ces organisations pour éviter tout double emploi.

194. Il a été noté que la possibilité que les Membres fournissent volontairement des renseignements sur les mesures environnementales liées au commerce à l'occasion des examens des politiques commerciales auxquels ils sont soumis et que le Secrétariat inclue ces renseignements dans les rapports qu'il établit dans le cadre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales était une question qu'il conviendrait peut-être d'étudier en consultation avec l'Organe d'examen des politiques commerciales.

POINT 6 Effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, et avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges

195. C'est au titre de ce point que le CCE a débattu de la manière dont l'OMC pouvait aider à faire en sorte que le commerce international et les politiques environnementales se renforcent mutuellement par le biais de la libéralisation des échanges et de politiques de développement et de protection de l'environnement appropriées qui soient définies au niveau national en vue de promouvoir le développement durable.

196. Le CCE reconnaît qu'un système commercial multilatéral ouvert, équitable et non discriminatoire et la protection de l'environnement sont essentiels pour promouvoir le développement durable et qu'il existe un lien étroit entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. L'accent a été mis sur l'importance de la coopération dans la tâche essentielle qui consiste à alléger et à éliminer la pauvreté afin d'arriver au développement durable et sur la contribution importante que les possibilités accrues d'échanges et d'accès aux marchés peut apporter à cet égard. Il a été noté que de nombreux pays continuaient de prendre une part marginale au commerce mondial. À ce sujet, le CCE pourrait contribuer à la définition des moyens d'action de nature à renforcer la participation des pays en développement, et en particulier des moins avancés d'entre eux, au commerce mondial, et à promouvoir la protection de l'environnement dans l'intérêt du développement durable.

197. Les effets possibles des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, ont fait l'objet d'échanges de vues. La crainte a été exprimée que les mesures et prescriptions environnementales ne nuisent à la compétitivité et aux possibilités d'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises, en particulier des pays en développement. Les avantages environnementaux de la libéralisation du commerce, notamment de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges, ont été examinés tant à un niveau général qu'à un niveau sectoriel et par rapport à des restrictions commerciales spécifiques. Le CCE souligne le rôle important que jouent les possibilités d'accès aux marchés en aidant les pays en développement à obtenir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre des politiques adéquates de développement et de protection de l'environnement définies au niveau national, diversifier leur économie et créer des activités génératrices de revenus en faveur des défavorisés. En conséquence, l'amélioration des possibilités d'accès aux marchés et la préservation du caractère ouvert, équitable et non discriminatoire du système commercial multilatéral sont essentielles pour soutenir les pays dans les efforts qu'ils déploient en vue d'assurer une gestion durable de leurs ressources. Il a été reconnu que la libéralisation du commerce, et notamment l'élimination des restrictions et distorsions des échanges, peuvent apporter des avantages sur le plan du développement et de la protection de l'environnement en permettant une affectation et une utilisation plus efficaces des ressources. En même temps, le CCE souligne cependant qu'il faut mettre en œuvre des politiques environnementales appropriées, définies au niveau national dans le cadre de stratégies de développement durable, pour que ces avantages se concrétisent et que la croissance induite par le commerce soit durable. De ce point de vue, il a été reconnu que la mise en œuvre rapide et intégrale des engagements pris lors du Cycle d'Uruguay constituerait une contribution importante à cet égard.

198. Il a été procédé à un échange de vues sur la question de savoir si et comment l'élimination des restrictions et distorsions des échanges, en particulier les droits de douane élevés, la progressivité des droits, les restrictions à l'exportation, les subventions et les mesures non tarifaires, est susceptible d'apporter des avantages à la fois au système commercial multilatéral et à l'environnement. Jusqu'ici, les échanges de vues ont été axés sur le secteur agricole et une proposition concernant le secteur énergétique a été présentée. Néanmoins, le Comité reconnaît qu'il lui faudrait élargir son analyse et l'étendre aussi à d'autres secteurs, par exemple les produits tropicaux et les produits provenant des ressources naturelles, les textiles et les vêtements, la pêche, les produits forestiers, les services concernant l'environnement et les métaux non ferreux. Dans la poursuite de ses travaux sur ce point, il devrait se fonder sur des travaux d'analyse et des preuves empiriques et tenir compte des conditions naturelles et socio-économiques propres à chaque pays, ainsi que de la spécificité des secteurs et des mesures considérés.

199. Les travaux futurs devraient également être axés sur les avantages environnementaux susceptibles de découler de l'amélioration des possibilités existantes d'accès aux marchés pour les pays en développement, et en particulier pour les moins avancés d'entre eux, ainsi que sur la contribution que l'amélioration des possibilités d'accès aux marchés pour-

rait apporter en aidant les pays en développement à mettre en œuvre des politiques environnementales adéquates définies au niveau national. À ce sujet, il faudrait s'intéresser tout particulièrement aux avantages environnementaux d'initiatives permettant d'améliorer les résultats commerciaux de pays qui ne prennent qu'une part marginale au commerce mondial, notamment des pays à faible revenu tributaires des produits de base. Les produits respectueux de l'environnement exportés par les pays en développement devraient également être pris en considération à cet égard. Il conviendrait à cet effet de tenir particulièrement compte des besoins des petites et moyennes entreprises. De plus amples travaux sont nécessaires afin d'assurer que la mise en œuvre des mesures environnementales ne se traduise pas par des restrictions déguisées au commerce, en particulier celles qui ont des effets négatifs sur les possibilités existantes d'accès aux marchés des pays en développement.

POINT 7 Question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur

200. Le CCE reconnaît que de graves préoccupations ont été exprimées par certains pays en développement Membres et notamment par certains des moins avancés d'entre eux concernant les exportations sur leur territoire de produits dont la vente ou l'utilisation sur le marché intérieur est interdite ou strictement limitée parce qu'ils présentent un risque pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux et de l'environnement. Ces Membres considèrent qu'ils ne disposent pas d'informations suffisantes, en temps voulu, sur les caractéristiques de ces produits et qu'ils ne sont pas techniquement ni technologiquement en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause quant à leur importation.

201. D'autres organisations intergouvernementales progressent elles aussi dans l'examen des problèmes créés par le commerce des produits qui peuvent être nocifs ou dangereux. Le CCE recommande que les Membres de l'OMC envisagent également de participer aux activités d'autres organisations qui disposent du savoir-faire approprié pour fournir une assistance technique dans ce domaine.

202. Le CCE doit continuer d'axer ses travaux sur la contribution que l'OMC pourrait apporter dans ce domaine, en tenant compte du fait qu'elle ne doit ni faire double emploi, ni détourner l'attention des travaux menés par d'autres organismes intergouvernementaux spécialisés.

203. En attendant, le CCE: a) recommande que le Secrétariat de l'OMC recense les informations dont l'OMC dispose déjà concernant les mesures environnementales liées au commerce qui portent sur les ventes de produits interdits sur le marché intérieur, y compris sur les limitations ou interdictions de vente ou d'utilisation sur le marché intérieur de produits qui sont ou peuvent être exportés; b) encourage les Membres de l'OMC à fournir au Secrétariat toutes les informations additionnelles dont ils disposent et qui sont susceptibles de l'aider à dresser un tableau complet de la situation dans tout le système de l'OMC.

204. Cette base de données peut aider le CCE à poursuivre ses travaux dans ce domaine et elle pourrait fournir des informations précieuses aux différents Membres de l'OMC. Les informations devraient être intégrées dans la base de données relative aux mesures environnementales liées au commerce mentionnée au point 4.

205. Le CCE reconnaît le rôle important que peuvent jouer dans ce domaine, une fois les modalités et conditions convenues d'un commun accord, l'assistance technique et le transfert de technologie concernant les produits interdits sur le marché intérieur dont le commerce est autorisé par la communauté internationale, tant pour régler les problèmes environnementaux à la source que pour contribuer à éviter de nouvelles restrictions non nécessaires aux échanges de ces produits. Les Membres de l'OMC devraient être encouragés à fournir une assistance technique aux autres Membres, surtout aux pays en développement et en particulier aux moins avancés d'entre eux, soit sur un plan bilatéral soit par l'intermédiaire des organisations intergouvernementales compétentes, afin d'aider ces pays à renforcer leur capacité technique à surveiller et, le cas échéant, à réglementer les importations de produits interdits sur le marché intérieur.

POINT 8 Dispositions pertinentes de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

206. Le CCE a examiné toute une série de questions concernant la mise au point de techniques et de produits écologiques, l'accès à ces techniques et produits et leur transfert, y compris les dispositions pertinentes de certains AEM, au regard de l'Accord sur les ADPIC. Il rappelle que, dans le Préambule de cet accord, il est fait mention de la nécessité de promouvoir une protection efficace et suffisante des droits de propriété intellectuelle et que l'Accord vise à ce que la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle contribuent à la promotion de l'innovation technologique et au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations.

207. Le CCE a noté qu'il est indiqué au paragraphe 34.7 d'Action 21 que «... l'accès aux écotechniques et le transfert de celles-ci sont des conditions essentielles au développement durable». Il a également noté que l'Accord sur les ADPIC avait un rôle essentiel à jouer pour faciliter cet accès et ce transfert. Des mesures positives, telles que l'accès aux techniques et le transfert de celles-ci, conformément aux modalités et conditions énoncées dans les AEM visés et sans préjudice des prescriptions contenues dans l'Accord sur les ADPIC, peuvent être des moyens efficaces d'aider les pays en

développement à réaliser les objectifs convenus au plan multilatéral de certains AEM et à respecter le principe des responsabilités communes mais différenciées qui figure dans la Déclaration de Rio.

208 Des travaux sont encore nécessaires pour que l'on puisse parvenir à saisir les rapports existant entre les dispositions pertinentes de l'Accord sur les ADPIC et la protection de l'environnement et la promotion d'un développement durable, et déterminer si et comment, au regard d'autres facteurs, ces dispositions se rapportent en particulier aux questions suivantes: a) les moyens de faciliter la mise au point de techniques et de produits écologiques; b) les moyens de faciliter l'accès à ces techniques et produits ainsi que leur transfert et leur diffusion; c) les techniques et produits dangereux pour l'environnement; et d) la création d'incitations à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses composants, et au partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques, notamment pour ce qui est de la protection des connaissances, des innovations et des pratiques des populations autochtones et des communautés locales ayant un style de vie traditionnel propice à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité.

209. Certaines de ces questions sont examinées par les parties à la Convention sur la diversité biologique, qui étudie également les synergies et les relations entre les objectifs de ladite Convention et l'Accord sur les ADPIC. À la suite des demandes que lui a adressées le Secrétariat de la Convention, le CCE lui a communiqué des renseignements sur ses travaux. Cet échange d'informations pourrait être développé, s'il y a lieu.

POINT 9 Programme de travail envisagé dans la Décision sur le commerce des services et l'environnement

210. L'AGCS est un nouvel accord encore en pleine évolution et il contient des concepts qui ne figurent pas dans le GATT. Les débats préliminaires qui se sont déroulés sur ce point au CCE jusqu'à présent n'ont pas permis d'identifier des mesures que les Membres pourraient juger nécessaire d'appliquer au commerce des services à des fins environnementales et qui ne seraient pas adéquatement couvertes par les dispositions de l'AGCS, en particulier par son article XIV b). L'invitation du CCE demandant aux Membres de soumettre tout autre renseignement dont ils disposent à cet égard reste valable.

211. Le CCE devra poursuivre ses travaux sur ce point avant d'être en mesure de tirer des conclusions concernant les rapports entre le commerce des services et l'environnement, ou l'impact des accords intergouvernementaux sur l'environnement et leurs rapports avec l'AGCS dans le contexte du développement durable.

POINT 10 Contribution à apporter aux organes pertinents pour ce qui est des arrangements appropriés concernant les relations avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales visées à l'article V de l'OMC

212. Le CCE reconnaît qu'il faut répondre à l'intérêt que le public porte aux travaux de l'OMC dans le domaine du commerce et de l'environnement et faire en sorte que le public soutienne la contribution que l'OMC peut apporter à l'élaboration de politiques commerciales et environnementales s'étayant mutuellement et à la promotion d'un développement durable.

213. Le CCE estime que les consultations et la coopération avec les ONG peuvent également être renforcées de manière constructive grâce à des processus appropriés au niveau des pays, à qui incombe la responsabilité principale de prendre en compte les différents intérêts qui influent sur la politique commerciale.

214. Dans les Décisions du Conseil général du 18 juillet 1996 sur les «Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC» et sur les «Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales», les Membres de l'OMC sont convenus d'améliorer l'accès du public à la documentation de l'OMC et de développer la communication avec les ONG.

215. L'adoption des procédures de mise en distribution générale des documents de l'OMC permettra au public d'avoir accès aux documents de travail du CCE et aux comptes rendus de ses réunions. Il est noté à cet égard que la Décision sur les procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC donne aux organes de l'OMC, entre autres choses, une grande liberté d'action pour mettre leurs documents à la disposition du public en vue d'accroître la transparence. Le CCE a déjà pris la décision de mettre en distribution générale un certain nombre des documents de travail établis à son intention par le Secrétariat. Il recommande que tous les autres documents de travail élaborés au cours de ses deux premières années d'existence soient mis en distribution générale. Il engage tous les Membres qui ont présenté des communications et des notes informelles qui n'ont pas encore été mises en distribution générale à accepter qu'elles le soient en même temps que le présent rapport.

216. Le Secrétariat de l'OMC a jeté les bases qui, d'une part, permettront au public d'avoir rapidement accès aux comptes rendus des travaux du CCE grâce à la publication régulière du *Bulletin du commerce et de l'environnement* et qui, d'autre part, renforceront ses contacts avec les ONG s'occupant de questions intéressant également le CCE, entre autres grâce à l'organisation de réunions informelles. Le CCE recommande que le Secrétariat continue à collaborer avec les ONG, ce qui contribuera à enrichir et clarifier le débat public sur le commerce et l'environnement.

217. Conformément à la Décision du Conseil général du 18 juillet 1996 sur les «Lignes directrices concernant le statut d'observateur des organisations internationales intergouvernementales auprès de l'OMC», le CCE est convenu d'accorder le statut d'observateur, de manière permanente, aux organisations intergouvernementales qui avaient participé auparavant en tant qu'observateurs et de manière ponctuelle à ses réunions. Il a accordé le statut d'observateur à toutes les organisations intergouvernementales qui l'ont demandé et, sur la base de la Décision du Conseil général, il est possible de prendre en compte les demandes de statut d'observateur qui pourraient être présentées à l'avenir par d'autres organisations intergouvernementales, y compris des organes chargés d'AEM. Le statut d'observateur qui sera accordé à ces derniers auprès des organes de l'OMC, selon qu'il conviendra, pourra jouer un rôle positif en ce sens que l'on verra ainsi plus clairement comment les politiques commerciales et environnementales peuvent s'étayer mutuellement. C'est dans ce contexte que doivent être examinées les demandes de statut d'observateur présentées par les organes chargés d'AEM appropriés.

218. Le CCE continuera de suivre attentivement ces questions.

L'avenir du CCE

219. Les travaux entrepris à l'OMC pour contribuer à établir une relation constructive entre le commerce, l'environnement et le développement durable doivent se poursuivre. En conséquence, le CCE recommande qu'il continue ses travaux, en faisant rapport au Conseil général, conformément au mandat indiqué dans la Décision ministérielle d'avril 1994 sur le commerce et l'environnement. Son règlement intérieur sera adopté par consensus.

ANNEXE IV

COMITÉ DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT 1995-1996-1997-1998-milieu de 1999

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/1	Élimination des restrictions et distorsions au commerce international et protection de l'environnement – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/2	Communication du Chili
WT/CTE/W/3	Communication du Secrétariat – Rapport de l'OMC à la troisième session de la Commission du développement durable du 11 au 28 avril 1995
WT/CTE/W/4	Approches de la question des rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales relevant d'accords environnementaux multilatéraux – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/4/Corr.1	Corrigendum – paragraphe 20
WT/CTE/W/5	Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/6	Description des accords et instruments internationaux relatifs au commerce de produits interdits sur le marché intérieur et autres substances dangereuses – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/7	Suivi de la CNUED: Résultats de la troisième session de la Commission du développement durable – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/8	Environnement et ADPIC
WT/CTE/W/8/Corr.1	Corrigendum – page 37
WT/CTE/W/9	Environnement et services
WT/CTE/W/10-G/TBT/W/11	Historique des négociations sur le champ d'application de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce du point de vue des prescriptions en matière d'étiquetage, des normes dont le respect est volontaire et des procédés et méthodes de production ne se rapportant pas aux caractéristiques des produits – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/11	Communication des délégations nigériane et sénégalaise
WT/CTE/W/12	Mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement dans le cadre d'accords environnementaux multilatéraux: Faits récents – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/13	Projet de règlement intérieur des réunions – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/13/Rev.1	Projet de règlement intérieur des réunions du Comité du commerce et de l'environnement – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/14	Produits interdits sur le marché intérieur – Proposition du Nigéria
WT/CTE/W/15	Mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux: Évolution récente – Note du Secrétariat – Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable
WT/CTE/W/15/Corr.1	Corrigendum – paragraphe 2
WT/CTE/W/16	Historique des négociations concernant la note 61 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/17	Résumé des activités du Comité du commerce et de l'environnement (1995) présenté par le Président du Comité
WT/CTE/W/18	Convention sur la diversité biologique: Évolution récente – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/19	Mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement dans le cadre d'accords environnementaux multilatéraux: Faits récents – Septième réunion des Parties au Protocole de Montréal – Note du Secrétariat

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/20	Point 1: Rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) – Communication de la Nouvelle-Zélande
WT/CTE/W/21-G/TBT/W/21	Communication du Canada – Éléments d'une possible interprétation de l'Accord OTC
WT/CTE/W/22	Facteurs influençant le transfert de technologies respectueuses de l'environnement – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/23-G/TBT/W/23	Programmes d'éco-étiquetage – Canada, Chili, Communautés européennes, États-Unis, Norvège, République tchèque
WT/CTE/W/24	Communication de l'Argentine sur le point 6 du programme de travail du Comité – Élimination des restrictions et distorsions au commerce international (notamment de la progressivité des droits, des subventions, du commerce d'État et des droits de douane excessifs) et protection de l'environnement
WT/CTE/W/24/Corr.1	Corrigendum – Paragraphe 23 a)
WT/CTE/W/25	Point 6 du programme de travail: Effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, et avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges – Note du Secrétariat – La progressivité des droits
WT/CTE/W/26	Incidences des mesures relatives à l'environnement sur l'accès aux marchés, notamment du point de vue des pays en développement et surtout des moins avancés d'entre eux – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/27	Proposition des États-Unis concernant la poursuite des travaux sur la transparence en matière d'éco-étiquetage
WT/CTE/W/28	Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et des prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/29	Point 7: Question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur – Produits visés par des instruments internationaux spécifiques – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/30	Résultats de la quatrième session de la Commission du développement durable – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/31	Rapports entre les mesures commerciales qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) et l'Accord OMC
WT/CTE/W/32	Produits interdits sur le marché intérieur – Proposition du Nigéria
WT/CTE/W/33	Bilan des activités – Adopté à la réunion des 28 et 29 mai 1996
WT/CTE/W/34	Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce – Répertoire central des notifications (RCN)
WT/CTE/W/35	Libéralisation du commerce et environnement – Contribution des États-Unis
WT/CTE/W/36	Libéralisation du commerce, environnement et développement durable – Communication de l'Australie
WT/CTE/W/37	Examen des effets sur l'environnement des accords commerciaux au niveau national – Communication des États-Unis
WT/CTE/W/38-G/TBT/W/30	Projet de décision sur les programmes d'éco-étiquetage – Communication du Canada
WT/CTE/W/39	Rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux (AEM)
WT/CTE/W/40	Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement
WT/CTE/W/41	Organisations internationales intergouvernementales – Demandes de statut d'observateur au Comité du commerce et de l'environnement

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/41/Rev.1	Organisations internationales intergouvernementales – Demandes de statut d'observateur au Comité du commerce et de l'environnement – Révision
WT/CTE/W/41/Rev.2	Organisations internationales intergouvernementales ayant le statut d'observateur au Comité du commerce et de l'environnement – Révision
WT/CTE/W/41/Rev.3	Organisations internationales intergouvernementales ayant le statut d'observateur au Comité du commerce et de l'environnement – Révision
WT/CTE/W/41/Rev.4	Organisations internationales intergouvernementales ayant le statut d'observateur au Comité du commerce et de l'environnement – Révision
WT/CTE/W/42	Suivi de la CNUED dans le cadre du GATT/de l'OMC – Note du Secrétariat de l'OMC pour la cinquième session de la Commission du développement durable de l'ONU
WT/CTE/W/43	Examen des renseignements disponibles à l'OMC concernant l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur – Point 7
WT/CTE/W/44	Accords environnementaux multilatéraux: Évolution récente – Point 1
WT/CTE/W/45	Eco-étiquetage: Tour d'horizon des travaux en cours dans diverses instances internationales – Point 3b
WT/CTE/W/46	Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce – Point 4
WT/CTE/W/47	Taxes et impositions appliquées à des fins de protection de l'environnement – Ajustements fiscaux à la frontière – Point 3a
WT/CTE/W/48	Résultats des travaux du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts – Point 1
WT/CTE/W/49	Références choisies sur le commerce et l'environnement
WT/CTE/W/50	La Convention sur la diversité biologique et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – Point 8
WT/CTE/W/51	Les avantages environnementaux et commerciaux de la suppression des subventions dans le secteur des pêches - Communication des États-Unis – Point 6
WT/CTE/W/52	Point 6: Le secteur des pêches – Communication de la Nouvelle-Zélande
WT/CTE/W/53	Pratique du GATT/de l'OMC en matière de règlement des différends se rapportant à l'article XX, paragraphes b), d) et g) du GATT
WT/CTE/W/54-WT/COMTD/W/30	Déclaration du Premier Ministre de la République de Singapour, M. Goh Chok Tong, à la dix-neuvième session extraordinaire de l'Assemblée générale (mardi 24 juin 1997) – Communication de Singapour
WT/CTE/W/55	Convention de Bâle: Faits récents relatifs au commerce – Communication du Secrétariat de la Convention de Bâle
WT/CTE/W/56	Résultats de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à l'examen de la mise en œuvre d'Action 21
WT/CTE/W/57	Le Protocole de Montréal et ses mesures de réglementation commerciales – Communication du Secrétariat pour la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone
WT/CTE/W/58	Nature et portée des projets du FEM visant à aider à la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux
WT/CTE/W/59	La proposition de procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) et les Conventions sur les polluants organiques persistants (POP) – Communication du PNUE, substances chimiques (RISCPT)
WT/CTE/W/60	Nature et portée des projets appuyés par le Fonds multilatéral – Communication du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal
WT/CTE/W/61	La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques – Communication du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/62	L'Accord de 1994 relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ...
WT/CTE/W/63	La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction – Communication du Secrétariat de la CITES
WT/CTE/W/64	La Convention sur la diversité biologique et sa relation avec le commerce – Communication du Secrétaire exécutif de la Convention sur la diversité biologique
WT/CTE/W/65	Point 8: Rapport entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique – Communication de l'Inde
WT/CTE/W/66	Groupe de questions sur l'accès aux marchés – Point 8: Rapport entre l'Accord sur les ADPIC et le développement, l'obtention et le transfert de technologies et de produits respectueux de l'environnement – Contribution de l'Inde
WT/CTE/W/67	Avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/67/Add.1	Addendum sur les services liés à l'environnement
WT/CTE/W/68	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone – Évolution récente
WT/CTE/W/69	Projet de rapport (1997) du Comité du commerce et de l'environnement
WT/CTE/W/70	Libéralisation du commerce des services concernant l'environnement et environnement – Communication des États-Unis
WT/CTE/W/71	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
WT/CTE/W/72	Méthodes d'évaluation environnementale: Références choisies
WT/CTE/W/73	Produits visés par différents instruments internationaux relatifs au commerce de produits interdits sur le marché intérieur et autres substances dangereuses
WT/CTE/W/74	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
WT/CTE/W/75	Eco-emballage: Tour d'horizon des travaux récents dans diverses instances internationales
WT/CTE/W/76-G/TBT/W/60	Labels écologiques et accès aux marchés: Étude de cas sur la floriculture colombienne – Document de la Colombie
WT/CTE/W/77	Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce
WT/CTE/W/77/Corr.1	<i>Idem</i> – paragraphe 2
WT/CTE/W/78	Point 4: ... Proposition concernant la base de données sur l'environnement
WT/CTE/W/79	Impact des prescriptions en matière d'éco-étiquetage sur l'accès aux marchés
WT/CTE/W/79/Corr.1	Impact des prescriptions en matière d'éco-étiquetage sur l'accès aux marchés – paragraphes 30-38
WT/CTE/W/80	Règles GATT/OMC concernant les aides et subventions accordées au secteur de la pêche
WT/CTE/W/81-G/TBT/W/61	Les forêts: Une expérience nationale – Contribution du Canada
WT/CTE/W/82	Groupe de questions sur l'accès aux marchés – Déclaration de l'Inde
WT/CTE/W/83	Observations de la Communauté européenne sur le document WT/CTE/W/67 – Note de la Communauté européenne
WT/CTE/W/84	Communication du Secrétariat du Forum intergouvernemental sur les forêts
WT/CTE/W/85	Groupe de questions sur les AEM – Point 8 - Réponse de l'Inde aux observations formulées par les États-Unis au sujet du document WT/CTE/W/65
WT/CTE/W/86	Accords environnementaux multilatéraux: Évolution récente

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/87	Communication du Secrétariat de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
WT/CTE/W/88	Communication du Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe, organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontières à longue distance, relative aux polluants organiques persistants
WT/CTE/W/89	Communication du Secrétariat de l'Organisation internationale des bois tropicaux
WT/CTE/W/90	Communication du Secrétariat de la Convention de Bâle sur le contrôle des ...
WT/CTE/W/91	Communication du Secrétariat du PNUE, substances chimiques (RISCPT)
WT/CTE/W/92	Communication du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
WT/CTE/W/93	Principes à appliquer dans le secteur industriel en vue du développement durable – Communication du Brésil
WT/CTE/W/94	Déclaration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au Comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement – Communication du Secrétariat du PNUE
WT/CTE/W/95	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) – Communication du Brésil
WT/CTE/W/96	Réunion d'experts organisée par la CNUCED sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le secteur des services environnementaux – Genève, 20-22 juillet 1998 – Communication de la CNUCED
WT/CTE/W/97	Considérations autres que d'ordre commercial à prendre en compte lors des prochaines négociations sur l'agriculture – Communication de l'Argentine
WT/CTE/W/98	Le secteur de l'énergie: L'exemple de l'alcool carburant (éthanol) – Communication du Brésil
WT/CTE/W/99	Commentaires de la Communauté européenne sur le document du Secrétariat du Comité du commerce et de l'environnement (WT/CTE/W/80) sur les subventions et les aides à l'industrie de la pêche
WT/CTE/W/100	Effets environnementaux de la libéralisation du commerce dans le secteur agricole – Communication de la Norvège
WT/CTE/W/101-G/TBT/W/103	Obstacles techniques à l'accès des pays en développement aux marchés – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/102	Point 4 – Base de données sur l'environnement: examen provisoire du glossaire des mots-clés
WT/CTE/W/102/Corr.1	<i>Idem</i>
WT/CTE/W/103	Système islandais de gestion de la pêche: régime de gestion durable obéissant aux lois du marché – Communication de l'Islande
WT/CTE/W/103/Corr.1	<i>Idem</i>
WT/CTE/W/104	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone – Évolution récente
WT/CTE/W/105	La libéralisation du commerce et l'environnement: un programme de travail positif pour la réforme des échanges commerciaux – Communication de l'Australie
WT/CTE/W/106	Agriculture et environnement: les subventions à l'exportation – Communication des pays suivants: Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, États-Unis, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay
WT/CTE/W/107	Effets environnementaux de la libéralisation des échanges dans le secteur agricole – Communication du Japon
WT/CTE/W/108	Certification environnementale du cuir et des produits forestiers (point 3 b)) – Communication du Brésil
WT/CTE/W/109	Le secteur agricole: avantages environnementaux de la libéralisation des échanges (point 6) – Communication du Brésil

DOCUMENT	SUJET/TITRE DU DOCUMENT
WT/CTE/W/110	Déclaration du Ministre des mines, de l'environnement et du tourisme du Zimbabwe au séminaire régional de l'OMC sur le commerce et l'environnement à l'intention de l'Afrique subsaharienne, Harare, Zimbabwe, 8-10 février 1999 – Communication du Zimbabwe
WT/CTE/W/111	Effet des subventions de la pêche sur l'environnement – Rapport succinct du Ministère islandais des pêches, 1 ^{er} février 1999 – Communication de l'Islande
WT/CTE/W/112	Projet d'instrument international juridiquement contraignant aux fins de l'application de mesures internationales concernant certains polluants organiques persistants
WT/CTE/W/113	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique – Communication de la Commission
WT/CTE/W/113/Corr.1	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique – Note du Secrétariat
WT/CTE/W/114	Définitions concernant l'étiquetage environnemental, agréées sur le plan international dans le cadre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et travaux connexes
WT/CTE/W/115	Communication du Secrétariat de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal, PNUÉ
WT/CTE/W/116	Communication du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
WT/CTE/W/117	Convention sur la diversité biologique, Projet de protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, évolution récente
WT/CTE/W/118	Point 4: Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce
WT/CTE/W/119	Communication de la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de flore et de faune menacées d'extinction (CITES)
Communication du Secrétariat de la CITES	
WT/CTE/W/120	Communication du Secrétariat de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT)
WT/CTE/W/121	Avantages de l'élimination des subventions qui faussent les échanges et nuisent à l'environnement dans le secteur de la pêche
WT/CTE/W/122	Communication du Secrétariat du Forum intergouvernemental sur les forêts
WT/CTE/W/123	Communication du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
WT/CTE/W/124	Convention sur la diversité biologique - Projet de protocole sur la prévention des risques biotechnologiques
WT/CTE/W/125	Rapports entre la Convention sur la diversité biologique (CDB) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), en particulier en ce qui concerne l'article 27:3 b): note d'information du Secrétariat
WT/CTE/W/126	Plan d'action international de la FAO pour la gestion de la capacité de pêche et initiatives connexes en faveur d'une pêche durable

ANNEXE V

Organisation mondiale du commerce Commerce et environnement Décision du 14 avril 1994¹

Les *Ministres*, réunis à l'occasion de la signature de l'Acte final reprenant les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay à Marrakech le 15 avril 1994,

Rappelant le préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui dispose que les «rapports [des Membres] dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique,»

Prenant note:

- de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, d'Action 21, et de son suivi au GATT, tel qu'il a été présenté dans la déclaration du Président du Conseil des Représentants à la 48ème session des PARTIES CONTRACTANTES en décembre 1992, ainsi que des travaux du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, du Comité du commerce et du développement et du Conseil des Représentants,
- du programme de travail envisagé dans la Décision sur le commerce des services et l'environnement, et
- des dispositions pertinentes de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce,

Considérant qu'il ne devrait pas y avoir, et qu'il n'y a pas nécessairement, de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, non discriminatoire et équitable d'une part et les actions visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable d'autre part,

Désireux de coordonner les politiques dans le domaine du commerce et de l'environnement, et cela sans dépasser le cadre du système commercial multilatéral, qui est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges de ses membres,

Décident:

- de charger le Conseil général de l'OMC, à sa première réunion, d'établir un Comité du commerce et de l'environnement ouvert à tous les Membres de l'OMC qui présentera un rapport à la première réunion biennale que la Conférence ministérielle tiendra après l'entrée en vigueur de l'OMC, au cours de laquelle les travaux et le mandat du Comité seront examinés, à la lumière des recommandations du Comité,
- que la Décision du CNC du 15 décembre 1993 dont une partie est libellée comme suit:
 - «a) en vue d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable,
 - b) en vue de faire des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire, pour ce qui concerne, notamment:
 - la nécessité d'élaborer des règles pour accroître les interactions positives des mesures commerciales et environnementales, afin de promouvoir le développement durable, en tenant spécialement compte des besoins des pays en développement, en particulier des moins avancés d'entre eux, et
 - la prévention des mesures commerciales protectionnistes, et l'adhésion à des disciplines multilatérales efficaces pour garantir la capacité du système commercial multilatéral de prendre en compte les objectifs environnementaux énoncés dans Action 21 et dans la Déclaration de Rio, en particulier le Principe 12, et

¹ Source: MTN/TNC/45(MIN).

- la surveillance des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement, des aspects des mesures environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges et de l'application effective des disciplines multilatérales régissant ces mesures,»

constitue, avec ce qui est énoncé dans le préambule ci-dessus, le mandat du Comité du commerce et de l'environnement,

- que, dans le cadre de ce mandat, et pour faire en sorte que les politiques en matière de commerce international et les politiques environnementales se renforcent mutuellement, le Comité traitera au départ les points ci-après, au sujet desquels toute question pertinente pourra être soulevée:
 - rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux;
 - rapports entre les politiques environnementales qui intéressent le commerce et les mesures environnementales ayant des effets notables sur le commerce et les dispositions du système commercial multilatéral;
 - rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et:
 - a) les impositions et taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement,
 - b) les prescriptions, établies à des fins de protection de l'environnement, relatives aux produits, y compris les normes et règlements techniques et les prescriptions en matière d'emballage, d'étiquetage et de recyclage;
 - dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce;
 - rapports entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux qui sont prévus dans les accords environnementaux multilatéraux;
 - effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, et avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges;
 - question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur,
- que le Comité du commerce et de l'environnement examinera le programme de travail envisagé dans la Décision sur le commerce des services et l'environnement et les dispositions pertinentes de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce comme faisant partie intégrante de ses travaux, dans le cadre du mandat susmentionné,
- que, en attendant la première réunion du Conseil général de l'OMC, les travaux du Comité du commerce et de l'environnement devraient être exécutés par un sous-comité du Comité préparatoire de l'Organisation mondiale du commerce, ouvert à tous les membres du Comité préparatoire,
- d'inviter le Sous-Comité du Comité préparatoire, et le Comité du commerce et de l'environnement lorsqu'il aura été institué, à apporter sa contribution aux organes pertinents pour ce qui est des arrangements appropriés concernant les relations avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales visées à l'article V de l'OMC.

