



HAL
open science

L'Organisation mondiale du commerce et l'environnement : aspects institutionnels et réglementaires

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. L'Organisation mondiale du commerce et l'environnement : aspects institutionnels et réglementaires. 2004. halshs-00002712

HAL Id: halshs-00002712

<https://shs.hal.science/halshs-00002712>

Submitted on 30 Aug 2004

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale

FRE 2664 CNRS – UPMF

CAHIER DE RECHERCHE LEPII
Série EPIID
N° 2

**L'Organisation mondiale du commerce et l'environnement
Aspects institutionnels et réglementaires**

Mehdi ABBAS

Février 2004



LEPII - BP 47, 38040 Grenoble CEDEX 9, France
150, rue de la Chimie, 38400 Saint Martin d'Hères
Tél.: + 33 (0)4 76 82 54 30 ♦ Télécopie : + 33 (0)4 76 82 59 89
<mailto:Lepii@upmf-grenoble.fr> ♦ <http://www.upmf-grenoble.fr/lepji>



L'Organisation mondiale du commerce et l'environnement

Aspects institutionnels et réglementaires

Mehdi ABBAS, LEPII-EPIID, MCF, Université Pierre Mendès France.*

Résumé

Ce travail aborde une des nouvelles thématiques des négociations commerciales multilatérales: la régulation environnementale. Il propose de retracer la façon dont l'OMC est amenée à traiter de l'environnement et les contradictions dans lesquelles elle se trouve du fait de l'incompatibilité entre l'objectif de libéralisation commerciale et celui de protection des ressources environnementales. Le travail met en évidence une seconde contradiction issue de la nature même de l'OMC: organisation fondée sur ses membres. Ces derniers tentent de répondre à une demande de la société civile en intégrant l'environnement dans l'architecture commerciale multilatérale. Mais, l'offre qu'ils présentent, pour des raisons de compétitivité et de concurrence se réduit à une recherche d'articulation de normes exogènes aux Accords de l'OMC. La logique est donc au cloisonnement des deux thématiques (libéralisation commerciales et protection de l'environnement).

* L'auteur remercie Michel Damian, Université Pierre Mendès France, et Jean-Christophe Graz, Université de Lausanne, pour leur aide lors de la rédaction de ce texte.

Parmi les nouveaux sujets que l'OMC pourrait être amenée à traiter figure l'environnement dans ses relations avec le commerce. La problématique de l'environnement n'émergea que dans la phase terminale des négociations de l'Uruguay Round (1986–1993) avec en particulier la création à Marrakech d'un Comité du commerce et de l'environnement, dont le mandat est « *d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable* ». La Conférence de Rio (1992), par le biais de l'agenda 21 intitulé « *promouvoir le développement durable par le commerce* », a exercé dans ce cadre un effet de démonstration notable. La thèse soutenue par l'Agenda 21 est celle d'une corrélation positive entre la croissance du revenu par habitant, suscité par l'ouverture des marchés, et la capacité à traiter les problèmes posés par la dégradation de l'environnement : « *Les politiques commerciales et celles de l'environnement devraient s'étayer mutuellement. Un système d'échange multilatéral, à caractère ouvert, permet d'allouer et d'utiliser plus efficacement les ressources, contribuant ainsi à accroître la production et les recettes et à alléger la pression exercée sur l'environnement ; il permet de dégager les ressources supplémentaires nécessaires pour assurer la croissance économique et le développement et pour mieux protéger l'environnement* ».

Cette thèse est reprise par l'OMC. D'une part, le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce inscrit l'objectif du développement durable au travers de l'utilisation optimale des ressources mondiales en vue « *à la fois de protéger et de 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* »¹. D'autre part, la première Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en décembre 1996, rappelle que « *la mise en œuvre complète des accords de l'OMC sera une contribution importante à la réalisation des objectifs de développement durable* » et souligne « *l'importance de la coordination des politiques au niveau national dans le domaine du commerce et de l'environnement* »². Toutefois, « l'environnement » ne fait partie ni du programme incorporé, ni des « nouveaux sujets » (ceux incluent par la Décision de la Conférence ministérielle de Singapour de 1996, en particulier l'investissement, la concurrence et les marchés publics). « L'environnement » reste dans la catégorie des « autres sujets » (comme les normes sociales ou le commerce électronique), susceptibles de faire l'objet de négociations seulement si un consensus venait à se dégager pour cela.

Cette contribution se propose de retracer la façon dont l'OMC est amenée à traiter de l'environnement et les contradictions dans lesquelles elle se trouve du fait de l'incompatibilité *a priori* entre l'objectif de libéralisation commerciale et de protection des ressources environnementales. L'OMC est confrontée à des difficultés pour devenir le cadre institutionnel propre à statuer sur le nouveau domaine de conflictualité ouvert par les enjeux de définition de l'environnement et du développement durable. Parce qu'elle développe une approche restrictive de ce qu'est le système commercial multilatéral saisi à travers l'opposition protection-libre-échange, l'OMC ne peut endogénéiser le traitement de l'environnement.

Les principales propositions de cette contribution sont les suivantes. Les Accords de l'OMC comportent un ensemble de règles en relation avec la question de l'environnement. De plus, l'évolution de l'ordre du jour des négociations et des travaux de l'Organisation la conduise à

¹ GATT (1994), *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay. Textes juridiques*, GATT, Genève, p. 6.

² OMC (1997), « Déclaration ministérielle de Singapour », in *Rapport annuel 1997*, vol 1, OMC, Genève, p. 113.

traiter de cette question. Toutefois, l'agenda du commerce et de l'environnement ne se limite pas au seul problème de compatibilité entre libéralisation des échanges et protection de l'environnement, problématique qui est celle de l'OMC. Les organes décisionnels de cette dernière, la Conférence ministérielle et le Conseil général, c'est-à-dire les Etats membres, s'efforcent de maintenir l'environnement hors du régime normatif. Pour cela, ils se contentent d'articuler, dans la mesure où cela est compatible avec l'accès aux marchés et la non-discrimination, les normes et standards élaborés dans d'autres cadres que celui de l'OMC.

Nous aborderons dans un premier temps le contenu environnemental des Accords de l'OMC. Nous montrerons que l'évolution de la nature et de la portée de la régulation commerciale (le *nouveau multilatéralisme*) permet à la structure d'encadrement des relations commerciales multilatérales de traiter – à sa manière, qui est restrictive – de l'environnement. Dans un second temps, nous tenterons d'élargir la perspective en explicitant l'approche de l'OMC sur la relation commerce et environnement et la façon dans elle s'inscrit par rapport aux autres accords internationaux traitant de l'environnement. Nous mettrons en évidence les limites de cette inscription.

I. L'environnement dans la nouvelle architecture commerciale

Le cycle de l'Uruguay a débouché sur une rénovation assez complète de la conception juridique du système commercial multilatéral mais également de l'institution chargée de le gérer (*cf.* Encadré 1 pour la nature de l'OMC). Cette rénovation donne lieu à un *nouveau multilatéralisme*. Celui-ci est d'autant plus nouveau qu'il est amené à traiter de la question des politiques de protection de l'environnement. Ce nouveau champ de négociation porte en effet sur les normes et les réglementations qui, dans une économie internationale de plus en plus intégrée, ont un impact sur la compétitivité et l'accès aux marchés.

I. 1. Le nouveau multilatéralisme de l'Organisation mondiale du commerce

Le nouveau régime normatif devant réguler les relations commerciales interétatiques met l'accent sur une plus grande libéralisation des échanges qu'accompagne une plus grande ouverture des marchés³. Toutefois, les Accords de l'OMC articulent à la dynamique de promotion des exportations des dispositions reconnaissant le principe de défense commerciale (les droits de douane, les mesures de sauvegardes, les clauses et dispositions dérogatoires du GATT, les articles X, XIV et XX du GATS, ainsi que les listes positives de concessions de la libéralisation des services plus certaines dispositions contenues dans les accords sectoriels). De fait, « *les négociateurs s'emploient le plus souvent à obtenir le plus en offrant le moins possible [...]. L'une des principales tâches d'un négociateur est de trouver "l'ouverture" dans la position adoptée par son partenaire* »⁴, puisque sont négociées des « concessions » qui en fait sont la contrepartie de l'accès aux marchés des exportations d'un pays⁵. En ce sens, il est

³ T. Flory (1998), « Remarques à propos du système commercial mondial issu des Accords du cycle d'Uruguay », *Journal du droit international*, n° 4, vol 22, p. 884.

⁴ M. Kostecki (1989), « Le système commercial et les négociations multilatérales », in P. Messerlin, F. Vellas (dir.), *Conflits et négociations dans le commerce international : l'Uruguay Round*, Economica, Paris, 1989, p. 15.

⁵ Aussi, « chaque nation est-elle amenée à faire des concessions et à réduire ses barrières aux échanges, non pas pour bénéficier d'importations à meilleur marché, mais pour bénéficier, par réciprocité de plus vastes débouchés à l'exportation grâce à une moindre protection dans les pays partenaires ». Y. Crozet, L. Abdelmalki, D. Dufourt, R. Sandretto (1997), *Les grandes questions de l'économie internationale*, Nathan, Paris, p. 206.

plus pertinent de qualifier le régime de l'OMC de mercantiliste que de libre-échangiste⁶. Mais, ce qui retient l'attention à l'issue de la négociation commerciale multilatérale de l'Uruguay Round, c'est l'évolution de la portée sectorielle de la régulation commerciale.

D'une part, les Accords de l'OMC couvrent un ensemble plus large de domaines (services, investissement, propriété intellectuelle, agriculture...). D'autre part, le régime de l'OMC privilégie l'approche positive consistant en l'élaboration d'un nouveau corpus de règles intégrant des recommandations de mise en conformité⁷. Cela est particulièrement vrai des nouveaux accords. Par ailleurs, les Accords de l'OMC comportent un ensemble de règles relatives aux *mesures au-delà des frontières*. Il s'agit principalement des dispositions contenues dans : l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord agricole, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord sur la protection des droits de propriété intellectuelle, l'Accord sur l'évaluation en douane.

Nature et logique de l'Organisation Mondiale du Commerce

L'OMC renvoie à trois dimensions. Tout d'abord, c'est une **organisation internationale** à caractère économique dotée d'une personnalité juridique (Article VIII), de plein exercice et dotée d'une structure institutionnelle (Article IV et VI). Elle se voit reconnaître par les Etats membres le monopole de la négociation commerciale multilatérale (Article III. 2). Dans l'ordre des organisations économiques internationales, l'OMC est plus que l'OCDE, qui n'est qu'une organisation de consultation (*consulting organization*). Par contre, elle est moins que le FMI ou la Banque mondiale qui possèdent un directoire ou un conseil d'administration auxquels sont délégués des pouvoirs procéduriers et substantifs.

Ensuite, l'OMC est un **ensemble de textes et d'accords juridiques** (29 accords et mémorandums d'accord à quoi s'ajoutent trois accords signés depuis 1995). L'Acte Final signé à Marrakech constitue un *engagement unique et global* (Article II) auquel il n'est pas possible d'apporter des réserves (Article XVI.5), mettant fin au « *GATT à la carte* ». Cet ensemble constitue un *régime juridique unifié* dont la gestion est assurée par l'OMC. En effet, bien que les organes de tête de l'organisation (la Conférence ministérielle et le Conseil général) bénéficient du *pouvoir d'auto-interprétation* des divers accords commerciaux multilatéraux, l'OMC ne possède pas une fonction de création de droit. N'étant pas investie de cette fonction, l'OMC demeure sous le contrôle étroit de ses membres. Le principe du *dédoulement fonctionnel* fait que le Conseil général assume des fonctions d'administration des accords. Or, c'est un organe politique puisque composé des Etats membres. Ceci nous amène à la troisième et dernière

Enfin, et il s'agit sans doute de la caractéristique la plus importante du point de vue opérationnel, l'OMC appartient à ses membres puisqu'elle est fondée sur le principe de *l'égalité des Etats*. Ceux-ci, contrairement à ce qui est observable au niveau du FMI et de la Banque mondiale, ne se voient affecter d'aucune pondération (« *un Etat, une voix* », Article IX.1). Elle constitue donc une **member-driven organization**, ce qui signifie que l'ordre du jour, le déroulement des négociations ainsi que les travaux et différents groupes de travail sont du ressort exclusif des Etats membres. Elle apparaît comme un prolongement de leur diplomatie commerciale. Le Secrétariat de l'OMC n'a aucun pouvoir et ne prend aucune décision, ce qui explique sa composition réduite (pas plus de 500 personnes). Aussi, l'OMC en tant qu'institution est essentiellement *réactive* jamais *incitative*. Dès lors, ce sont les stratégies de négociation des Etats qui dessinent la physionomie de l'Organisation et non pas l'inverse.

⁶ Voir P. R. Krugman (1992), « Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy ? », *The World Economy*, vol 15, n° 4, juillet, p. 429.

⁷ Voir W. A. Dymond, M. Hart (2000), « Post-Modern Trade Policy. Reflections on the Challenges to a Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal Of World Trade*, vol 34, n° 3, juin, pp. 21 – 38.

Le régime de l'OMC fait ainsi entrer dans le champ de la conflictualité des négociations commerciales multilatérales les mesures liées aux procédures *internes* de régulation⁸. Ces mesures concernent à la fois les produits et les processus de production pour chaque marchandise et/ou service [article 2. 6 et 2. 7 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce]. Cette évolution de la nature des règles s'articule à une finalité précise : l'accès aux marchés.

Ce qui caractérise l'économie politique de l'accès aux marchés appliquée aux négociations commerciales multilatérales, c'est que « *les politiques non commerciales, en particulier les différences dans les régimes de régulation (politiques environnementale et de concurrence, standards de protection de la propriété intellectuelle, mesures restreignant la contestabilité des marchés), sont considérées comme les premiers instruments de restriction* »⁹. Le contenu du multilatéralisme s'est ainsi transformé de négociations de concessions tarifaires relatives à des produits à des négociations relatives aux politiques domestiques portant sur les conditions d'exercice national des activités de production et d'échange¹⁰.

Ainsi, le complexe institutionnel de l'OMC recèle les moyens juridiques et institutionnels pour traiter de la problématique environnementale bien qu'il n'existe aucun accord propre à cette problématique.

I. 2. Le contenu environnemental des Accords de l'OMC

En fait, l'OMC traite de l'environnement par un ensemble de détours, c'est-à-dire de dispositions contenues dans divers accords et qui convergent sur la question des normes environnementales. Ainsi, est-il possible de déterminer trois détours :

- les règles n'ayant pas un lien direct avec l'environnement, mais contenant une référence à la protection de la faune, de la flore ou de la santé publique ;
- les notifications au titre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. C'est par ce détour qu'est introduite la notion plus ou moins ambiguë de *mesures liées à l'environnement* (environment-related measures) que les Etats Membres doivent notifier au Secrétariat¹¹. Il est possible d'identifier deux types de mesures : d'une part, celles notifiées au titre de dispositions liées à l'environnement, à la protection de la santé et de la végétation et contenues dans les règles de l'OMC et, d'autre part, celles qui ne sont pas liées à l'environnement mais notifiées au titre de dispositions qui peuvent être en relations avec des questions environnementales ;
- la procédure de règlement des différends.

(i) *Les dispositions explicites sur l'environnement dans les Accords de l'OMC :*

⁸ Voir M. Abbas (2000), *L'Organisation mondiale du commerce. Un essai d'interprétation en termes d'économie politique internationale*, Thèse, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

⁹ B. Hoekman (1992), « Market Access Through Multilateral Agreement : From Goods to Services », *World Economy*, vol 15, n° 6, novembre, p. 707.

¹⁰ C'est ce qui conduit S. Ostry à parler de « *frictions systémiques* » liées aux « *différences structurelles des systèmes nationaux* ». Cf. S. Ostry (1995), « New Dimension of Market access : Challenges for the Trading System », in OECD, *New Dimension of Market Access in a Globalising World Economy*, OECD, Paris, p.26.

¹¹ K. Von Moltke (2000), « Trade and ... : The Agenda of Trade Linkages », *Workshop on Global Trade and Globalizing Societies : Challenges to Governance and Sustainability. The Role of the EU*, Bruxelles, décembre.

- Dans l'article XX du GATT, les alinéas b et g permettent de mettre à l'abris des barrières commerciales les politiques mises en œuvre par les Etats pour la sauvegarde et la préservation des ressources naturelles et de la vie.
- L'annexe 2 paragraphe 12 de l'Accord sur l'agriculture autorise des exemptions aux engagements de réduction des versements publics directs au titre des programmes de protection de l'environnement.
- L'article 5 paragraphe 2 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires prévoit que les gouvernements des pays membres doivent déterminer le niveau de protection sanitaire qu'il considère adéquat, sur le fondement d'une évaluation des risques encourus dans les domaines écologique et environnemental.
- L'article 8. 2. c de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires prévoit la catégorie de « boîte verte ». Il s'agit des subventions autorisées et ne donnant pas lieu à une action pouvant être mise en œuvre, sous certaines conditions, par les Etats Membres pour aider leurs entreprises à supporter les charges de l'adaptation de leur installation aux normes environnementales.
- L'article XIV. b de l'Accord général sur le commerce des services qui est relatif aux exceptions générales à la norme de l'Accord en ce qui concerne la protection et la préservation de la nature.
- L'article 27. 2 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce excluant du domaine de la brevetabilité, et donc de l'exploitation commerciale, les inventions pouvant porter atteinte à l'environnement.
- Les articles 2 et 5 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), particulièrement les alinéas 2. 2 et 5. 7.

(ii) *Les notifications indirectes en relation avec l'environnement* : Les Etats ont particulièrement recours aux dispositions de l'Accord OTC pour ce qui est des notifications aux restrictions aux échanges. Ces dernières contiennent des dispositions liées à l'environnements par des biais très divers tels les mesure affectant, les OGM, les biotechnologies, les pesticides et fertilisants...etc¹². Les Etats Membres ont également notifié certaines dispositions renvoyant à des mesures liées à l'environnement au titre de l'article 18. 5 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'Article VI du GATT de 1994 relatif au dumping et à l'antidumping, au titre de l'article 7. 3 de l'Accord sur les licences d'importation ainsi qu'au titre de l'Article XXIV du GATT de 1994, puisque l'ensemble des accords d'intégration régionale notifié au Secrétariat comporte des dispositions ayant trait à la protection de l'environnement.

(iii) *La procédure de règlement des différends* : La procédure et le mécanisme de règlement des différends représentent l'une des innovations institutionnelles les plus importantes de la négociation de l'Uruguay. La procédure de règlement des différends constitue un mécanisme d'interaction et de recherche de normalisation des antagonismes liés aux échanges internationaux. Dans le cadre de cette procédure et à travers les différends liés à l'environnement, l'OMC statue, voire constitue une jurisprudence, sur les règles environnementales. Le nombre de différends liés à la

¹² En 1999, les Etats Membres de l'OMC ont ainsi soumis environ 2427 notifications au Secrétariat de l'OMC. Voir, WTO (2000), *Provisions of the Multilateral Trading System With Respect to the Transparency of Trade Measures Used for Environmental Purposes, and Environmental Measures and Requirements, Which Have Significant Trade Effects*, OMC, Genève.

problématique de l'environnement reste peu important et, lors du règlement de ces différends, plusieurs groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ont condamné les effets protectionnistes des législations nationales environnementales.

Il existe donc au sein du complexe institutionnel un dispositif juridique apparemment suffisant pour que l'Organisation traite de la question environnementale, voire élabore des règles explicites sur l'environnement. Pourtant, en six années d'existence, l'OMC s'est refusée à aborder la question de front. La seconde partie traite de ce paradoxe, en montrant que la perspective réductionniste de l'OMC ne lui permet pas d'envisager une action à la mesure du problème.

II. L'environnement comme nouveau champ de contestabilité des relations commerciales multilatérales¹³

L'environnement est resté longtemps hors de l'agenda du GATT. Son intégration, même si elle est partielle et indirecte, s'inscrit dans le sillage de la thèse de la Conférence de Rio. L'OMC se trouve ainsi contrainte d'intégrer dans son corpus juridique et réglementaire des règles propres à l'environnement. Mais en l'état actuel, l'option choisie est de ne pas s'engager dans une nouvelle négociation.

II. 1. L'enchaînement positif libéralisation commerciale – protection de l'environnement

La question environnementale constitue un problème global. En ce sens, son traitement économique est basé sur les notions d'externalité et de bien public¹⁴. Or, « *internaliser* » les coûts environnementaux dans le prix des produits échangés conduit à modifier la structure des échanges en influençant les conditions de la concurrence en défaveur de l'agent économique respectant les standards environnementaux. Il existe un a priori qui considère que les mesures environnementales sont utilisées soit pour restreindre la compétitivité des importations, soit pour améliorer celle des exportations¹⁵. Au niveau macroéconomique, l'argument le plus fréquemment cité est celui de la course vers le « *moins disant environnemental* » puisqu'un pays exploiterait un avantage de coût et présenterait une attractivité liés au non-respect des réglementations environnementales. Dès lors, l'un des enjeux d'une négociation multilatérale est l'élaboration d'un cadre qui permettrait d'harmoniser les règles environnementales nationales en vue de favoriser l'émergence d'une concurrence internationale « *loyale* ». Toutefois, un accord multilatéral sans mécanismes de contrainte aurait un effet nul puisqu'il ouvrirait la porte aux comportements de « *free riding*. »

¹³ Nous reprenons dans ce point certains développements de M. Damian et J-C. Graz (dir.) (2001), *Commerce international et développement soutenable*, Economica, Paris.

¹⁴ L'existence d'externalités signifie dans le cas présent que le risque environnemental ne se limite pas aux frontières politiques et géographiques d'un pays. Les retombées sont transnationales. Les biens publics se caractérisent par deux propriétés théoriques : la non-exclusion (il n'existe aucun moyen d'éviter qu'un acteur perçoive les bénéfices de la production du bien même s'il n'y contribue pas) et l'indivisibilité (la consommation et l'usage du bien ne diminuent ni la quantité ni la qualité disponibles pour l'ensemble des acteurs).

¹⁵ M. J. Trebilcock, R. Howse (1996), *The Regulation of International Trade*, Routledge; Londres, p. 331. Par exemple, l'imposition de normes techniques pour l'étiquetage ou d'emballage des produits, accroît le coût de production et contribue à rendre plus difficile l'accès aux marchés pour ces produits. De même, certaines taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement (les « *écotaxes* ») agissent sur la compétitivité des produits.

Dans ce cadre, les Etats membres, particulièrement les pays en développement, ont tendance à considérer que les mesures nationales en faveur d'une défense de l'environnement masquent des politiques protectionnistes (« *le protectionnisme vert* »)¹⁶. En effet, dans le *GATT de 1994* l'articulation des articles I, III et XX n'a jamais été précisée. Les deux premiers constituent le socle du multilatéralisme (clause de la nation la plus favorisée et clause du traitement national). Le troisième est la seule référence sur la protection de l'environnement dans les Accords. Or, les obligations centrales (articles de I à III) prévalent sur le reste des articles des accords juridiques, ces derniers ne constituant qu'un code de conduite en matière de commerce international. Comment alors concilier croissance des échanges avec la protection et conservation des ressources naturelles ? En développant une approche positive de la relation entre ces deux objectifs¹⁷.

La libéralisation du commerce international, en favorisant une meilleure allocation des ressources, en permettant la rationalisation des processus productifs, conduit à une réduction des « *externalités* » et donc de certains dommages sur l'environnement. Les effets économiques et négatifs sur l'environnement sont de ce fait moindres¹⁸. Pour l'OMC, l'enchaînement libéralisation du commerce – augmentation du revenu – protection de l'environnement – développement soutenable est explicite. Il s'apparente à un nouveau « *cercle vertueux* » de la croissance. Il est, par ailleurs, basé sur deux arguments théoriques : la recherche de l'avantage comparatif aide à protéger l'environnement ; les gains de la libéralisation des échanges peuvent conduire au développement soutenable.

Toutefois, le Secrétariat de l'OMC reconnaît, dans une récente étude, le principe de primauté de la libéralisation des échanges sur la protection de l'environnement¹⁹. Mais, il estime que l'OMC n'est pas en mesure de traiter de la question car ce n'est pas à proprement parler l'échange lui-même qui dégrade l'environnement, mais la production (processus et techniques) des biens objets d'échange. La politique commerciale ne peut donc être un instrument efficace de gestion du problème environnemental. Ainsi, se dégage l'opinion selon laquelle l'OMC n'est pas compétente pour élaborer des règles environnementales car ces règles devraient porter sur les dimensions productives du problème²⁰. Cet argument n'est pas convaincant car précisément le nouveau multilatéralisme, mais également le développement des structures de production et d'échange empêchent désormais de cloisonner les deux champs. D'ailleurs, les articles 2. 6 et 2. 7 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce intègrent la régulation, non seulement des produits, mais également des processus de production. Ces derniers peuvent donc faire – théoriquement – l'objet d'une négociation.

¹⁶ Sur les implications pour les pays en développement de la question environnementale à l'OMC, voir A. Najam (2000), « Trade and Environment After Seattle : A Negotiation Agenda for the South », *Journal of Environment & Development*, vol 19, n° 4, décembre, pp. 405 – 425.

¹⁷ Voir M. Damain, B. Chauduri, P. Berthaud (1997), « La libéralisation des échanges est-elle une chance pour le développement durable ? », *Revue Tiers Monde*, tome XXXVIII, n° 150, avril-juin, pp. 427 – 446.

¹⁸ A titre d'exemple, une baisse des subventions à l'exportation en matière agricole limite les risques d'exploitation abusive des ressources naturelles de la part d'entreprises agricoles ne disposant pas d'un authentique avantage comparatif ; la suppression des barrières tarifaires limite les protections dont bénéficiaient certaines branches industrielles nationales polluantes. Voir D. Pantz (1998), *Institutions et politiques commerciales internationales. Du GATT à l'OMC*, Armand Colin, Paris, p. 129.

¹⁹ H. Noström, S. Vaughan (1999), « Trade and Environment », *Special Studies*, 4, OMC, Genève.

²⁰ Thèse soutenue par la majorité des analystes. Voir plus particulièrement K. Anderson (1998), « Environment and Labor Standards : What Role for the WTO ? », in A. O. Krueger (ed.), *The WTO as an International Organization*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 231 – 255 et K. Maskus (2000), *Regulatory Standards in the WTO. Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards*, Working Papers Institute for International Economics, janvier.

La question des processus et méthodes de production (PMP) est d'une grande complexité car elle implique une redéfinition des PMP dans le sens de la promotion de l'éco-efficience. C'est une question qui dépasse l'agenda de l'OMC. toutefois, les PMP ouvrent la porte à la distinction entre les biens selon qu'ils sont produits à travers des procédés respectant l'environnement ou non. Cette distinction autoriserait des mesures protectionnistes. Dans ce cas, l'OMC serait appelée à se prononcer. Or à ce niveau, les Accords de l'OMC font peser la contrainte normative sur les producteurs et les produits nationaux et non pas sur les produits d'importations. Les producteurs nationaux doivent respecter les normes nationales alors que ces mêmes normes peuvent être considérées comme discriminantes par les exportateurs étrangers et donner lieu à une procédure de règlement des différends. Les producteurs nationaux ainsi pénalisés n'ont aucun moyen de faire appliquer aux produits d'importations les normes auxquelles eux sont soumis²¹. C'est pourquoi, certains proposent la négociation d'une « *Accord sur le commerce et l'environnement* », à savoir un accord sur l'usage des PMP pour la promotion de l'environnement²², intégré dans les accords de l'OMC. Mais en l'état actuel, cette proposition n'a aucune chance de se concrétiser.

Il nous semble que les réticences du Secrétariat s'expliqueraient par le fait qu'implicitement ces articles s'adressent aux firmes transnationales, qui possèdent des technologies et des processus de production respectant et intégrant la contrainte environnementale. Dès lors, au-delà de la conflictualité même du sujet, s'ajoute celle de l'antagonisme Nord-Sud. En effet, les pays en développement sont les premiers concernés par la problématique du développement soutenable. Portée le débat sur la dimension productive en exigeant une normalisation, c'est indiquer que le seul moyen de s'intégrer dans le commerce international consiste à s'ouvrir aux investissements internationaux²³.

II. 2. Le non-traitement de la problématique environnementale dans l'OMC

Le débat sur la problématique environnementale mobilise des valeurs et des visions du monde souvent contradictoires. Or, la défense des valeurs non-économiques est au cœur du sujet. Poser la problématique des valeurs non-économiques, c'est s'interroger sur l'articulation du politique et de l'économique, sur l'articulation de la sphère publique et de la sphère privée. C'est donc engager une réflexion sur la légitimation des choix socioéconomiques des Etats, c'est-à-dire sur les modes d'organisation des régimes économiques, institutionnels et sociaux. Or, et ce n'est pas là une des moindres contradictions qui traversent le régime de l'Organisation, ni le contenu de ce dernier, ni la tradition juridique du GATT, ne reconnaissent la validité d'une référence aux préférences collectives ou aux choix socioéconomiques nationaux pour légitimer des décisions de politique domestique²⁴.

D'ailleurs, l'introduction de la question environnementale dans la négociation commerciale multilatérale a été, et demeure encore en grande partie, le fait des groupes environnementalistes (notamment américains) agissant d'abord au niveau national. L'environnement illustre l'intrusion et l'importance des acteurs sociétaux dans le débat sur

²¹ Voir Gary P. Sampson, « The World Trade Organization After Seattle », *The World Economy*, vol 23, n° 9, septembre 2000, pp. 1097 – 1117.

²² IISD (1996), *The World Trade Organization and the Sustainable Development : An Independent Assessment Summary*, IISD, Winnipeg, pp. 32 – 33.

²³ C'est ce qui expliquerait aujourd'hui le développement de la thèse du « *Green investment* » et du « *Clean investment* ». Voir K. Von Moltke (2000), *An International Investment Regime. Issues of sustainability*, Internationale Institute for Sustainable Development, Manitoba.

²⁴ P. Jacquet, P. Messerlin, L. Tubiana (1999), *Le cycle du millénaire*, La documentation Française, Paris, p.45.

l'organisation, non pas seulement du commerce mondial, mais du fonctionnement de l'économie mondiale et sur la soutenabilité à long terme de l'économie capitaliste. Deux éléments ont contribué à l'inscription de cette question dans le cadre institutionnel du GATT puis de l'OMC.

En premier lieu, la prise de conscience, suite au *Rapport Brundtland* publié en 1987, de la relation entre environnement et développement. Cette publication a construit le concept de « *développement durable* » ou « *soutenable* » et a attiré l'attention sur les relations entre le niveau de revenu et la protection de l'environnement. Le rapport interpelle également les organisations intergouvernementales, GATT et CNUCED particulièrement, sur le fait qu'elles devraient inclure dans leurs activités les effets des activités de production et d'échange sur l'environnement. L'évolution de l'ordre du jour de l'OMC dépasse donc l'expression des intérêts de ses Etats membres. A ce niveau également, l'OMC est prise dans une contradiction interne liée au fait qu'elle est une organisation pilotée par ses membres (*Cf.* l'encadré).

Le second élément, renvoie à l'augmentation du nombre des Accords Multilatéraux d'Environnement (AME) et le renforcement de certains d'entre eux du fait de l'irruption de problèmes véritablement globaux, comme les pluies acides, le trou dans la couche d'ozone ou l'effet de serre. Il existe actuellement environ deux cents AME, dont près de vingt contiennent des dispositions commerciales restrictives²⁵. Les plus contraignants sont la Convention sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973), le Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), la convention sur la diversité biologique (1992), le Protocole de Kyoto pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (1997) ainsi que la Convention de Montréal sur la biodiversité (2000). Les AME ont recours pour faire respecter les engagements pris à des instruments de politique commerciale (interdiction ou limitation du commerce pour les espèces menacées), des sanctions commerciales (Traité de Montréal interdisant le commerce des substances dangereuses pour la couche d'ozone) ou des instruments juridico-économiques (marchés de droits d'émission de gaz à effet de serre, limitation du droit de propriété pour les ressources de la biodiversité...).

Il y a double conflit d'objectif et de norme entre les AME et les accords de l'OMC. Un conflit d'objectif car l'enjeu clé des AME porte sur le renforcement des dispositions prévues par l'inclusion de mesures commerciales restrictives²⁶. Ils développent donc une approche allant dans le sens d'une limitation des échanges internationaux. Il en résulte un conflit de normes puisqu'ils contredisent, d'une part, les article I, II et XI (élimination générale des restrictions quantitatives) du GATT et, d'autre part, les obligations des Accords OTC et SPS pour certaines normes applicables aux produits particulièrement du fait que certains AME établissent une différence entre producteurs nationaux et étrangers, ce qui est en contradiction avec le principe du traitement national. Pour l'instant, c'est « *la stratégie du wait and see* » qui prévaut²⁷. Pourtant, il faudra bien arriver à tirer au clair quelles sont les normes à prendre en compte car la mise en œuvre des mesures contenues dans les AME est une source de conflits majeurs entre les Etats membres de l'OMC, surtout qu'ils ne sont pas tous signataires des AME.

²⁵ Voir P. Uimonen J. Whalley (1997), *Environmental Issues in the New World Trading System*, MacMillan Press, pp. 167 – 173 pour un détail de ces accords.

²⁶ E. Neumayer (2000), « Trade Measures in Multilateral environmental Agreements and the WTO Rules : Potential for Conflicts, Scope for Reconciliation », *Aussenwirtschaft*, vol 55, n° 3, pp. 403 – 426.

²⁷ Nous empruntons cette expression à E. Neumayer (2000), *op. cit.*, p. 414.

Après six années et trois conférences ministérielles, les positions défendues au sein du Comité du commerce et de l'environnement demeurent si contradictoires qu'aucune conclusion notoire n'a pu être atteinte. Ni le terme de « *développement* » ni celui de « *développement soutenable* » n'ont trouvé le consensus suffisant pour être ajouté à la fin de l'alinéa b de l'article XX.

Pourtant, l'OMC a vocation à régler les conflits. Mais comment le fait-elle ? En se restreignant. En effet, elle ne statue pas sur « l'environnement », laissant à d'autres institutions le soin de le faire. Elle utilise leurs corpus normatif dans le cadre restreint de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et celui sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Elle a recours également aux normes élaborées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) [le Codex Alimentarius]. D'autres institutions de références normatives ont un statut plus hybrides. C'est en particulier le cas de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), dont les membres sont selon les pays des organismes gouvernementaux de normalisation ou des associations professionnelles d'industriels. L'Accord TBT considère les normes établies au sein d'un organismes tel que l'ISO comme un référentiel privilégié dans le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Les AME constituent aussi une référence normative pour l'OMC.

C'est dans cet enchevêtrement d'institutions et de normes exogènes que l'OMC statue sur les différends commerciaux liés à l'environnement et au développement soutenable. En la matière, le seul domaine de compétence qui lui soit propre est de juger si les restrictions commerciales notifiées par les Etats sont scientifiquement validées et conformes à son propre cadre réglementaire, particulièrement en ce qui concerne le traitement national et la non-discrimination.

Conclusion

A partir des développements précédents, la problématique de l'environnement à l'OMC peut se résumer à trois aspects essentiels : 1) l'agenda des négociations commerciales multilatérales s'est transformé : l'environnement et le développement soutenable sont devenus une composante des échanges et donc un domaine de compétence pour la structure d'encadrement des échanges internationaux. Ceci est d'autant plus envisageable que la régulation commerciale concerne désormais les mesures internes d'organisation et de réglementation des marchés. 2) Les Etats Membres se refusent à intégrer l'environnement dans le système normatif de l'Organisation. Ils se contentent de mobiliser des normes exogènes et parfois contradictoires avec la logique et les principes du régime de l'OMC. On constate néanmoins, sous la pression de groupes sociaux, une évolution des positions. 3) L'économie politique du commerce et de l'environnement dépasse de loin l'approche restrictive de l'OMC d'une opposition libre-échange-protection. Elle renvoie aussi à la défense de l'autonomie des choix nationaux, à la façon de concevoir la relation entre l'écosystème et l'activité économique. Elle constitue ainsi une contestation de l'économisme et ouvre une réflexion sur une autre conception de l'échange entre les sociétés humaines.

C'est sans doute l'enjeu le plus important, à long terme, de la problématique de l'environnement à l'OMC.