

► **DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

► **DOCUMENT DE TRAVAIL**

# **GOUVERNANCE MONDIALE ET ENVIRONNEMENT**

**Dominique BUREAU  
Marie-Claire DAVEU  
Sylviane GASTALDO**

**Série Synthèses  
N° 01-S02**



Site internet : <http://ww.environnement.gouv.fr>  
20 avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP

## ► RESUME

<p style="text-align: center;"><b>Gouvernance mondiale et environnement</b> D. BUREAU, M.CI. DAVEU, S. GASTALDO</p>
---

L'intérêt pour le thème de la gouvernance mondiale en matière d'environnement s'est considérablement accru après l'échec de Seattle, l'attention ayant été focalisée, notamment par les organisations non gouvernementales, sur les risques de contradiction éventuelle entre mondialisation sans règles et développement durable.

Ces débats ont accéléré la prise de conscience, par les Etats et les organismes internationaux, que les questions d'environnement ont atteint une maturité qui pousse à chercher une architecture internationale cadrant mieux avec les besoins et les enjeux. Il apparaît en effet que les Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) se multiplient en ordre dispersé. De son côté, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est amenée à traiter de protection de l'environnement, mais au travers seulement de son impact éventuel sur le commerce.

Aussi bien la nécessité d'améliorer le fonctionnement des AME, que le souci d'une meilleure articulation des enjeux environnementaux conduisent à privilégier la constitution d'une OME, dès lors que l'on reconnaît la diversité des sujets environnementaux en émergence et l'impossibilité d'en traiter dans toutes leurs facettes au sein de l'OMC.

Dans cette perspective, l'architecture de la régulation internationale ne serait pas bouleversée, puisque l'on respecterait la règle suivant laquelle une imperfection de marché est traitée par une institution particulière. La récurrence des conflits mettant en cause commerce et environnement implique cependant de trouver des modalités de coopération appropriées. Celles-ci seront d'autant plus difficiles à définir qu'elles requièrent des arbitrages en opportunité et non seulement la définition de règles ; ou parce que la hiérarchie ou l'articulation entre ces règles ne peuvent être établies aisément eu égard aux conflits d'objectifs qu'elles soulèvent.

*Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent. L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.*

# SOMMAIRE

▶ RESUME.....	2
SOMMAIRE .....	3
INTRODUCTION.....	4
<b>I. NOUVEAUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET GOUVERNANCE MONDIALE .....</b>	<b>5</b>
1. RECENSEMENT DES ENJEUX.....	5
2. LES AME ET LEURS LIMITES. ....	7
3. LA DIVERSITE DES QUESTIONS DE GOUVERNANCE EVOQUEES AU SUJET DE L'ENVIRONNEMENT. ....	8
4. VERS UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT ? .....	9
<b>II. ENJEUX COMMERCIAUX ET GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE.....</b>	<b>11</b>
1. L'INADEQUATION DE L'ORGANISATION ACTUELLE .....	11
2. OME OU RENFORCEMENT DE L'OMC SUR LES QUESTIONS D'ENVIRONNEMENT ? .....	12
3. LE ROLE POTENTIEL D'UNE OME AU REGARD DES CONFLITS COMMERCIAUX.....	13
CONCLUSION.....	14
BIBLIOGRAPHIE.....	15
<b>ANNEXE : LES DISPOSITIONS DE L'OMC PERTINENTES POUR L'ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>16</b>

## INTRODUCTION

Après l'échec de Seattle, le thème de la gouvernance mondiale en matière d'environnement s'est focalisé sur les risques de contradiction entre mondialisation et développement durable. Les liens entre la libéralisation des marchés mondiaux et l'environnement ne sont pourtant pas univoques. S'il est en effet bien établi, depuis les travaux de Pigou au début du siècle dernier, que le marché ne fournit pas spontanément le bon niveau d'utilisation des ressources environnementales, la théorie, puis la pratique, ont montré comment le recours aux instruments du marché pouvait permettre d'atteindre certains objectifs de protection de l'environnement avec le meilleur rapport coût-efficacité. Par ailleurs, l'association qui est faite entre libéralisation des échanges et dégradation de l'environnement apparaît souvent non spécifique, découlant plus généralement de la croissance économique. Dès lors la question à traiter ne serait pas premièrement commerciale, mais plutôt celle du « découplage » entre la croissance économique et les pressions environnementales, ce qu'aborde la stratégie du développement durable de l'OCDE (2001). Enfin, la complexité de ces interactions se trouve illustrée par la réticence des pays en développement à s'engager sur ce thème, ceux-ci craignant que le renforcement ou l'inclusion de préoccupations environnementales dans la régulation mondiale ne se traduise pour eux par des freins ou contraintes à leur expansion économique.

L'utilisation du thème environnemental comme élément de critique radicale du système de gouvernance mis en place après-guerre demeure donc sujette à controverse. A certains égards, la multiplication des discussions sur ce thème a même contribué à faire reconnaître la cohérence de ce cadre, dont chacune de ses organisations a en charge de réguler ou corriger une imperfection de marché. Mais toutes ses institutions participeraient d'un même objectif ultime d'efficacité économique et sociale.

L'environnement en constitue un aspect particulier qui est maintenant mieux reconnu, ce qui n'empêche pas cependant, suivant les termes de M. Camdessus, qu'il demeure « orphelin », car les Accords Multilatéraux d'environnement (AME) se multiplient en ordre dispersé ; et si l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est amenée à traiter de problèmes d'environnement à l'occasion de leur impact sur le commerce<sup>1</sup>, celle-ci n'a pas vocation à fixer le niveau approprié de protection environnementale.

---

<sup>1</sup> L'annexe rappelle les dispositions de l'OMC pertinentes pour l'environnement.

# I. NOUVEAUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET GOUVERNANCE MONDIALE

## 1. RECENSEMENT DES ENJEUX

L'OCDE (2001) a adopté récemment sa stratégie environnementale sur la base de perspectives (cf. tableau 1) appréhendant le degré de maîtrise actuel des pressions sur les ressources environnementales. Si des enjeux locaux demeurent parmi les points à surveiller (déchets municipaux, pollution agricole, etc.), ce sont essentiellement des enjeux environnementaux à dimension patrimoniale (nécessitant une gestion de stocks et pas seulement de flux) qui sont signalés, et surtout des enjeux globaux : biodiversité, changement climatique, ressources halieutiques, etc.

**Tableau 1 : Signalétique des Perspectives de l'environnement de l'OCDE**

	<i>Feux verts</i>	<i>Feux oranges</i>	<i>Feux rouges</i>
<b>Pressions sur l'environnement</b>	Pollution industrielle émanant de sources ponctuelles Certains polluants atmosphériques (Pb, CFC, CO, SO <sub>x</sub> )	Utilisation d'eau Emissions toxiques de l'industrie Production de déchets dangereux Production et consommation d'énergie	Pollution agricole Surpêche Emissions de gaz à effet de serre Pollution atmosphérique imputable aux transports automobiles et aériens Production de déchets municipaux
<b>Etat de l'environnement</b>	Couvert forestier dans les régions de l'OCDE	Qualité des eaux de surface Qualité des forêts dans les régions de l'OCDE Intégrité de la couche d'ozone	Biodiversité Superficie des forêts tropicales Stocks de poissons Qualité des eaux souterraines Qualité de l'air dans les villes Changement climatique Présence de produits chimiques dans l'environnement

Source : OCDE (2001)

Qu'il s'agisse de biodiversité ou de changement climatique, les "nouvelles" problématiques d'environnement présentent des caractéristiques de bien public global.

Un bien public est un bien ou un service qui, une fois mis à la disposition d'un utilisateur, est également disponible pour d'autres sans coût supplémentaire. On sait que le niveau de production optimale de tels biens est difficile à réaliser car tout utilisateur potentiel a intérêt à ne pas déclarer ses préférences, en espérant que les autres le feront et paieront à sa place pour sa mise à disposition (problème du passager clandestin). Selon les cas, le bien public peut être utilisé par une population plus ou moins large. Les biens publics locaux, qui peuvent être traités au niveau national, s'opposent ainsi aux biens publics globaux, "dont les effets sont indivisiblement répartis à la surface du globe" (NORDHAUS (1999)). En l'occurrence, nul pays ne peut décider de s'isoler ou de protéger sa population de la réduction de la biodiversité ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. C'est bien l'interdépendance des actions des pays qui est ici en cause.

Cette distinction entre les enjeux locaux et multilatéraux est essentielle en termes de politique économique. Si les enjeux locaux d'environnement appellent en effet des échanges

de techniques et de bonnes pratiques, les décisions demeurent du niveau des gouvernements concernés. L'argument des problèmes de compétitivité ou de mondialisation comme obstacle à leur mise en œuvre n'est pas pertinent en général, car un pays ne forge pas sa compétitivité en distordant le système de prix de ses facteurs de production interne, dont font partie les ressources environnementales locales. Leur rareté doit donc être reflétée dans le système de prix, quelles que soient les politiques suivies en ce domaine par les partenaires commerciaux. Au contraire, les enjeux globaux appellent une véritable coopération multilatérale.

La distinction entre enjeux locaux et enjeux globaux est cependant trop abrupte, et néglige un cas fréquent dans la réalité, à savoir les enjeux régionaux, par exemple : déforestation, certaines ressources halieutiques, mais aussi les ressources en eau. Ces enjeux sont à l'origine de multiples accords régionaux, difficiles cependant à conclure lors de conflits d'usage exacerbés. A cet égard, la mise en place d'une meilleure gouvernance mondiale de l'environnement s'inscrit dans le même projet que celui qui avait motivé la constitution, après guerre, des différentes institutions à vocation économique, qui au-delà de l'efficacité visaient à contribuer à la paix.

L'eau, par exemple, sera de plus en plus une ressource rare et fragile, le cas de la mer d'Aral n'étant qu'une illustration extrême de sa surexploitation ; la gestion de son partage entre les pays est par ailleurs toujours délicate : si de nombreux fleuves ont été déclarés internationaux et bénéficient ainsi d'instances de « négociation » ou en tout cas de gestion des conflits, les eaux souterraines font peu l'objet d'accords internationaux, alors qu'elles non plus ne connaissent pas les frontières. L'eau est déjà au cœur de conflits, en particulier au Moyen-Orient. De répartition géographique très inégale, faisant l'objet de prélèvements massifs pour les activités agricoles, les enjeux autour de l'eau ne se limitent pas à sa disponibilité, notamment dans les pays du Sud, mais tiennent aussi à sa qualité : un habitant sur deux ne dispose pas d'un système adéquat d'assainissement, et plusieurs millions de personnes meurent encore chaque année de maladies essentiellement véhiculées par l'eau.

Historiquement, ce sont ces atteintes à la santé humaine qui ont alerté sur les dangers de la pollution, agissant comme révélateur des problèmes d'environnement. La santé reste d'ailleurs le domaine de référence privilégié des problèmes environnementaux dans les justifications des directives européennes.

La prise en compte collective de la santé au travers des actions de santé publique est ancienne, puisque l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a été créée en 1946. En revanche, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) n'a été décidé que lors de la conférence de Stockholm (1972). L'explicitation des liens entre santé et environnement est donc récente au plan international : charte de Francfort (1989), stratégie santé-environnement de l'OMS (1993), déclaration d'Helsinki (1994) et conférence ministérielle santé-environnement de Londres (1999). Au titre des nouvelles préoccupations sanitaires liées à des questions environnementales, on peut citer les effets des polluants atmosphériques (particules émises par les transports, composés organiques volatils, produits phytosanitaires, etc) ; les transferts de virus et de bactéries ; les résistances aux antibiotiques et produits phytosanitaires ; les éventuels effets sanitaires des métabolites de dégradation des toxines sécrétées par les OGM végétaux ...

Le développement de ces questions sanitaires environnementales conduit à appréhender les problèmes de régulation associés à l'environnement en termes de gestion des risques, mettant en cause différents principes de responsabilité. Au delà de la prévention, en

cas de risque avéré, la précaution prend aussi une place croissante, face à des incertitudes scientifiques et des risques d'irréversibilité.

## **2. LES AME ET LEURS LIMITES.**

Les accords multilatéraux d'environnement (AME) sont, dans une définition extensive, au nombre de 200 environ, et ne se limitent donc pas aux conventions emblématiques de Rio. Ils prennent une importance croissante en termes d'enjeux économiques, financiers et industriels, ceux du protocole de Kyoto (1997) ou du protocole Biosécurité, par exemple, étant sans commune mesure avec ceux du protocole de Montréal sur la diminution de la couche d'ozone (1987) ou de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages, de faune et de flore menacées d'extinction (CITES, 1973).

**Tableau 2 : Principaux AME récents**

Washington, 1973	146 parties	CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées de disparition
Montego Bay, 1982		Convention sur le droit de la mer
Vienne, 1985	173 parties	Convention sur la protection de la couche d'ozone
Montréal, 1987	172 parties	Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
Bâle, 1989	131 parties	Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Nairobi, 1992	135 parties	Convention sur la diversité biologique
Carthagène, 2000		Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques
New York, 1992	180 parties	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
Kyoto, 1997	180 parties	Protocole sur le changement climatique
Paris, 1994		Convention sur la lutte contre la désertification
Rotterdam, 1998	62 signataires	PIC : Convention sur la procédure du consentement dans les cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international
Stockholm, 2000		Convention sur les Polluants Organiques Persistants

Source : d'après *Guide de l'environnement et du commerce*, Manuel du PNUE et de l'IIDD (2001)

Les AME se développent sans coordination, sans hiérarchisation entre eux et interviennent sur des territoires et des espaces différents. La plupart d'entre eux ne présentent pas de sanctions, ou n'ont pas développé de véritable système d'observance propre. Cette faiblesse intrinsèque des engagements souscrits est en lien direct avec les ambitions qui sont les leurs : s'ils étaient contraignants et donc leurs engagements plus crédibles, leurs objectifs seraient moindres, ou ils ne seraient reconnus que par un nombre plus restreint de Parties. Tout comme les politiques environnementales nationales, ils recourent de manière croissante aux instruments économiques (taxes, redevances, subventions, marchés de permis d'émission, etc.) et commerciaux (interdictions de commerce de produits, quotas, permis d'exportation ou d'importation, etc.) pour satisfaire les objectifs environnementaux. Ces mesures interfèrent avec les règles du système commercial multilatéral : d'abord avec le principe fondamental de l'OMC de non-discrimination, ensuite avec les règles particulières relatives aux conditions de mise en oeuvre de certains outils (taxes aux frontières, subventions, spécifications techniques obligatoires, étiquetage, etc.).

Les normes environnementales et commerciales sont le produit de logiques distinctes et entrent parfois en conflit. L'OMC s'appuie essentiellement sur le principe fondamental de non-discrimination, avec la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement

national, ainsi que la proportionnalité et la nécessité de justifier toute exception. Les AME, quant à eux, déclinent à des ressources ou des problématiques particulières le principe pollueur payeur, le principe de prévention, le principe de précaution, et le "principe de responsabilité commune mais différenciée" selon les termes retenus à Rio.

### **3. LA DIVERSITE DES QUESTIONS DE GOUVERNANCE EVOQUEES AU SUJET DE L'ENVIRONNEMENT.**

La recherche d'une plus grande efficacité et cohérence dans le fonctionnement des accords multilatéraux et de leurs secrétariats fait l'objet de travaux au niveau international, notamment au sein du PNUE. Les facettes de cette réflexion peuvent schématiquement être regroupés en quatre rubriques :

- Une meilleure coordination entre les instances. La multiplication des organisations ayant développé une compétence en matière d'environnement est un point positif. Mais ce développement s'est fait sans supervision, sans analyse des besoins et des priorités, sans souci d'éviter les doublons. La dispersion géographique des secrétariats des conventions et des enceintes de négociation est mise en exergue. Ces éléments ne facilitent pas une participation active des pays en développement, faute de moyens humains suffisants.

- Une meilleure application des engagements environnementaux des AME. Les conventions de Rio donnent lieu à un bilan mitigé, car on constate un décalage entre l'affichage de décisions et leur traduction concrète, dont les difficultés rencontrées avec le Protocole de Kyoto sont l'illustration. Plus généralement, les mécanismes de mise en œuvre des conventions et de surveillance des engagements pris par les Etats sont disparates. Le droit (international) de l'environnement est constitué d'une multitude de traités et de textes qui ne comportent pas de passerelles, et ne s'appuient pas sur les mêmes instances juridiques. Ceci conduit à s'interroger sur la création d'un « ORD environnemental » unique, sur les types de saisine qui pourraient être proposées, et les conséquences qui pourraient être appliquées en cas de condamnation, avec la mise en œuvre de règles communes s'agissant de la responsabilité environnementale, allant au-delà de la traditionnelle réprobation politique internationale (*name and shame*).

- Une procédure d'arbitrage entre les enjeux environnementaux et commerciaux. La question de la hiérarchisation ou de l'articulation des normes se pose tendanciellement en termes conflictuels entre les objectifs de libéralisation des échanges et de protection de l'environnement, les nouveaux enjeux environnementaux étant susceptibles de fortes imbrications.

- La mise en oeuvre de politiques communes ou de coopération en matière d'environnement. Comment accéder au transfert et à la diffusion de nouvelles technologies et des connaissances ? Comment intégrer le respect de l'environnement dans l'aide au développement ou dans l'octroi des crédits à l'exportation ? etc. Il y a là un champ large de questions, certaines appelant des programmes s'assimilant à des politiques publiques « discrétionnaires », d'autres à l'énoncé de principes généraux d'action. Dans ce cadre s'inscrivent, par exemple, l'ambition de négocier et rédiger un principe de précaution valable pour l'ensemble des problèmes d'environnement, plutôt que de lui trouver des déclinaisons spécifiques dans certains AME.

Face à cet ensemble de questions, il est réaliste d'envisager une panoplie d'actions

diversifiée, recourant selon les cas au renforcement du PNUE, à l'intégration de codes de bonnes pratiques environnementales dans les institutions existantes, à la rédaction de nouveaux AME ou à l'intégration de ceux-ci dans un cadre plus vaste. A cet égard, les options identifiées par le directeur du PNUE apparaissent davantage complémentaires que concurrentes (Cf. encadré 1). La fusion des AME et de leurs secrétariats en un cadre unique suscite par ailleurs les craintes des institutions concernées, qui n'en perçoivent pas toujours les avantages, mais ressentent en revanche des craintes immédiates quant à leur budget, leur organisation, voire à leur siège géographique. Pour autant, les solutions trouvées doivent être à la hauteur du renforcement souhaité de la prise en compte de l'environnement au niveau multilatéral.

### **Encadré 1 : les options identifiées par le PNUE**

Concernant les seules organisations et structures environnementales, 8 options sont proposées par le PNUE pour renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement :

- a) Transformation du PNUE en une institution spécialisée dotée de règles et de son propre budget ;
- b) Utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (CES) comme institution, par exemple en transformant le CES en Conseil du développement durable ;
- c) Création d'une nouvelle OME. Les questions auxquelles il faudrait répondre sont : quelles fonctions ? Assurerait-elle ou non la coordination des AME ? Quelles ressources financières et quelle autorité juridique ?
- d) Transformation du Conseil de tutelle en instance suprême pour les questions touchant à l'environnement mondial, y compris l'administration des AME, la Commission du développement durable (CDD) rendant compte à un Conseil de sécurité économique et non au CES ;
- e) Une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE
- f) Elargissement du mandat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) pour en faire le mécanisme financier de tous les accords relatifs à l'environnement mondial et le rattacher plus étroitement au PNUE ;
- g) Renforcement de la place de la CDD joint à une implication accrue aux côtés du FEM, d'autres programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement, et participation de ministères autres que les seuls ministères de l'environnement ;
- h) Création d'un nouveau tribunal de l'environnement

Source : PNUE (2001)

## **4. VERS UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT ?**

C'est dans cette perspective qu'a été mise en avant l'idée d'une OME, pour fédérer ou centraliser les AME de portée générale. Le fait que la perspective d'un gouvernement mondial pour traiter ces questions soit totalement irréaliste, ne doit pas conduire en effet à ignorer que les problèmes de passager clandestin qu'elles soulèvent, par exemple, ne peuvent se régler spontanément sans institutions fortes garantissant l'effectivité des engagements et la conformité à ceux-ci.

La régulation efficace de biens publics et de risques globaux supposerait l'existence d'institutions ayant, au niveau multilatéral, des pouvoirs équivalents à ceux des gouvernements pour traiter de ces questions au niveau local, pour déterminer un niveau de protection approprié, et répartir la charge de son financement. La gestion des biens publics globaux tend en effet à ne plus pouvoir se résumer à la fixation de réglementations en tout ou rien, ou à celui de programmes d'action permettant de régler définitivement les problèmes. Le recours aux instruments économiques et l'établissement de principes de responsabilité appropriés sont nécessaires.

Déjà, les AME ne sont pas « auto-suffisants », au sens où ils ne peuvent être crédibles et respectés que s'ils prévoient des systèmes de suivi, de contrôle et de pénalisation. Ces

nécessités mènent pour chaque accord à la création de secrétariats et d'institutions spécifiques. Mais l'énergie mobilisée dans chaque accord gagnerait à une rationalisation qui serait bénéfique à tous, puisque, en s'appuyant sur l'expérience des accords existants et sur les règles de fonctionnement des autres institutions internationales, elle permettrait d'établir un cadre commun à l'ensemble des traités d'environnement. Il serait ainsi permis d'espérer qu'un protocole parlant d'engagements juridiquement contraignants ne se reporte pas à sa première conférence des membres la question des pénalités et sanctions en cas de défaillance, l'expérience de la négociation sur le climat montrant à quel point ce processus est incertain et chaotique.

Une certaine « centralisation » des AME pourrait de plus faciliter leur élaboration en permettant de construire des processus de concessions réciproques ; et faciliter le soutien de solutions coopératives établies dans la durée, une action plus coordonnée permettant de rationaliser le système, de gagner en efficacité (hiérarchisation des priorités, définition d'axes à court, moyen et long terme) et en crédibilité.

La maîtrise de ces problèmes d'environnement nécessite enfin une coopération multilatérale la plus large possible, puisque les actions isolées ont un impact mineur. Mais la définition d'une approche coopérative y est difficile car il faut à la fois fixer les objectifs globaux, et régler des questions redistributives dont les enjeux avaient pu être ignorés tant que les enjeux économiques des AME demeuraient limités. L'expérience du climat montre que ce n'est plus le cas, et qu'au contraire, les nouveaux enjeux environnementaux soulèvent des questions d'équité redoutables entre le Nord et le Sud. Idéalement, il faudrait ainsi disposer, au niveau mondial, d'instruments qui relèvent au niveau national des prérogatives du gouvernement et ne sont en place que dans les plus « capables » d'entre eux, suivant la terminologie de la Banque Mondiale.

## II. ENJEUX COMMERCIAUX ET GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

### 1. L'INADEQUATION DE L'ORGANISATION ACTUELLE

Quatre types de considérations conduisent à reconsidérer les relations commerce - environnement :

- L'attention accrue de l'OMC aux barrières non tarifaires, combinée à la prise de conscience des enjeux environnementaux par la société, multiplie et rend plus aigus les conflits entre les deux termes. D'un côté, les barrières non tarifaires deviennent en effet la principale source d'entraves aux échanges du fait de la réduction programmée des droits de douane. Or il est indéniable que les politiques environnementales peuvent être utilisées aux fins de protectionnisme, et ce d'autant plus que celles-ci sont reconnues comme motif d'exception possible aux règles générales de non discrimination commerciale. De l'autre, la prise de conscience progressive des préoccupations d'environnement pousse, notamment dans les pays développés, à la mise en place de normes plus ambitieuses car les consommateurs sont davantage prêts à en supporter les coûts et davantage demandeurs d'informations par le biais de certification ou labellisation. La volonté de démanteler les barrières non tarifaires aux échanges et les exigences accrues de protection de l'environnement sont contradictoires. Cette évolution rend donc plus délicat le respect des principes fondamentaux de spécialité des institutions internationales suivant lequel le domaine de compétence de l'OMC se limite aux échanges, l'OMC n'examinant les politiques environnementales que du point de vue de leurs effets sur le commerce, et n'intervenant pas dans l'élaboration des normes d'environnement.

- La mise en place de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) qui joue un rôle particulièrement important dans le domaine non tarifaire, et son succès. Le fait que l'OMC ait renforcé sa discipline en matière de respect des engagements est en soi une bonne chose, et il faut pour en juger prendre en compte l'ensemble des décisions prises, d'autant que celles qui nous ont été défavorables (hormones, bananes) sont contrebalancées par un nombre équivalent de jugements favorables. En revanche, se pose la question de la prise en considération des précautions environnementales au sein de cette procédure lorsque celles-ci sont en cause, d'autant que l'on peut s'attendre à des difficultés croissantes dans l'objectivation de ce qui serait le bon niveau de protection environnementale ou de précaution.

- L'émergence de biens publics globaux représentant des enjeux économiques lourds. La distinction faite dans la partie précédente entre biens publics globaux et dommages locaux est ici essentielle puisque, au regard de l'OMC, les dommages locaux relèvent normalement des Etats souverains et ne peuvent du point de vue du commerce justifier de mesures discriminatoires. L'analyse de l'OMC est en effet que le choix d'un pays de se fixer des normes plus élevées traduit ses préférences et justifie que la spécialisation s'en trouve affectée. Ce raisonnement est à la base de l'approche par produits qui juge *a priori* irrecevables des restrictions aux échanges au titre de mesures d'accompagnement de normes environnementales élevées pour les pollutions internes à un pays. La question des procédés et méthodes de production est en revanche pertinente pour les biens publics globaux, avec comme élément nouveau les enjeux économiques sans précédents associés à la prévention du changement climatique ou à la sécurité biologique. Il en résulte de véritables conflits entre les performances environnementales et les intérêts économiques, largement mis en scène lors du

revirement américain sur le protocole de Kyoto.

- L'imbrication des compétences qui découle du développement non coordonné des AME et de l'OMC. Les conditions dans lesquelles une mesure commerciale adoptée dans le cadre d'un AME pourrait être attaquée devant l'OMC sont variables, voire incertaines. En effet, si l'AME reconnaît les règles de l'OMC une telle mesure ne bénéficiera pas de traitement particulier, et sera jugée en fonction des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), sur les obstacles techniques aux échanges (OTC). En revanche, si l'AME ne reconnaît pas les règles de l'OMC, c'est l'accord le plus récent qui devrait prévaloir, sous réserve que les parties prenantes aient souscrit à la fois à l'AME et à l'OMC, et sous réserve que les mesures prévues soient suffisamment définies, ce qui n'est généralement pas le cas dans les AME.

## **2. OME OU RENFORCEMENT DE L'OMC SUR LES QUESTIONS D'ENVIRONNEMENT ?**

Toutes ces raisons conduisent à une multiplication prévisible des contentieux entre commerce et environnement. La question d'architecture classique qui se pose alors a été discutée par JACQUET, MESSERLIN et TUBIANA (2000) : faut-il rechercher une approche intégrée - ce qui signifierait un renforcement de l'OMC pour mieux prendre en compte l'environnement - ou au contraire privilégier un réseau décentralisé d'agences multilatérales spécialisées ? En théorie, le choix entre les deux solutions doit peser les problèmes d'information et d'incitations (risques de capture, risques de dispersion sur plusieurs objectifs *versus* optimisation partielle du surplus social par chaque agence).

L'expérience des commissions environnement de l'OMC suggère cependant des limites à la première approche, qui présente de plus l'inconvénient de conduire à une institution potentiellement technocratique. En tout état de cause, les pays en développement sont opposés à l'inclusion de préoccupations environnementales dans les attributions de l'OMC, de peur d'une atteinte à leurs moyens de développement. La seconde approche est plus conforme au principe de spécialité des organisations internationales. Mais elle suppose que ces organisations travaillent de concert, ce qui peut se faire, selon les cas :

- par reconnaissance du cadre posé par l'organisation compétente. La situation serait similaire à celle de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) par rapport à l'OMC, avec cependant plus d'interactions. Pour autant, cet exemple souligne à quel point il serait exagéré de voir dans la constitution d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME) une « menace » pour l'OMC. Dans cette voie, on pourrait imaginer qu'un cadre environnemental de référence soit établi par l'OME. La référence à l'accord sur la propriété intellectuelle vient alors à l'esprit, mais soulève le problème d'acceptabilité par les pays en développement de normes environnementales relativement élevées.

- par un véritable travail en commun des organisations lorsqu'il y a besoin d'arbitrage. A cet égard, l'expérience du groupe commerce - concurrence à l'OMC montre que ce type de dialogue est fructueux.

Les discussions relatives au changement climatique illustrent ces enjeux. La feinte ignorance de l'OMC est porteuse de futurs recours. Pourtant au lieu d'ignorer l'OMC, un AME qui crée une commodité devrait essentiellement se préoccuper de la définir et de répartir ses droits de propriété. Mais une fois créée, la commodité pourrait répondre au droit commun et aux règles de l'OMC. Une différenciation des rôles de ce type faciliterait les négociations,

en particulier au sein de la représentation de l'Union européenne, sachant qu'actuellement, du fait que l'environnement est de la compétence du Conseil, c'est l'Etat-membre exerçant la Présidence qui se retrouve à s'exprimer au nom des 15, lui imposant un travail d'animation et de remise à niveau importants sur des sujets de négociation qui présentent un caractère très technique. A l'inverse, lors des négociations commerciales, la compétence a été transférée à la Commission, ce qui assure une plus grande continuité dans les positions et le mode d'expression de l'Union.

### **3. LE ROLE POTENTIEL D'UNE OME AU REGARD DES CONFLITS COMMERCIAUX**

Lors de l'examen par l'OMC de mesures unilatérales, ou de mesures considérées comme telles par l'OMC, l'environnement est appréhendé comme une exception possible aux règles de libre échange si la mesure est nécessaire à la protection de la santé (art. XX(b)) ou à la conservation des ressources naturelles épuisables (art. XX(g)). Pour être admissibles, des mesures de restriction aux échanges prises sur cette base doivent cependant être non discriminatoires (ne pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international), légitimes au regard des règles d'exception rappelées ci-dessus, et nécessaires (il ne doit pas exister d'autre mesure permettant d'obtenir le même résultat, et présentant moins d'incompatibilités avec les dispositions de l'OMC). Ces principes appellent deux commentaires.

L'appréciation des critères de légitimité et de nécessité est délicate. Cette difficulté se traduit par un recours à deux approches différentes selon que l'on se situe dans le cas des mesures sanitaires ou celui des obstacles techniques aux échanges. Dans le premier cas, l'accord SPS, la légitimité est acquise sous réserve de preuves scientifiques, la référence aux standards internationaux (CODEX) en dispensant. Dans le second cas, l'accord OTC exige une véritable justification de la légitimité et la proportionnalité des mesures. Mais les AME ne comportent généralement pas de véritables mécanismes de sanctions, ce qui rend leur crédibilité contestable auprès de l'OMC. L'établissement d'une OME permettrait donc de mieux prendre en compte les références aux AME.

Les mesures sont par ailleurs appréhendées du point de vue de leurs seuls effets sur le commerce ce qui, par certains côtés, peut être favorable à l'environnement puisque le principe implicite est que les Etats sont libres de leur niveau de protection de l'environnement. Mais il n'y a pas ainsi de tentative de bilan pour des mesures qui seraient discriminatoires mais très favorables à l'environnement. A l'avenir, ce type de situation peut cependant émerger, par exemple pour le climat, du fait des distorsions et des problèmes de compétitivité découlant de la dichotomie entre Parties de l'Annexe I ayant accepté des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions, et les Parties hors Annexe I. S'engager dans la voie de l'instruction de tels bilans nécessiterait de développer des capacités d'objectivation de la valeur environnementale. Le secrétariat d'une OME puissante et organisée pourrait y contribuer, en fournissant des experts « légitimes », par exemple lorsque le principe de précaution est en jeu. Le contexte d'incertitude scientifique et la discussion sur la décision de prendre ou non des mesures est alors extrêmement spécifique, et ne s'insère pas dans le processus actuel de la charge de la preuve scientifique de l'OMC.

## CONCLUSION

La perspective de constitution progressive d'une OME ne bouleverserait pas l'architecture de la régulation internationale, puisque l'on respecterait la règle suivant laquelle chaque imperfection de marché est traitée par une institution particulière. La récurrence des conflits mettant en cause commerce et environnement implique cependant de trouver des modalités de coopération appropriées.

Celles-ci seront d'autant plus difficiles à définir qu'elles requièrent des arbitrages en opportunité et non seulement la définition de règles ; ou parce que la hiérarchie ou l'articulation entre ces règles ne peuvent être établies aisément eu égard aux conflits d'objectifs qu'elles soulèvent. Dans ces conditions, on peut s'interroger : la constitution d'une OME doit-elle viser simplement à compléter le dispositif existant, ou bouleverse-t-elle plus profondément le dispositif, dans la mesure où l'ampleur des conflits intra ou inter-institutions sera sans précédent.

La première hypothèse traduirait l'idée que la gestion des biens publics globaux appelle seulement la reconnaissance ou la construction de nouvelles « commodités ». Ce serait le rôle des AME ou d'une future OME que de réaliser cette tâche, et de clarifier la répartition des droits d'utilisation des ressources correspondantes comme vise à le faire le protocole de Kyoto pour les émissions de gaz à effet de serre. Mais on pourrait imaginer qu'une fois la commodité établie, la régulation de ces échanges relève essentiellement du droit commun.

Une telle approche a l'avantage de la lisibilité de l'architecture à mettre en place. Mais elle ne doit pas sous-estimer les difficultés résultant du caractère intrinsèquement faible des AME, du fait que la définition des biens et des droits qu'ils permettent ne peut assurer la complétude requise des marchés, ou que ces droits ne sont pas des droits de propriété classiques lorsque la propriété intellectuelle ou le principe de précaution sont en jeu. Auquel cas, de nouvelles modalités de traitement des conflits entre objectifs doivent être proposées, cette réflexion méritant alors pleinement la dénomination de gouvernance.

## BIBLIOGRAPHIE

**DRON Dominique (2001) :** *Environnement : les enjeux du prochain siècle*, extrait du rapport RAMSES 2001 : Les grandes tendances du monde, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Pierre JACQUET, DUNOD.

**JACQUET Pierre, MESSERLIN Patrick, TUBIANA Laurence (1999) :** *Le cycle du millénaire*, rapport n°20 du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.

**KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie (1999) :** *Environnement et commerce international*, Les Notes Bleues de Bercy n° 171 du 16 au 30 novembre 1999.

**NORDHAUS William D. (1999) :** *Biens publics globaux et changement climatique*, Revue française d'économie, XIV(3).

**OCDE (2001) :** *Synthèse des perspectives de l'environnement de l'OCDE*.

**PNUE (2001) :** *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, rapport du directeur exécutif, cote UNEP/IGM/1/2 du 4 avril 2001.

**PNUE et IIDD (2001) :** *Guide de l'environnement et du commerce*.

**RAMSES 2000 :** L'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Pierre JACQUET, DUNOD.

**ROCHE Pierre-Alain (2001) :** *L'eau au XXI<sup>e</sup> siècle : enjeux, conflits, marché*, extrait du rapport RAMSES 2001 : Les grandes tendances du monde, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Pierre JACQUET, DUNOD.

Rapport de la présidence Française s'appuyant sur les travaux du groupe informel « Gouvernance internationale en matière d'environnement », <http://www.environnement.gouv.fr/international/pfue2000/010119-rapport-presidence-fr.htm>

## **ANNEXE : LES DISPOSITIONS DE L'OMC PERTINENTES POUR L'ENVIRONNEMENT**

### **Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce**

#### **Préambule**

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, 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, ...

### **GATT**

#### **Article XX : Exceptions générales**

"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, rien dans le présent accord ne serait 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 ;

...

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que ... ;

...

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 nationale ; ..."

### **Accord sur les obstacles techniques au commerce**

#### **Préambule**

" ... Reconnaissant que rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires pour assurer la qualité de ses exportations, ou nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement ou à la prévention de pratique de nature à induire en erreur, aux niveaux qu'il considère appropriés, 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, ..."

## **Article 2 : Elaboration, adoption et application de règlements techniques par des institutions du gouvernement central**

"En ce qui concerne les institutions de leur gouvernement central :

**2.1** Les membres feront en sorte, pour ce qui concerne les règlements techniques, qu'il soit accordé aux produits importés en provenance du territoire de tout Membre un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays.

**2.2** Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, 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, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

...

**2.4** Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux."

## **Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires**

### **Annexe A : Définitions**

"**1.** Mesure sanitaire ou phytosanitaire - Toute mesure appliquée :

a) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes ;

b) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou aliments pour animaux ;

c) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes des risques découlant de maladies véhiculées par des animaux, des plantes ou leurs produits, ou de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites ; ou

d) pour empêcher ou limiter, sur le territoire du Membre, d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites."

## Accord sur l'agriculture

### **Annexe 2 : Soutien interne : Base de l'exemption des engagements de réduction**

" ...

#### **12. Versements au titre de programmes de protection de l'environnement**

a) Le droit à bénéficier de ces versements sera déterminé dans le cadre d'un programme public clairement défini de protection de l'environnement ou de conservation et dépendra de l'observation de conditions spécifiques prévues par ce programme public, y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants.

b) Le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public."

## Accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

### **Article 27 : Objets brevetables**

" ...

**2.** Les membres pourront exclure de la brevetabilité les inventions dont il est nécessaire d'empêcher l'exploitation commerciale sur leur territoire pour protéger l'ordre public ou la moralité, y compris pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement, à condition que cette exclusion ne tienne pas uniquement au fait que l'exploitation est interdite par leur législation.

#### **3. Les Membres pourront aussi exclure de la brevetabilité :**

a) les méthodes diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicales pour le traitement des personnes ou des animaux ;

b) 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 biologiques et microbiologiques. Toutefois, les Membres prévoiront la protection des variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens. Les dispositions du présent alinéa seront réexaminés quatre ans après la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC."

## Accord général sur le commerce des services

### **Article XIV : Exceptions générales**

"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 des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce des services, aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre de mesures :

...

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ; ..."