

# CIHEAM



*International  
Centre for Advanced  
Mediterranean Agronomic  
Studies*

Centre  
International  
de Hautes Etudes  
Agronomiques Méditerranéennes

## Thèse / Thesis

requis pour  
l'obtention du titre

submitted  
for the degree of

## Master of Science

### **Environnement et commerce international :**

enjeux de l'approche économique  
des procédés et méthodes  
de production

**Annarita Antonelli**

Collection "Master of Science" n° 31  
1995

**Institut Agronomique Méditerranéen de  
Montpellier**



# CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes  
Agronomiques Méditerranéennes  
*International Centre for Advanced  
Mediterranean Agronomic Studies*

## Secrétariat Général / *General Secretary*

11, rue Newton  
75116 PARIS  
Tel.: (33-1) 53 23 91 00 – Fax: (33-1) 53 23 91 01



Instituts Agronomiques Méditerranéens  
*Mediterranean Agronomic Institutes*  
(IAM)

---

**Bari – Chania – Montpellier – Zaragoza**

---

### **IAM – Bari**

Via Ceglie 23  
70010 Valenzano, Bari, Italy  
Tel.: (39) 80 78 06 111 – Fax: (39) 80 78 06 206

### **IAM – Chania**

P.O. Box 85  
73100 Chania, Crete, Greece  
Tel.: (30) 821 81 151 – Fax: (30) 821 81 154

### **IAM – Montpellier**

3191, route de Mende – BP 5056  
34033 Montpellier Cedex 1, France  
Tel.: (33-4) 67 04 60 00 – Fax: (33-4) 67 54 25 27

### **IAM – Zaragoza**

Apdo. 202  
50080 Zaragoza, Spain  
Tel.: (34) 76 57 60 13 – Fax: (34) 76 57 63 77

*Série Thèses & Masters*

Ce Master est le 31<sup>e</sup> numéro de la série *Thèses & Masters* de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (voir liste en fin de volume).

Cette collection réunit les thèses *Master of Science* du CIHEAM-IAM-M ayant obtenu la mention "*Publication*", ainsi que les travaux doctoraux réalisés dans le cadre des activités scientifiques et pédagogiques de l'Institut et de ses enseignants-chercheurs.

La thèse *Master of Science* du Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes :

**Environnement et commerce international : enjeux de l'approche économique des procédés et méthodes de production.**

a été soutenue par Annarita ANTONELLI en novembre 1995 devant le jury suivant :

|                    |   |           |
|--------------------|---|-----------|
| M. C. LACIRIGNOLA, | Directeur de l'IAM de Bari, Italie            | Président |
| Mme L. TUBIANA,    | Chargée de recherche, INRA, Montpellier       | Membre    |
| M. F. LERIN,       | Enseignant-Chercheur, CIHEAM-IAM, Montpellier | Membre    |

Le travail de recherche a été encadré par M. F. LERIN.

Le texte a été mis en forme pour cette publication par Mme M.-C. TIGOULET pour le Bureau des Publications de l'Institut de Montpellier.

***Environnement et commerce international :  
enjeux de l'approche économique  
des procédés et méthodes de production***

Master of Science du CIHEAM-IAMM, n°31

**Annarita ANTONELLI**

**1995**

**CIHEAM**  
**Institut Agronomique Méditerranéen**  
**de Montpellier**

Directeur : Roland PEREZ

3191, route de Mende - B.P. 5056  
34033 Montpellier Cédex 1 - France  
Tél : 04 67 04 60 00  
Fax : 04 67 54 25 27

L'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.

Ces opinions n'engagent que leur auteur.

ANTONELLI (Annarita) .- Environnement et commerce international : enjeux de l'approche économique des procédés et méthodes .- Montpellier : CIHEAM/IAMM, 1995.- 79 p.- (Thèse Master of Science, IAMM, 1995, Collection *Thèses et Masters*, n°31).

## Sommaire

|  |    |           |
|--|----|-----------|
| <b>Introduction</b>  | p. | <b>1</b>  |
| <b>Première partie : Aspects généraux et théoriques</b>  |    | <b>5</b>  |
| Chapitre 1 : Les premières approches de l'économie environnementale  |    | 7         |
| Chapitre 2 : La défaillance du marché, la présence d'externalités et l'environnement                               |    | 11        |
| Chapitre 3 : L'internalisation des coûts externes environnementaux   |    | 15        |
| <b>Deuxième partie : Commerce et environnement : les questions du débat</b>  |    | <b>25</b> |
| Chapitre 1 : Différentes écoles de pensée  |    | 27        |
| Chapitre 2 : La position du GATT dans le débat   |    | 29        |
| Chapitre 3 : Effets des différents instruments de politique environnementale sur les échanges                      |    | 35        |
| Chapitre 4 : L'harmonisation des normes d'environnement : un moyen pour atténuer les distorsions dans les échanges |    | 41        |
| <b>Troisième partie : Aspects relatifs aux procédés et méthodes de production</b>                                  |    | <b>49</b> |
| Chapitre 1 : Les normes PMP et leurs effets sur les échanges   |    | 51        |
| Chapitre 2 : Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP   |    | 55        |
| Chapitre 3 : Les normes PMP dans le contexte international   |    | 63        |
| Chapitre 4 : Les normes PMP dans le secteur agricole   |    | 67        |
| <b>Conclusion</b>  |    | <b>71</b> |
| <b>Bibliographie</b>   |    | <b>75</b> |
| <b>Table des matières</b>  |    | <b>78</b> |

## Introduction

L'environnement représente aujourd'hui un thème d'absolue priorité, soit du point de vue de la communication, soit de celui de l'engagement social, politique, économique. Il est constamment au centre des objectifs de n'importe quel groupe qui vise à promouvoir les instances des consommateurs ou qui analyse le destin de notre société. En d'autres mots, il est le paramètre avec lequel on devra se mesurer, parce qu'il conditionne le développement socio-industriel, la qualité de la vie, ainsi que les attentes pour le présent et même le futur. Aujourd'hui, l'acception du terme n'est plus de type statique, mais il comprend et résume toutes les difficultés que la tutelle de l'environnement présente, c'est-à-dire la difficile intégration avec les multiples exigences du développement, la nécessité d'équilibre entre l'homme et son habitat, entre action et circonstance, entre produit et déchet et en général entre termes d'une antithèse historique qui doivent maintenant trouver un rapport harmonieux.

Il faut se demander quel a été l'élément qui a favorisé cette prise de conscience qui aujourd'hui appartient à tout le monde et comment elle peut s'intégrer et devenir une part remarquable dans les actions et les propositions des hommes et des acteurs économiques. Il faut se demander aussi comment l'acception du terme "écologie", introduite par Ernst Haeckel (professeur d'écologie à l'Université de Jena en 1866) est passée de l'*étude de l'environnement*, (comme la traduction étymologique même le dirait), à la *tutelle de l'environnement*, comment à vouloir remarquer que les conditions dans lesquelles nous vivons sont si dégradées que nous sommes amenés à une lecture immédiatement protectrice et, en même temps pleine de préoccupations, du sujet. Le mot écologie, donc, voudrait transmettre, au delà de sa signification étymologique, le sens d'un dommage déjà produit, d'une dégradation déjà présente, d'un manque de respect.

Pour longtemps, l'individu acteur économique a ignoré la nécessité de sauvegarder l'environnement et il a échappé à toute intention d'impliquer la variable environnementale dans les stratégies économiques et productives. On s'interroge sur la cause de ce retard et sur les logiques qui ont amené à la situation actuelle et qui, maintenant, imposent un changement d'orientation. Le concept de développement durable, ou la réconciliation entre développement et environnement, nous aide à comprendre l'exigence actuelle et nous explique les motivations de l'attitude précédente. Il découle de la vérification entre la disponibilité des ressources et le rythme de la croissance socio-industrielle et il évoque la nécessité de trouver un équilibre entre les deux facteurs.

Il y a peu de temps encore, la culture dominante affirmait que la terre est un bien inépuisable, avec des disponibilités immenses et sans limites et que les effets de l'activité de l'homme ne peuvent pas interagir avec son intégrité. La signification de l'*économie du cow-boy* explique bien cette attitude : acquérir et exploiter toutes les ressources en sachant qu'elles sont copieuses. La prise de conscience de la problématique et l'attention croissante envers elle naît de la vérification objective de la possibilité d'épuisement des ressources et de la difficulté de prévoir les coûts et les avantages que l'homme va soutenir dans son impact avec l'environnement.

L'attention pour ce type de problématique commence dans les années 1970, mais le passage de l'argumentation de débat purement théorique au sujet concret de programmation politique n'a pas été immédiat, ni facile : la présence de tendances antisystème et anti-industrielle, avec des fortes ambiguïtés politiques, a soulevé un certain scepticisme et des attitudes de défense et de négation.

En effet, comme pour la généralité des cas, l'exaspération des tons amène toujours à un ralentissement de l'acceptation et de la prise de conscience du problème. Une fois que la politique environnementale est entrée dans les politiques économiques nationales des pays, les pouvoirs publics, les économistes et les autres acteurs économiques impliqués, ont proposé toute une série d'instruments, de mesures, de règles pour faire en sorte que les externalités liées à l'environnement soient internalisées et reconduites dans la logique économique de l'équilibre de marché.

L'intégration des considérations d'environnement dans le processus de décision des politiques économiques n'a pas été sans conséquences sur le plan international. En effet, dès que les économies sont significativement ouvertes sur les marchés mondiaux, la politique environnementale, comme toute autre politique publique, se trouve en interaction, délibérée ou subie, avec les conditions de réalisation des échanges. Le rapport entre environnement et commerce international devient donc plus serré et leurs interactions se traduisent dans une toute série de problématiques, comme, par exemple :

- les effets de la politique de l'environnement sur le commerce international ;
- les conséquences du développement du commerce international sur la protection de l'environnement ;
- la possibilité d'utiliser des instruments de politique environnementale pour atteindre d'autres objectifs (formes de protectionnisme déguisé) ;
- la compatibilité entre objectifs assignés aux politiques environnementales et liberté des échanges.

## Définition du sujet et méthodologie de travail

Plusieurs éléments sont intervenus dans la définition du sujet de la présente étude :

- notre formation économique, qui a déterminé l'approche théorique suivie ;
- le contexte dans lequel le travail se déroule, l'Institut Agronomique Méditerranéen, d'où l'intérêt pour le secteur agro-alimentaire ;
- l'existence d'un groupe de travail qui, sous la direction de Mme Laurence Tubiana, s'intéresse aux questions liées à l'environnement.

Dans le cadre de la problématique générale *commerce international et environnement*, l'objectif initial de notre étude était celui d'arriver à identifier et déterminer, soit en termes qualitatifs soit en termes quantitatifs, les effets que les mesures de politique environnementale ont sur les échanges des produits agricoles à l'intérieur de l'Union Européenne. A la suite de nos premiers entretiens à l'OCDE à Paris et de notre recherche bibliographique, notre intérêt s'est porté sur les aspects de politique environnementale liés aux procédés et méthodes de production (PMP).

En particulier, à Paris, nous avons rencontré Mme Candice Stevens, Administrateur de la Division Economique de la Direction de l'environnement de l'OCDE. Le deuxième cycle d'enquêtes s'est déroulé à Bruxelles, à Genève, à Paris et à Rome. En particulier, à Bruxelles auprès de la **Commission Européenne**, nous nous sommes adressés à :

- la Direction Environnement DG XI,
- la Direction Relations Economiques Extérieures DG I,
- la Direction Agriculture DG VI.

A Genève, nous nous sommes adressés aux organismes internationaux suivants :

- **Organisation Mondiale du Commerce (OMC)**, où nous avons rencontré :
  - Alain FRANCK, Directeur de Division des Relations Extérieures,
  - Richard EGLIN, Directeur de la Division Commerce et Environnement.
- **Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED)**, où nous avons rencontré :
  - Mehmet ARDA, Directeur de la section *General Studies (Commodities Division)*,
  - René VOSSENAAR, analyste de la section Commerce et Environnement (Division Commerce International).
- **Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)**, où nous avons rencontré :
  - Scott VAUGHAN, coordinateur du programme Commerce et Environnement.

A Paris et à Rome, nous avons contacté respectivement l'**AFNOR** (Association Française de Normalisation) et l'**UNI** (Ente Italiano di Unificazione) qui sont désignés comme les "Points d'information GATT" pour la France et l'Italie. Enfin à Rome, nous nous sommes adressés à l'**Institut Supérieur de la Santé**, où nous avons rencontré Dott. Marina MIRAGLIA, responsable de la section céréales de la division Produits Alimentaires.

Les principaux résultats de nos enquêtes ont été les suivants :

- la problématique liée aux rapports échanges commerciaux environnement est aujourd'hui une des questions majeures dans le débat économique sur l'environnement et il y a donc un intérêt pour nous de suivre ce débat.
- L'aspect des procédés et méthodes de production est encore très peu étudié par rapport à la littérature existante sur d'autres aspects de politique environnementale (emballages, écoétiquetage, recyclage,...) ; en particulier, il n'y a pas d'études de cas concernant les PMP des produits agricoles en Europe.
- Au niveau de l'Union Européenne, il n'y a pas encore de réglementation harmonisée de tous les aspects de politique environnementale et en particulier de ceux concernant les procédés et méthodes de production. Si les

pays membres n'adoptent pas de règles communes, ils ne sont même pas obligés de communiquer leurs propres normes nationales à Bruxelles. On ne connaît donc pas toutes les spécificités réglementaires de tous les pays et on ne pourrait pas y parvenir, compte tenu de nos contraintes de temps et de moyens.

- Les experts que nous avons rencontrés ont soutenu notre projet et ils ont encouragé sa réalisation.

A la suite de ces résultats, des acquisitions bibliographiques et de nos réflexions, nous sommes parvenus à structurer notre étude de la manière suivante :

La première partie de notre travail

- essaie de montrer le parcours que les questions environnementales ont eu dans la théorie économique et suit cette évolution ;
- analyse les motivations pour lesquelles les questions environnementales constituent un cas d'externalités économiques et donc de défaillance de marché ;
- offre un panorama sur les instruments de politique environnementale proposés pour réaliser l'internalisation des coûts externes environnementaux.

La deuxième partie analyse les questions du débat sur le commerce et l'environnement et essaie de :

- donner un cadre le plus complet possible des interactions entre instruments de politique environnementale et échanges commerciaux ;
- parvenir à une mise à jour des questions et des initiatives des différents organismes internationaux intéressés par le sujet, en particulier l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), après l'adoption des Accords de Marrakech de 1994 et jusqu'à aujourd'hui.

La troisième partie s'intéresse aux aspects liés aux procédés et méthodes de production et en particulier :

- donne un cadre conceptuel pour l'identification générale des incidences mondiales, transfrontières et nationales sur l'environnement et les échanges de divers procédés et méthodes de production ;
- analyse les différents aspects sur lesquels les experts aujourd'hui s'interrogent : les raisons de recourir aux mesures commerciales fondées sur des normes PMP ; l'efficacité de ce type de mesure ; leur compatibilité avec les règles existantes du système commercial multilatéral ; la possibilité de changer ces règles ; l'applicabilité concrète de ces mesures dans un système économique très ouvert où chaque pays a le droit d'exercer sa souveraineté nationale à l'intérieur de ses frontières mais où, en même temps, les problèmes environnementaux dépassent toujours plus souvent les limites géopolitiques des Etats ;
- fait le point sur l'état actuel de la réglementation des méthodes de production dans le secteur agricole dans l'Union Européenne.

**Première partie**  
**Aspects généraux et théoriques**



## Chapitre 1

### Les premières approches de l'économie environnementale

Au début des années 1960, quand quelques économistes commencent à s'intéresser de façon systématique aux effets des activités économiques sur l'environnement, l'intérêt pour cette nouvelle branche de l'économie est plutôt faible, malgré la qualité théorique et la validité pratique de ces études et malgré le sentiment que la question n'est pas du tout marginale.

Les économies les plus développées, Etats-Unis, Angleterre, Japon, vont tout d'un coup prendre conscience du fait que la croissance économique de longue durée et une industrialisation exaspérée produisent non seulement des avantages, mais provoquent aussi des dégâts souvent très difficiles, si non impossible, à réparer. Ce sont les années de l'alarme pour la pollution dans les grandes villes ; de l'attention sur les conséquences de l'agriculture chimique sur les sols, les eaux et la faune sauvage. Dans la même période, les premiers phénomènes de dégâts irréversibles se manifestent : la pollution des eaux internes (l'alarme est lancée pour les grands lacs entre Etats-Unis et Canada), la corrosion du patrimoine artistique dans les villes à cause des pluies acides, ou encore la pollution des mers.

Un petit groupe d'économistes met l'accent sur les problèmes clés qui se posent à l'économie, si elle veut commencer à tenir compte de son interaction avec l'environnement. Un bref rappel de quelques-unes de ces contributions, qui ont participé à la construction de la théorie économique de l'environnement, nous montre comment, au début, cette nouvelle discipline a une position critique vis-à-vis de la théorie dominante et comment, ultérieurement, on a cherché à la ramener à l'intérieur de son cours.

William KAPP in *Social Costs of Business Enterprise* (1963), met en évidence que l'entreprise privée jusqu'à ce moment là avait internalisé les profits et privatisé les coûts sociaux (parmi lesquels les dommages à l'environnement), en prélevant des ressources du capital de la nature sans les rendre. L'analyse de Kapp fait référence à la théorie des coûts externes élaborée par Marshall dans un tout autre contexte et adaptée aux questions environnementales par Pigou : dans un exemple sur les dommages produits aux bois par les étincelles des locomotives et pas repayés, Pigou avait montré que "le produit net marginal privé peut être, selon les cas, égal, supérieur ou inférieur au produit net marginal social" (PIGOU, 1960, p.123).

Bien que reconnaissant envers Pigou, Kapp remarque que la théorie néoclassique n'a pas dédié à la question des coûts sociaux l'attention qu'elle aurait mérité. Son travail s'inscrit dans un projet plus vaste avec un double objectif : mesurer les résultats de l'entreprise privée non seulement dans l'optique de marché et jeter les bases d'une nouvelle formulation de l'analyse économique, qui tienne compte de tous les aspects de la réalité, même ceux que plusieurs économistes ont mis de côté, parce que *non économiques*.

Selon Kapp, c'est seulement "en surmontant les divisions de notre connaissance en matière de sciences sociales ou, plus précisément, en acceptant le fait que les choses *économiques* et celles *non économiques* soient étroitement liées et donc doivent être étudiées parallèlement, que nous pourrions construire une véritable *économie politique*, en donnant à ce terme une signification encore plus large que celle des économistes classiques et de leurs prédécesseurs" (KAPP, W, s.d., p. 23).

Kenneth BOULDING, dans un célèbre article sur l'économie du vaisseau spatial, en 1966, souligne dramatiquement la fin de la période des ressources faciles. En comparant l'économie du passé à celle du *cow-boy* (qui croyait pouvoir disposer de ressources infinies) et l'économie actuelle à celle de l'astronaute dans son vaisseau (qui doit épargner sur chaque ressource et recycler le maximum possible, parce que ses ressources sont très limitées), Boulding met l'accent sur la nécessité de tenir compte du concept de limite en économie.

C'est la chute du mythe de la croissance indéfinie et de la possibilité sans limites de prélever des ressources de l'environnement et de rejeter, sans les traiter, tous les résidus des activités de production et de consommation. Cependant, l'analyse de Boulding présente l'économie du vaisseau spatial comme parfaitement circulaire : si tout est récupéré et recyclé, le processus peut continuer à l'infini. Ce qui manque à une parfaite compréhension

du rapport entre économie et environnement vient d'une contribution de Georgescu-Roegen, qui introduira le concept d'entropie.

Selon GEORGESCU-ROEGEN, la deuxième loi de la thermodynamique oblige à introduire dans le raisonnement économique, jusqu'à présent basé sur les principes de la mécanique classique (circularité et donc réversibilité des processus, tendance à l'équilibre), les lois du monde vivant, pour lequel il existe une "flèche du temps" et les processus sont irréversibles. L'ouvrage de Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971) établit les bases d'une théorie économique de l'environnement détachée de la tradition néoclassique.

Différence entre coût social et coût privé, existence de limites de ressources, irréversibilité des processus, donc de la consommation des ressources et des dommages à l'environnement aussi, nécessité de faire face à la question des limites de la croissance sont les questions centrales face auxquelles la nouvelle économie de l'environnement se trouve. Bien qu'il soit fort évident qu'on ne se trouve pas en face de questions marginales, elles resteront telles pour plusieurs années.

En fait, le petit groupe d'économistes qui, entre la fin des années 60 et la première moitié des années 70, commence à s'occuper de l'économie de l'environnement, rejoindra bientôt en se canalisant le grand cours de l'économie néoclassique, en acceptant principes et instruments, en particulier, le dogme du marché auto-équilibrant. C'est peut-être pour cela que le rôle donné à cette nouvelle discipline, dans le contexte de l'économie générale, sera marginal pendant une vingtaine d'années, même s'il faut reconnaître que, par rapport non seulement à d'autres sciences sociales (la sociologie, la géographie, l'histoire, la philosophie) mais aussi par rapport à d'autres disciplines scientifiques, l'économie a été peut-être la première à développer un secteur spécifique dédié à l'environnement.

Les approches de l'économie de l'environnement ont été trop timides et très respectueuses de l'orthodoxie : elles ont donné quelques éléments de discussion pour les politiques environnementales, mais elles n'ont pas voulu accepter le fait que l'entrée de l'écologie dans le territoire économique obligeait à reconsidérer plusieurs questions théoriques et pas seulement à fournir des instruments de travail.

Cependant, il nous semble que la question environnementale représente, dans cette deuxième moitié du XXème siècle, un défi tout à fait comparable à celui que le chômage et les crises économiques ont représenté pour la première moitié. Ce qu'il faut, aujourd'hui, c'est une nouvelle *théorie générale* qui puisse intégrer écologie et économie et non seulement superposer des concepts tirés des deux différentes disciplines. Pour que cela se réalise, il faudrait que l'économie s'intéresse aux sciences de la vie et comprenne que les activités de l'homme leur sont liées profondément et inséparablement. Le nouveau Keynes devrait, comme le premier, avoir une très vaste vision culturelle, mais celle-ci devrait aller bien au-delà des sciences sociales pour embrasser les domaines de la biologie, de l'anthropologie, des sciences naturelles, de la physique, de la chimie.

## I. Le concept de développement durable

Très récemment une nouvelle distinction vient de se faire entre "économie de l'environnement" et "économie écologique". La première définition se réfère à une spécialisation de l'économie néoclassique, aujourd'hui dominante dans la profession économique ; avec la deuxième, on entend une discipline transversale, capable de puiser dans plusieurs sciences qui traitent de manière différente les questions environnementales et d'utiliser les informations pour identifier un nouveau paradigme capable de reconstruire un équilibre de longue durée entre l'économie de l'homme et celle de l'ensemble du monde vivant.

Ce nouveau paradigme a peut-être un nom : c'est le "développement durable", un concept mis au point par la Commission Burtland dans le cadre du Programme UNEP (qui a publié en 1987 le rapport *Our Common Future*). Le concept se réfère à une modalité de fonctionnement de l'économie capable d'assurer la survivance des générations actuelles, sans mettre en danger celle des générations futures. A première vue, cela peut sembler une déclaration de bonnes intentions, mais peu praticable sur le plan des politiques économiques. Cependant, après une analyse plus précise, la tentative de définition d'un programme pour conduire l'économie mondiale sur le chemin du développement durable, même dans la forme assez modérée proposée par le rapport, peut comporter le changement de quelques piliers centraux de la théorie et de la pratique économique : la

préférence du présent par rapport au futur, le modèle de rationalité de l'*homo oeconomicus*, l'utilisation du critère *coeteris paribus* pour simuler des expérimentations de laboratoire.

L'efficacité même des mécanismes autorégulateurs du marché est mise en discussion de manière beaucoup plus profonde qu'elle ne l'était faite par les théories de la concurrence monopolistique ou de l'oligopole. En fait, dans cette nouvelle vision, la défaillance du marché n'est pas due aux problèmes d'accès aux informations, mais plutôt au fait que ces dernières n'existent pas au moment de la décision ou qu'il y a la nécessité de tenir compte d'intérêts qui ne pourront jamais rentrer dans le marché.

Sur le plan scientifique, il n'y a encore pas de convergence à propos d'une définition suffisamment univoque, sur ce qu'on doit entendre par cette formule de développement durable. Dans un travail de 1991, Pearce, Markandya et Barbier ont recensé 25 différentes acceptions du terme (PEARCE, D. W., MARKANDYA, A., BARBIER, 1991) et la variété des définitions concerne soit le sens qu'il faut donner au mot développement soit celui qu'il faut donner à l'idée de durabilité.

Klaassen et Opschoor, dans une analyse des différentes approches théoriques au concept de durabilité, affirment que, si on adopte une vision fonctionnaliste, durabilité signifie le maintien de niveaux de consommation donnés par tête pour les générations actuelles et futures. Puisque une telle approche considère comme synonymes la consommation et le bien-être, tout cela signifie qu'il faut garder dans le temps les niveaux actuels de bien-être.

Toujours selon ces deux auteurs, le concept de durabilité peut se référer à la croissance économique (dans ce cas, cela veut dire que les niveaux de production et consommation ne doivent pas diminuer), au développement économique (dans ce cas ce qui ne doit pas diminuer c'est le niveau d'utilité, de bien-être des individus) ou encore à l'utilisation des ressources naturelles : dans ce dernier cas, c'est le *stock* des ressources naturelles qui doit rester le même.

Selon les deux premières acceptions, alors, ce qui doit rester constant c'est le bien-être matériel de l'humanité, tandis que la troisième définition souligne la nécessité de conserver et transmettre aux générations futures le *stock* actuel de ressources naturelles. Pour les générations futures, donc, chaque perte de ressources naturelles, devrait être compensée par exemple avec d'autres ressources exerçant les mêmes fonctions et non par davantage de capital produit.

## II. Les relations entre environnement et activité économique.

Aujourd'hui, les rapports entre activité humaine et environnement ne sont plus mis en discussion et, comme nous venons de le voir, le refus d'admettre qu'environnement et économie sont deux entités distinctes est le point de départ de l'économie de l'environnement. Elles sont inextricablement liées par des lois physiques fondamentales et par la façon dont la qualité de l'environnement affecte le bien-être des hommes. Quoiqu'il survienne dans la sphère économique, cela a un impact sur l'environnement. Ainsi, le système de prix garantis de la politique agricole commune (PAC) encourage la surproduction. L'augmentation de la production résulte de l'extension des surfaces cultivées, par la mise en culture de davantage de terres et de l'usage intensifié d'intrants, engrais et pesticides. La protection du revenu d'un groupe d'intérêt particulier a ainsi des conséquences écologiques qui touchent une part significative de la population.

Alors que le lien entre la PAC et l'environnement est assez facile à voir, celui entre d'autres décisions économiques et la dégradation de l'environnement est plus difficile à appréhender. Par exemple une baisse des taux d'intérêt : cette décision, en stimulant la croissance économique et en encourageant la construction immobilière, conduit à une utilisation plus importante de matières premières, d'énergie et de terres.

On reconnaît que l'activité économique de l'homme peut être cause de dommage potentiel pour l'environnement à tous les niveaux. Au niveau global, la couche d'ozone est fortement endommagée par les émissions de CFC qui permettent une plus grande pénétration des rayons ultra violets sur la terre. On sait aussi que la concentration de dioxyde de carbone augmente, à cause de l'utilisation des carburants et de la destruction progressive des forêts. Enfin, l'un des préoccupations majeures aujourd'hui, c'est le changement climatique et ses conséquences économiques et environnementales potentiellement désastreuses.

Il y a aussi des questions environnementales internationales. On se souvient de l'accident de Tchernobyl qui a concerné plusieurs pays européens et à présent on est toujours plus préoccupé par les effets des émissions de dioxyde de soufre dans les pays voisins.

Au niveau national et local, on connaît les conséquences de l'utilisation de la terre selon des méthodes de production qui ne tiennent pas compte des principes de durabilité et qui provoquent l'érosion des sols. Les problèmes de pollution atmosphérique et des eaux sont au centre de l'attention dans la plupart des villes, soit dans les pays développés soit dans ceux en voie de développement. Les pratiques de production agricole et minière sont en train de réduire les ressources naturelles à un niveau qui sera très difficilement justifiable dans le futur.

La plupart de ces questions environnementales sont liées, directement ou indirectement, à la production ou à la consommation de produits agricoles ou produits de base. La production du café peut être par exemple une grave source de pollution des eaux ; la surexploitation des forêts compromet non seulement les ressources en bois pour l'avenir, mais elle entraîne aussi la perte d'autres produits de première nécessité venant de la forêt : elle aggrave, en outre, l'érosion des sols et les inondations dans les vallées. Il faut citer aussi les effets écologiques néfastes de l'élevage extensif du bétail et de la pêche côtière de haute mer. L'exploitation des mines contribue elle aussi à l'érosion des sols par la destruction de la végétation et le bouleversement des terrains, en particulier lorsqu'il s'agit d'exploitation à ciel ouvert (cuivre, étain, zinc, bauxite). D'autres activités minières provoquent l'apparition de montagnes géantes de déchets ou de sous-produits toxiques ainsi que d'effluents pollués.

A long terme, ces inconvénients, érosions et épuisement des sols, épuisement des ressources en eau, se traduisent par la récurrence de catastrophes naturelles telles que les glissements de terrains, les inondations ou les sécheresses et, dans les pays en voie de développement, par un lent processus d'appauvrissement des populations rurales dû à une productivité plus faible de l'agriculture. Certains de ces effets persistent jusqu'à l'extrémité de la chaîne alimentaire sous la forme de résidus de pesticides, d'herbicides ou de fongicides. Ils peuvent donc affecter la santé des ouvriers chargés de la transformation industrielle des produits et, à l'extrémité de la chaîne, celle des consommateurs.

Une autre source de dommage potentiel, particulièrement dans les pays les plus pauvres est la baisse des cours des produits de base qui s'est vérifiée de manière évidente depuis les années 80. Dans les deux dernières décennies, les prix ont baissé de 45% pour les produits alimentaires, de 25% pour les produits agricoles de base et de 40% pour les minéraux. Depuis 1980, la baisse des cours des produits de base a obligé de nombreux pays à produire et exporter des quantités encore plus grandes de matières premières afin de pouvoir financer leurs importations et le service de leur dette.

Peut-on réduire ces effets négatifs avec des accords internationaux concernant la production et le commerce des produits? On peut être tenté de considérer la production et le commerce de ces produits comme un domaine d'intervention directe pour satisfaire des objectifs environnementaux. Si la production d'un produit cause des dommages à l'environnement, pourrait-on restreindre sa production en érigeant des tarifs sur son importation? Même si cette solution peut apparaître la plus simple, elle n'est pas sans aucune doute la plus efficace. Au contraire, le rôle de la communauté internationale devrait être celui de donner un encouragement aux pays pour qu'ils adoptent des procédés de production plus favorables à l'environnement.

Nous analyserons dans le Chapitre 3 de cette partie, les différentes approches pour l'internalisation des coûts environnementaux et nous ferons le point sur les avantages et les désavantages dans l'utilisation d'une méthode plutôt qu'une autre. Mais, d'abord, nous estimons nécessaire encadrer la question des externalités environnementales dans le cas plus général des externalités économiques présentes en situation de défaillance de marché, rappeler les causes qui déterminent cette situation et ensuite nous nous intéresserons aux externalités environnementales proprement dites.

## Chapitre 2

### La défaillance du marché, la présence d'externalités et l'environnement.

#### I. Le bien-être social et l'efficacité allocative.

Une notion généralement acceptée donne au gouvernement d'un pays le rôle d'améliorer le bien-être de ses citoyens. Le bien-être d'une société a plusieurs dimensions et, parmi les facteurs souvent mentionnés comme ceux qui contribuent au bien-être, il y a la consommation, les loisirs, la distribution du revenu, la santé, la loi et l'ordre social, la cohésion sociale et la qualité environnementale.

Il est évident aussi que le gouvernement dispose de différents instruments pour améliorer le bien-être social. En particulier, si l'environnement naturel est dégradé, des mesures qui visent à l'améliorer peuvent augmenter en même temps le bien-être social. Un autre aspect du problème de l'amélioration du bien-être social est celui d'assurer l'allocation des ressources disponibles dans la façon la plus efficace possible. Une politique nationale qui concentre les facteurs productifs sur un seul domaine (par exemple la production de café), même s'il y avait d'autres emplois pour ces facteurs, ne peut pas être considérée comme une politique efficace.

On peut montrer que l'efficacité allocative vient directement du fonctionnement d'un "marché parfait". Dans un tel marché, tous les individus cherchent à maximiser leur propre bien-être, à travers l'échange des biens et des services du travail et de l'utilisation du capital. Le résultat d'une telle situation, c'est qu'il n'y a même pas un seul individu qui peut améliorer son état sans réduire le bien-être d'un autre individu (efficacité pareto). Si on arrive à un tel état, cela veut dire que tous les facteurs de production sont efficacement alloués. Mais, l'efficacité allocative n'est pas une condition suffisante pour obtenir le plus haut niveau de bien-être social, pour deux raisons : premièrement les biens et les services peuvent aussi être produits à l'extérieur du système de marché (le travail à la maison, plusieurs services environnementaux) et, deuxièmement, la distribution du revenu qui dérive d'une situation de libre marché peut être très arbitraire et donc être jugée non socialement optimale.

En même temps, nous pouvons affirmer que s'il n'y a pas d'efficacité allocative, alors le bien-être social peut être certainement amélioré. C'est la définition même d'efficacité allocative qui nous amène à faire cette affirmation : s'il n'y a pas d'efficacité alors au moins une personne peut être mieux sans qu'une autre réduise son niveau de bien-être. En somme, pour atteindre le niveau maximum et optimal de bien-être social, il faut que les ressources soient allouées efficacement ; en tout cas, l'efficacité allocative ne correspond pas au niveau maximum de bien-être social : l'efficacité allocative est une condition nécessaire mais pas suffisante pour atteindre le bien-être social.

#### II. Le mécanisme des prix et l'efficacité.

Normalement, c'est le mécanisme des prix qui fait rencontrer l'offre et la demande dans un marché donné. Ce mécanisme a la fonction aussi d'augmenter l'efficacité allocative des ressources. Si, par exemple, le prix d'un bien est fixé à un niveau trop bas, les vendeurs offrent moins de ce que l'offre potentielle pourrait leur permettre et les acheteurs n'arrivent pas à satisfaire leur demande ( $O < D$ ). Les deux catégories d'acteurs ne sont pas satisfaits. Mais, si le prix monte jusqu'au niveau d'équilibre entre offre et demande, les acheteurs et les vendeurs seront plus satisfaits. L'achèvement simultané de l'équilibre dans tous les marchés doit naturellement correspondre à une situation d'efficacité allocative<sup>1</sup>.

Il faut remarquer que les prix établis sur le marché peuvent ne pas correspondre à ceux qui permettent d'atteindre l'efficacité allocative. On définit cette situation comme une situation de défaillance du marché, dont

<sup>1</sup>C'est pour cette propriété de l'efficacité allocative que plusieurs économistes soulignent l'utilisation des marchés comme mécanismes d'organisation sociale.

nous parlerons en détail un peu plus loin. Un exemple de ce type de situation nous vient de la pollution atmosphérique : l'effet écologique négatif réduit le bien-être social mais ne se transmet pas sur les prix.

Une question souvent présente dans les débats d'économie internationale est la possibilité de réduire la compétitivité dans le cas de l'application du coût complet<sup>2</sup>. Par exemple, si le gouvernement d'un pays donné introduit une taxe sur les émissions polluantes de la production du café, les coûts de production de ce produit vont augmenter et le café produit dans ce pays sera moins compétitif sur le marché local et international. Cependant, cette réduction de compétitivité n'est pas nécessairement un facteur négatif. En termes d'efficience allocative, la taxe sur la pollution améliore l'utilisation des ressources et pousse les producteurs à utiliser des procédés et des méthodes de production moins polluants, favorisant de cette façon une réduction du niveau global de pollution.

La considération générale qu'on peut noter et qu'il faudra avoir présent à l'esprit lorsqu'on analysera les impacts sur les échanges de l'application des instruments de politique environnementale, c'est que le niveau global de bien-être social peut augmenter, même si la compétitivité se réduit.

### III. L'action déformatrice des politiques gouvernementales.

Les prix peuvent être déformés donc soit par un dysfonctionnement du marché soit par l'action gouvernementale. Les sources de distorsion peuvent être : les subventions ou les taxes d'encouragement, le contrôle direct des prix, les restrictions dans les échanges. Dans le cas où une de ces mesures affecte l'environnement, le premier pas dans le processus d'internalisation devrait être celui de la supprimer. Cette action permettra d'assurer au prix des produits concernés une égalité au coût marginal privé. Dans un deuxième moment, on pourra passer à internaliser l'externalité en question pour assurer l'égalité entre prix et coût marginal social.

Généralement, les gouvernements justifient ce type de politique *déformatrice* avec les objectifs de distribution du revenu, de l'emploi, de la sécurité alimentaire et de la protection de l'industrie domestique. Le problème se pose parce que, même si ces objectifs ont une très grande importance pour un pays, souvent les instruments utilisés pour y parvenir sont moins efficaces que ce qu'ils peuvent être en effet.

La politique agricole commune en est un exemple. Son but initial était de protéger les intérêts d'un groupe économique particulier, les agriculteurs, et d'atteindre un certain nombre d'objectifs sociaux tels que l'autosuffisance alimentaire. L'un des résultats de cette politique, aux objectifs somme toute honorables, a pourtant été de porter préjudice à l'environnement. Les exemples d'interventions qui se sont terminées ainsi sont nombreux : les subventions accordées pour l'irrigation, l'énergie, l'usage de pesticides et d'engrais, ou encore les machines agricoles et le crédit, jouent leur rôle dans la dégradation de l'environnement de la planète.

### IV. Les défaillances environnementales du marché.

Avant d'analyser les différents types de situations de défaillance du marché liées à l'environnement, il faut définir ce qu'est une externalité. Il existe un effet externe quand la décision d'un individu modifie directement le niveau de satisfaction d'au moins un autre individu, en dehors du processus d'échange sur le marché. Il faut qu'il y ait deux individus ou deux ensembles pour qu'une externalité existe, c'est une condition essentielle : l'activité d'un agent économique doit causer une perte ou un avantage en termes de bien-être ; et cette perte ou avantage n'est pas compensée.

Les effets externes peuvent être négatifs (coûts ou déséconomies externes) : l'usine qui déverse ses déchets dans la rivière, les rejets massifs de fumées toxiques dans l'atmosphère, ainsi que le voisin qui étudie le piano à trois heures du matin. Dans ces cas, l'action d'un agent économique diminue directement le bien-être des autres membres de la collectivité.

<sup>2</sup>Selon la méthode de formation du prix dite du coût complet, le prix d'un bien est formé de trois éléments : une partie qui sert à couvrir les coûts fixes de l'entreprise, une partie qui correspond au coût unitaire de production du bien et une marge de profit exprimée comme pourcentage fixe du coût de production totale.

Les effets externes peuvent être aussi positifs (bénéfices ou économies externes) : l'amélioration de l'hygiène, de la santé des individus, ainsi que les services rendus à la communauté internationale par les réservoirs de diversité biologique. En général, nous nous intéresserons ici aux problèmes liés aux coûts externes seulement, en tenant compte, quand même, que les économies externes sont l'image réflexe des déséconomies externes.

Le problème économique vient de ce que, en présence d'effets externes, le mécanisme du marché concurrentiel ne permet pas d'atteindre l'optimum parétien. En effet, dans leurs prises de décisions, les individus ne tiennent compte que des avantages et des coûts privés, et non des avantages et des coûts sociaux ou collectifs qui y sont associés. L'intervention de l'Etat peut corriger cette défaillance de marché, en présence d'effets externes, en internalisant ces derniers, c'est-à-dire en réintégrant les coûts et les avantages sociaux dans le calcul économique individuel.

Au début de l'analyse de la question de l'internalisation des effets externes, il faut retenir que l'internalisation n'est qu'un moyen, l'objectif étant celui d'éviter les coûts externes. Si les actions de l'Etat visent à donner aux agents responsables des coûts externes l'incitation pour les réduire ou pour les éliminer, il faut remarquer que l'internalisation n'est pas une action indispensable. On peut parvenir au même résultat - éviter ou réduire les coûts - avec d'autres moyens, par exemple des actions préventives. Le choix de la meilleure méthode pour internaliser une externalité environnementale dépend surtout de la compréhension de l'origine de la défaillance de marché. On peut distinguer trois cas de défaillance de marché qui ont des effets sur l'environnement : le cas des biens publics, le cas lié à l'absence de droits de propriété et la défaillance intertemporelle.

Chacun de ces trois cas peut produire des implications au niveau global, transnational ou local. On a une vision synthétique de toutes les possibilités, avec des exemples associés, dans le tableau n° 1 :

Tableau n°1 : Trois cas de défaillance de marché et leurs effets sur l'environnement

| Défaillance de marché<br>Impact géographique | Biens collectifs                        | Biens communs                                       | Externalité<br>intertemporelle |
|--|---|---|--------------------------------|
| Globale                                      | • émissions de CFC<br>• déforestation   | • pêche de haute mer                                | • changement climatique        |
| Transnational                                | • émissions de SO <sub>2</sub>          | • accès à l'eau des rivières                        | • acidification des lacs       |
| Local  | • pollution atmosphérique<br>des villes | • surexploitation de la terre<br>• élevage intensif | • extraction du bois           |

Un bien collectif est un bien qui peut être utilisé simultanément par plusieurs individus (principe de non rivalité) sans que la consommation de l'un ne réduise la consommation des autres (principe de non exclusion). L'exemple classique de bien collectif lié à l'environnement est la pollution de l'air, même si dans ce cas particulier vu que l'effet de la pollution réduit le bien-être plus qu'il augmente la satisfaction, on peut parler de mauvais bien public. Il y a non rivalité dans la pollution de l'air parce que son impact sur n'importe quel individu ne change pas avec l'entrée d'une autre personne dans la même zone. Le cas respecte aussi le principe de non exclusion parce qu'il n'y a pas de moyens physiques qui peuvent empêcher un individu d'être affecté par la pollution dans la zone concernée. L'achat d'un conditionneur dans une maison ne peut pas être considéré comme un moyen pour échapper au problème : le bien-être de l'individu souffre encore du problème de la pollution, car le conditionneur a un coût que l'individu n'aurait pas soutenu en cas d'absence de pollution.

Par rapport à la production on peut donner plusieurs exemples de bien collectifs qui engendrent des effets liés à l'environnement à trois niveaux géographiques. Un effet global, c'est-à-dire qui intéresse tous les habitants de la terre, vient de l'émission de CFC, qui cause la réduction de la couche d'ozone, ou de l'utilisation de combustibles fossiles et la destruction sans remplacement des forêts qui causent l'augmentation de concentration de CO<sub>2</sub>, menaçant le changement climatique à travers l'effet de serre.

Des cas particuliers de dysfonctionnement du marché et donc d'externalités environnementales surviennent lorsque personne ne détient la ressource naturelle en question. L'atmosphère, par exemple, est une de ces ressources en libre accès. Elle n'appartient à personne et le résultat est qu'on la considère comme un puits sans fond dans lequel on peut tout rejeter. Si l'atmosphère était polluée d'une manière ou d'une autre, on pourrait s'attendre à des restrictions quant à l'utilisation que des tiers pourraient en faire. C'est pourquoi la propriété privée des ressources naturelles, par une personne physique ou une agence, est susceptible d'améliorer l'environnement. Mais, puisque l'atmosphère ne peut être détenue par une seule agence et que son libre accès

menace de déboucher à terme sur des dommages planétaires, il faut recourir à une forme intermédiaire de droits de propriété. C'est à cela que visent les accords internationaux relatifs à l'utilisation des ressources en libre accès. Ils définissent un ensemble de règles relatives à la mise à disposition et à l'utilisation des ressources.

Il y a la possibilité et une forte probabilité aussi pour ces externalités environnementales, dont nous avons donné quelques exemples, de répercuter leurs effets dans le futur. Le système écologique mondial peut être considéré comme un système dynamique non linéaire : les modifications cumulatives des paramètres de base des divers phénomènes écologiques (destruction de la couche d'ozone, modification des climats...) sont susceptibles d'engendrer, pour les générations futures, des conditions d'existence qualitativement différentes.

La préférence actuelle pour la consommation de ressources naturelles non renouvelables pèsera lourdement dans l'héritage de ces générations. En effet, les bénéfices d'une prise de décision actuelle s'adressent à la génération présente, tandis que les coûts seront plus lourdement supportés par les générations futures, à cause du fait qu'on a tendance à sous-estimer les coûts futurs par rapport à ceux du présent.

Le problème de l'intertemporalité, lié à une utilisation efficiente des ressources et aux prises de décision actuelles, reste au coeur du débat actuel sur le concept de durabilité. La définition donnée par la Commission Burtland du développement durable fait justement référence au rapport entre les besoins de la génération actuelle et ceux des générations futures<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La Commission Burtland a été instituée dans le contexte de l'UNEP dans les années 80 avec la charge d'analyser les interrelations entre environnement et développement, de mettre en évidence les problèmes et les contradictions et de proposer les moyens pour mettre en oeuvre des politiques économiques et environnementales durables.

Les documents produits par la Commission sont :

- le rapport *Our Common Future* en 1987
- les documents adoptés par la Conférence Mondiale sur *Environnement et développement* de Rio de Janeiro en 1992
- l'*Agenda 21*, c'est-à-dire le programme environnemental du siècle prochain
- la *Déclaration de Rio*, la carte des principes en matière d'environnement pour tous les Etats
- la *Convention sur la biodiversité*, sur la conservation du patrimoine génétique terrestre
- la *Convention sur le climat*, avec la finalité de mettre en évidence l'effet de serre
- la *Déclaration sur les forêts*.

## Chapitre 3

### L'internalisation des coûts externes environnementaux.

#### I. Les principes de base.

On retrouve le principe de l'internalisation des coûts externes dans le Principe n°16 de la Déclaration de Rio adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement qui a eu lieu à Rio de Janeiro le 14 juin 1992<sup>4</sup>. Si les déclarations officielles au niveau international et quelques initiatives pratiques (comme la création de fonds pour préserver la couche d'ozone) montrent une prise de conscience du problème, elles ne constituent que la première phase d'un processus beaucoup plus vaste de restructuration des relations économiques visant à résoudre les problèmes d'environnement. Une des difficultés majeures de ce type de processus est la difficulté de traduire les coûts réels dans les prix de marché ou dans les comptes nationaux. Actuellement les principaux indicateurs économiques ne reflètent pas en aucune manière le coût des ressources naturelles qui s'épuisent peu à peu, ni celui de la pollution entraînée par leurs sous-produits. Les méthodes de production et les habitudes de consommation nocifs pour l'environnement persistent parce que les prix ne traduisent pas les coûts réels.

La théorie économique, à partir des années 60 a proposé des solutions au problème de l'internalisation des externalités dans le système d'échanges internationaux. LEONTIEF en 1977 a conçu un cadre théorique destiné à l'analyse des externalités non comptabilisées jusqu'alors. Si celles-ci se trouvaient incluses dans les prix, le véritable coût de tous les produits finaux apparaîtrait clairement. De tels prix impliqueraient des formes nouvelles de transferts entre les secteurs et entre les pays tenant compte des coûts véritables, ils entraîneraient probablement l'arrêt ou la réduction de certaines productions, car ils seraient inacceptables pour les consommateurs, les entreprises et les gouvernements.

Il n'y a aucune raison de penser que l'internalisation dans les prix des effets externes liés à l'environnement ne puisse pas se faire à l'échelle mondiale. Déjà dans le passé plusieurs méthodes ont été proposées. En suivant une idée de Marshall, PIGOU dans les années 20, a élaboré l'instauration d'impôts *correcteurs* pour que les agents économiques privés prennent conscience des effets de leurs actions sur autrui. La méthode pose plusieurs problèmes : comment déterminer le niveau de ces impôts, comment déterminer le transfert aux parties lésées, comment assurer que ces taxes arrêtent les effets de pollution induits (les producteurs peuvent inclure les taxes dans leurs coûts, et donc agir en fonction de l'état du marché et des coûts des autres techniques possibles).

Robert COASE propose une autre façon d'aborder le problème de l'internalisation dans le système des prix des effets externes. Il affirme que la négociation entre agents sur les niveaux supportables d'effets externes peut être efficiente sans l'intervention du gouvernement, dont le seul rôle est d'assurer la gratuité de la négociation pour les parties lésées par les effets induits. Un problème se pose : une telle gratuité peut se révéler très coûteuse pour un gouvernement lorsque les positions de force dans la négociation diffèrent beaucoup entre les partenaires (par exemple le cas des grandes compagnies de négoce international face à de petites sociétés de production orientées vers le marché intérieur). Un trait commun aux thèses de PIGOU et de COASE est qu'ils raisonnent en termes d'Etat-Nation. Ils voient une forte autorité centrale en matière fiscale et juridique pour assurer la collecte des impôts, le respect des droits de propriété et celui des règles de responsabilité.

Dans le domaine international, il est évident que cette condition n'a pas de sens. Cependant, des méthodes ont été proposées pour obtenir l'internalisation des coûts liés à l'environnement par des traités ou accords internationaux. BROWN WEISS (1988), par exemple, a proposé d'instaurer des péages internationaux pour l'usage des ressources internationales communes (comme l'océan et l'air) afin de subventionner des sources d'énergie propres et de créer des organismes de surveillance (BROWN WEISS, E., 1988). Cette méthode pose une question fondamentale, commune à presque toutes les autres méthodes d'internalisation proposées : il

<sup>4</sup>Le principe n°16 est le suivant : "Les autorités nationales devraient promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux et l'utilisation d'instruments économiques, tenant en considération l'approche selon lequel le pollueur doit, en principe, soutenir le coût de la pollution, dans l'intérêt public et sans causer de distorsions aux échanges internationaux et aux investissements".

n'existe pas de moyen objectif de déterminer le niveau *juste* du péage ou du prix et on ne peut trouver qu'un lien indirect entre la pollution et le coût de protection de l'environnement.

En tout cas, au niveau international, il existe un degré d'accord sur le principe de base de l'internalisation. Au début, ce principe a été formulé et adopté par les pays de l'OCDE et, vingt ans plus tard, reconnu par tous les pays participants à la Conférence de Rio. L'OCDE a beaucoup travaillé sur le principe "Pollueur-Payeur" dès le début des années 70, recueillant une grande expérience dans son application et une vaste littérature sur son évaluation. Le fondement du principe est que le pollueur doit se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, "le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. D'une façon générale, de telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux" (OCDE, 1975).

En vertu de ce principe, le coût des mesures antipollution incombe aux entreprises engagées dans des activités polluantes qui ne devraient pas bénéficier d'aides financières au titre de l'environnement susceptibles de fausser les échanges. Mais une question peut se poser à propos de l'identité du pollueur : est-ce que le pollueur est le producteur ou le consommateur qui, par sa demande du bien objet de l'activité polluante, pousse le producteur à polluer? La réponse de l'OCDE est claire : par rapport à la conformité au principe pollueur-payeur, ce n'est pas pertinent si le pollueur transfère quelques ou tous les coûts environnementaux sur les prix ou s'il les absorbe. Cette action est quand même pertinente en termes d'effets distributifs : plus la demande d'un bien est inélastique, plus une augmentation du coût peut être transférée sur le prix et donc sur le consommateur ; dans le cas contraire d'une demande élastique, le producteur devra plutôt absorber l'augmentation du coût.

## II. Les instruments de politique environnementale.

Lorsque les politiques environnementales ont commencé à être mises en oeuvre dans les pays industrialisés au début des années 70, on a vu deux approches se faire jour et, souvent, s'opposer.

La première, désignée sous le terme de réglementation directe ou, dans le vocabulaire anglo-américain '*command and control*' (ordre et contrôle) est la plus courante et s'appuie sur les réglementations de type administratif telles que permis, normes, interdictions, etc..

La deuxième approche s'appuie sur la théorie néoclassique des externalités et préconise l'utilisation des mécanismes de marché pour répondre à la double exigence d'une meilleure efficacité économique des politiques d'environnement et de la meilleure intégration possible de celles-ci dans les politiques économiques et sectorielles. Ces instruments économiques, plutôt récents, mais qui se sont considérablement répandus depuis une dizaine d'années, ont une caractéristique importante : ils laissent aux agents économiques une liberté de choix et d'adaptation, afin de maximiser leur profit au moyen de la solution économiquement la plus efficace (dans le cas d'une taxe de pollution, par exemple, payer la taxe ou prendre des mesures de réduction des émissions).

Dans les toutes dernières années, on assiste à l'émergence de deux autres approches des politiques environnementales qui répondent à un changement profond dans la nature de ces politiques, dans les relations entre industriels et pouvoirs publics et dans les exigences des consommateurs. Il s'agit des programmes d'étiquetage écologique et des accords volontaires.

### 1. L'approche réglementaire et ses instruments.

Les instruments réglementaires s'inscrivent dans un cadre législatif qui fixe les objectifs, les principes généraux, les procédures et les instruments d'application. Généralement, ce cadre prend la forme de lois spécifiques à chaque domaine de l'environnement : loi sur l'eau, sur la pollution atmosphérique, les déchets, les bruits, etc. Un trait essentiel de cette approche réglementaire est la délivrance d'autorisations ou de permis comportant des spécifications et des mesures de lutte contre la pollution, en général sous la forme de normes de qualité, d'émission, de procédé ou de produit.

Les normes de produits énoncent les critères relatifs à la conception, au contenu, à l'utilisation, à l'élimination, au conditionnement et à l'étiquetage auxquels doivent satisfaire les produits pour que leur consommation et leur élimination causent le moins de dommages à la santé, à la sécurité ou à l'environnement.

D'une manière générale, les normes de produits ont pour but de déterminer certains éléments à l'intérieur de différentes limites de tolérance : les propriétés physiques ou chimiques d'un produit, les consignes touchant le conditionnement, l'étiquetage ou la présentation des produits, le niveau maximum autorisé pour les émissions polluantes du produit au cours de son utilisation. A titre d'exemple, on peut citer notamment les contaminants autorisés dans les produits alimentaires, les normes sonores auxquelles doivent répondre les appareils grand public et le niveau autorisé pour les émissions provenant des véhicules automobiles.

Il y a un certain chevauchement entre les normes relatives à la santé et à la sécurité d'une part et les normes touchant l'environnement de l'autre, en raison des interactions entre les deux séries de normes, ce qui est, entre autres, le cas pour l'utilisation des pesticides et la présence de résidus dans les produits alimentaires et l'eau potable. On met de plus en plus au point des normes de produit afin de couvrir les coûts environnementaux associés à l'élimination des produits dans le cadre de la tendance des politiques d'environnement à assurer la gestion des produits tout au long de leur cycle de vie.

Les normes relatives au milieu ambiant et qu'on peut assimiler à un objectif d'environnement, fixent les taux maximums de concentration de polluants autorisés dans les milieux de l'environnement tels que l'air, l'eau et le sol. On peut citer, à titre d'exemples, les normes de qualité de l'eau concernant les niveaux de pollution organique des cours d'eau, les normes définissant les niveaux acceptables de pesticides dans les sols et celles des niveaux sonores au-delà desquels une action peut être intentée dans les zones résidentielles.

Etant donné que les normes relatives au milieu ambiant sont des objectifs ou des buts à atteindre plutôt que des normes proprement dites, le choix des méthodes à employer pour s'y conformer offre une certaine marge de souplesse. Les normes peuvent s'accompagner de réglementations touchant les produits ou les procédés de fabrication ; elles peuvent varier d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays, en fonction de la catégorie de pollution visée, de l'environnement à protéger et d'autres facteurs écologiques et économiques.

Par normes de procédés, on entend les textes par lesquels les pouvoirs publics réglementent, par souci de protéger l'environnement, la manière dont les produits sont fabriqués, les techniques employées et les pratiques suivies. Cette expression peut recouvrir les normes relatives aux émissions et aux effluents, les normes de résultats et de conception ainsi que les pratiques prescrites pour les secteurs liés aux ressources naturelles. Les normes d'émissions et d'effluents précisent, en termes physiques, les niveaux admissibles de polluants rejetés par un procédé donné ou par un équipement, sous forme habituellement d'unité de produit ou d'unité de temps. Parmi les autres normes de procédés, on peut citer les prescriptions obligatoires relatives à la conception et à l'équipement des usines, tels que les dispositifs d'épuration des cheminées, ainsi que les restrictions concernant l'utilisation des matières premières, comme par exemple l'utilisation obligée de charbon à faible teneur de soufre.

Les normes d'émissions, qui imposent une obligation d'atteindre un résultat et laissent le pollueur libre de choisir la manière de se conformer à la norme, sont plus souples que les normes de conception qui imposent l'application de méthodes bien précises. Les pouvoirs publics prescrivent aussi des normes de procédés pour les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture, par exemple les interdictions visant certaines pratiques d'exploitation de chantiers forestiers, les méthodes de pêche et le ruissellement des substances chimiques à usage agricole, ou encore l'obligation d'appliquer telle ou telle méthode.

Les normes de procédés peuvent être uniformes à travers toute une branche d'activité ou tout un secteur mais, plus vraisemblablement, elles varieront d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre et même d'une usine à l'autre.

### 2. L'approche économique et ses instruments.

Jusqu'au début des années 80, la rare utilisation des instruments économiques gardait un caractère expérimental ou de portée limitée. Une nette évolution s'est manifestée dans la première moitié de la décennie, puis s'est accélérée. Entre 1987 et 1993, le nombre des instruments économiques a augmenté de 25 à 50% selon les pays (BARDE, J.P., OPSCHOOR, J.B. 1994, p. 23-27), (cf. tableau n°2).

On peut distinguer quatre grandes catégories d'instruments économiques : les permis négociables, les taxes et redevances, les systèmes de dépôt-consignation et les aides financières.

Tableau n° 2 : Instruments économiques par pays au 1er janvier 1992.

| Pays        | Taxes sur les émissions | Taxes sur les produits | Systèmes de dépôt - consignation | Permis négociables | Incitations à la mise en conformité |
|-------------|-------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Allemagne   | 5                       | 3                      | 2                                | 1                  | -                                   |
| Australie   | 5                       | 1                      | 3                                | 1                  | 2                                   |
| Autriche    | 3                       | 4                      | 3                                | -                  | -                                   |
| Belgique    | 7                       | 2                      | 1                                | -                  | -                                   |
| Canada      | 3                       | 7                      | 1                                | 2                  | 2                                   |
| Danemark    | 3                       | 10                     | 2                                | -                  | -                                   |
| Espagne     | 3                       | -                      | -                                | -                  | -                                   |
| Etats-Unis  | 5                       | 6                      | 4                                | 8                  | 2                                   |
| Finlande    | 3                       | 10                     | 2                                | -                  | -                                   |
| France      | 5                       | 2                      | -                                | -                  | -                                   |
| Grèce       | -                       | 2                      | 1                                | -                  | -                                   |
| Irlande     | 2                       | 1                      | -                                | -                  | -                                   |
| Islande     | 1                       | 1                      | 2                                | -                  | -                                   |
| Italie      | 3                       | 2                      | -                                | -                  | -                                   |
| Japon       | 3                       | 1                      | -                                | -                  | -                                   |
| Norvège     | 4                       | 8                      | 3                                | -                  | -                                   |
| Suède       | 3                       | 11                     | 4                                | -                  | 2                                   |
| N. Zelande  | 1                       | -                      | -                                | -                  | -                                   |
| Pays-Bas    | 5                       | 4                      | 2                                | -                  | -                                   |
| Portugal    | 2                       | 1                      | 1                                | -                  | -                                   |
| Royaume-Uni | 1                       | 1                      | -                                | -                  | -                                   |
| Suisse      | 3                       | 2                      | 1                                | -                  | -                                   |
| Turquie     | -                       | -                      | 1                                | -                  | -                                   |

Source : OCDE.

Les **permis négociables** sont de façon générale des droits d'utilisation de l'environnement représentés par des quotas de pollution, des permis ou des plafonds mis sur le marché par les autorités compétentes (par attribution gratuite ou par vente). Ces permis peuvent être échangés, par achat et vente, dans le cadre des règles prescrites par les pouvoirs publics. Cette approche est essentiellement appliquée aux Etats-Unis pour la lutte contre la pollution atmosphérique (SO<sub>x</sub>, plomb, CFC).

Les **redevances et taxes de pollution** s'appliquent aux rejets de polluants dans l'air, l'eau et le sol, ainsi qu'aux émissions sonores. Par exemple, les redevances de pollution de l'eau et les taxes sur le SO<sub>2</sub> en France ainsi que les NO<sub>x</sub> en Suède. Les taxes sur les produits ont pour objectif de modifier le prix relatif des produits polluants tels que les combustibles, les engrais, les pesticides, les batteries, etc. Elles sont appliquées dans de nombreux pays.

Les **systèmes de dépôt-consignation** sont appliqués depuis longtemps dans le domaine des récipients de boisson, mais devant le grave problème créé par la multiplication des emballages (140 millions de tonnes dans la zone OCDE), cette approche est de plus en plus utilisée, y compris pour des équipements volumineux tels que les réfrigérateurs ou les carcasses d'automobiles.

Les **aides financières** sont assez répandues, sous forme de subvention, d'amortissement accéléré ou de prêts à taux réduit bien que, sur le plan macro-économique, elles restent d'une faible importance (moins de 1% du PIB, selon les pays). Il s'agit bien d'un instrument économique mais qui présente de nombreux inconvénients à commencer par une incompatibilité avec le principe du pollueur-payeur.

En général, la réglementation présente des avantages certains : une longue expérience des administrations chargées d'en assurer la mise en oeuvre, la certitude du résultat sous condition d'une application stricte et sans faille. Mais il y a des inconvénients aussi : lourdeur administrative des contrôles, sanctions et amendes souvent

peu dissuasives, faute de moyens suffisants. En plus, presque par nature un règlement est rigide et comporte une série de prescriptions, notamment techniques, qui ne sont sujettes à variation que moyennant des passe-droits, des exemptions ou des moratoires, pratiques qui érodent le pouvoir réglementaire. Pour leur part, les économistes ont souligné le caractère statique des réglementations qui manquent d'incitation et surtout leur coût global plus élevé que dans le cas des instruments économiques.

Si la réalité nous montre l'existence de "systèmes mixtes" où instruments économiques et réglementation sont employés de façon complémentaire, c'est vrai aussi qu'au moment de choisir la combinaison la plus efficace, les décideurs devraient se trouver devant la nécessité de mettre à profit les principales vertus des deux approches.

### 3. Les programmes d'étiquetage écologique.

Les programmes d'étiquetage écologique s'écartent des politiques d'environnement évoquées ci-dessus en ce qu'ils sont le plus souvent volontaires et touchent un faible pourcentage des biens lancés sur le marché auxquels ils confèrent un plus grand attrait commercial. Le fait d'apposer sur les produits des étiquettes informant les consommateurs des répercussions sur l'environnement est un phénomène relativement récent mais qui a de plus en plus la faveur du public. Il ne manque pas d'exemples : étiquettes permettant de repérer les détergents biodégradables, produits en papier recyclé, aérosols ménageant l'ozone, thon pêché dans des conditions ne nuisant pas aux dauphins et piles ne présentant pas de danger pour l'environnement.

L'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) a défini trois types d'étiquettes environnementales :

- le type I, basé sur des critères établis par un organisme extérieur ;
- le type II, basé sur les déclarations des producteurs (il n'y a pas d'organismes qui vérifient les déclarations des producteurs, ni de critères préétablis auxquels les produits doivent répondre pour obtenir cette étiquette); et
- le type III, basé sur des informations sur le produit concernant différents aspects environnementaux, mais sans donner aucun jugement ou sans faire aucune comparaison (le "Scientific Certification Scheme" des Etats-Unis est peut être le seul programme de ce type).

L'étiquette de type I est celle connue comme *écolabel* ; actuellement il y a environ une vingtaine de ces programmes dans les différents pays, chacun répondant à des critères divers et avec différents schémas d'exécution. Les programmes d'étiquetage écologique sont le fruit d'une analyse des produits qui méritent d'être choisis pour des considérations écologiques et ils permettent d'intégrer les préférences en matière d'environnement en même temps que des données scientifiques solides. Plusieurs des programmes d'étiquetage écologique s'efforcent de prendre en considération le cycle de vie des produits.

Tableau n°3 : Les programmes d'écoétiquetage en vigueur en 1993.

| Pays                | Nom du programme             | Date de création |
|---------------------|------------------------------|------------------|
| Allemagne           | Blue Angel                   | 1977             |
| Canada              | Environmental Choice Program | 1988             |
| Japon               | Ecomark                      | 1989             |
| Pays Nordiques      | White swan                   | 1989             |
| Etats-Unis          | Green Seal                   | 1989             |
| Suède               | Good Environmental Choice    | 1990             |
| Nouvelle Zélande    | Environmental Choice         | 1990             |
| Inde                | Ecomark                      | 1991             |
| Autriche            | Austrian eco-label           | 1991             |
| Australie           | Environmental Choice         | 1991             |
| République de Corée | Ecomark                      | 1992             |
| Singapour           | Green Label Singapore        | 1992             |
| France              | NF-Environnement             | 1992             |
| Pays-Bas            | Stichting Milieukeur         | 1992             |
| Union Européenne    | European Flower              | 1992             |
| Croatie             | Environmentally friendly     | 1993             |

Source : CNUCED.

#### 4. Les accords volontaires sur l'environnement.

Un accord volontaire est un contrat conclu entre l'administration (par exemple le ministère de l'environnement) et l'industrie (un syndicat professionnel d'une branche industrielle ou une entreprise) ou encore entre une entreprise et une municipalité ou une association de résidents locaux. L'accord volontaire donne lieu à la signature d'un document formel entre les parties prenant part à l'accord. Ce contrat n'a en général qu'une valeur juridique de droit privé et ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect des termes du contrat.

Dans le cadre du contrat, le syndicat professionnel ou la branche de l'industrie ou l'entreprise s'engage à atteindre des objectifs environnementaux. L'administration ne s'engage à rien sinon, de façon informelle, à ne pas adopter de réglementations se rapportant au domaine couvert par l'accord volontaire au cours de la durée de l'accord. Une analyse des accords volontaires conclus jusqu'à présent (il y en a au Canada, aux Etats-Unis, en Allemagne, Autriche, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse) montre qu'ils couvrent un champ extrêmement vaste dans les domaines de la lutte contre la pollution et plus rarement la protection de la nature (en Australie).

Les accords volontaires offrent toutes une série d'avantages, soit pour les industriels, soit pour les pouvoirs publics. Premièrement, en anticipant l'adoption d'une réglementation et en en faisant reculer l'échéance, l'entreprise se place dans une position plus favorable dans une négociation qui portera sur la nature d'un problème à résoudre. Deuxièmement, un accord apporte à l'industrie une certaine sécurité ou stabilité réglementaire, ce qui favorise l'innovation technologique. Enfin, ces accords tendent à montrer au public une image positive de l'industrie.

En revanche, les pouvoirs publics avec ces accords peuvent remplacer un processus législatif souvent long et compliqué et donc être dispensés de préparer une loi qui, dans le domaine de l'environnement est toujours complexe. En second lieu, l'initiative de la mise au point des mesures de protection de l'environnement et, surtout, leur mise en oeuvre, y compris les frais de surveillance sont transférées dans une très large mesure à l'industrie. Ce qui veut dire pour les pouvoirs publics des économies tout à fait considérables.

L'intérêt croissant pour les accords volontaires tant du côté de l'industrie que du côté des pouvoirs publics semble bien montrer que ces nouveaux instruments de politique environnementale constituent un complément utile à la série d'instruments déjà en vigueur. A la différence d'autres, ils peuvent être utilisés dans des contextes institutionnels et administratifs très divers et présentent de ce fait une très grande souplesse d'utilisation. Mais, pour leurs caractéristiques, ils semblent mieux fonctionner dans les pays ou les secteurs où prévaut un climat de confiance entre les entreprises et les pouvoirs publics. En effet, vu que les accords reviennent à confier au secteur privé le soin de mettre en oeuvre des mesures d'intérêt public, on s'interroge sur la capacité à négocier et à résister aux intérêts privés des administrations, surtout dans les pays où elles n'ont pas la réputation d'être très puissantes.

### III. Le choix du meilleur instrument.

Le bon choix des instruments est fondamental pour atteindre le but de l'internalisation des externalités environnementales. Il existe un grand nombre de critères de choix d'un instrument de politique d'environnement proposés par l'OCDE ou par d'autres études conduites sur le sujet. Nous irons analyser, de façon schématique, quelques-uns de ces critères, en nous référant toujours aux trois classes principales d'instruments : la réglementation, les taxes et les permis négociables.

#### 1. L'efficacité environnementale

La première qualité d'un instrument est sa capacité d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement, par exemple une limite d'émission de polluants. La réglementation répond, en principe, parfaitement à ce critère : à partir du moment où une norme d'émission est en vigueur, les objectifs visés devraient être atteints. Le principal avantage théorique de la réglementation est cette certitude du résultat. Malheureusement, il y a encore loin de la coupe à la levre et la réglementation souffre souvent d'un manque d'efficacité et de rigueur dans l'application. Cela provient notamment de la lourdeur administrative des contrôles et des sanctions, théoriquement simples, mais qui exigent dans la pratique un personnel nombreux et qualifié, et des procédures souvent complexes. Dans les pays de l'OCDE, il est largement reconnu que le maillon faible des politiques de

l'environnement est le manque de moyens à cet effet : manque de personnel de contrôle, manque de dispositifs de mesure des émissions, etc. La lourdeur et la lenteur des procédures administratives et judiciaires constituent un obstacle majeur à l'efficacité des politiques. Les aléas quant à l'issue des procédures, les délais et surtout la modicité des sanctions sont de fortes incitations à la négligence et à la fraude.

Autre inconvénient, la réglementation peut être sujette à des marchandages, passe-droits et autres exemptions, notamment au cours de la phase de négociation des normes et règlements. Un équilibre délicat entre la concertation, la coopération, la négociation et le marchandage doit être trouvé. On constate d'ailleurs qu'en règle générale les industriels sont plus favorables au système de la réglementation directe qui laisse plus de place à la négociation. Dans le cas de taxes ou redevances, il faut payer, sans autre forme de procès.

Par contre, la réglementation est particulièrement adaptée dans le cas de pollution toxiques et irréversibles qui exigent un traitement draconien, en général sous forme d'interdiction absolue de rejet ou d'utilisation. Les taxes auront une bonne efficacité environnementale si elles sont d'un taux suffisamment élevé pour être incitatives. Le niveau théoriquement idéal est celui qui correspond à l'égalisation du coût marginal des dommages et du coût marginal de lutte contre la pollution. D'une façon plus pragmatique, une solution de *second best* est la fixation d'un taux de taxe qui incite le pollueur à épurer jusqu'au niveau souhaité (niveau d'égalisation du taux de la taxe et du coût marginal d'épuration).

Dans la réalité, le plus souvent, on constate malheureusement que les taxes d'environnement sont d'un niveau trop bas pour permettre, à elles seules, la réalisation des objectifs. Ce déficit d'incitation s'explique essentiellement par les facteurs économiques et politiques qui rendent difficile l'imposition de nouvelles écotaxes de niveau suffisamment élevé. Dans certains cas, ce déficit est comblé, au moins partiellement, par des systèmes d'affectation des taxes (appelées alors redevances) au financement des mesures de lutte contre la pollution. Tel est le cas des agences de l'eau en France et aux Pays-Bas qui redistribuent les recettes des redevances aux différents agents pollueurs (industries et collectivités locales) sous forme d'aides à l'épuration. Ces aides viennent ainsi combler le manque d'incitation des redevances. On note toutefois une tendance à la mise en place d'écotaxes réellement incitatives dans les pays de l'OCDE, par exemple, les taxes sur le carbone et les SO<sub>x</sub> en Suède et les redevances de pollution de l'eau aux Pays-Bas.

La mise en oeuvre des taxes et redevances exige d'autre part que soit surmonté un certain nombre de problèmes techniques tels que la détermination de l'assiette et du taux. Par contre, la mise en oeuvre de la taxe est plus facile que celle de la réglementation qui exige une lourde machine administrative. La simple perception d'une taxe est plus aisée et peut se faire par l'intermédiaire des structures fiscales déjà en place. Il est en général admis que le risque d'évasion fiscale est moindre que celui de fraude réglementaire.

Dans le cas des permis négociables, l'efficacité environnementale est excellente, puisque la quantité de permis mis sur le marché par les pouvoirs publics correspond, par définition, à la quantité de pollution admise.

#### 2. L'efficacité économique.

Par efficacité économique, on entend la capacité d'atteindre un objectif au moindre coût économique pour la collectivité.

Dans le cas de la réglementation, rien ne permet a priori de satisfaire cette exigence, sauf dans le cas, hautement improbable, où chaque norme d'émission de polluant imposée individuellement aux pollueurs permettrait l'égalisation des coûts marginaux d'épuration de l'ensemble des sources d'une même pollution. En fait, seule l'approche économique permet une telle performance. Tietenberg a calculé que les instruments réglementaires peuvent entraîner des coûts jusqu'à vingt fois plus élevés que les solutions de moindre coût réalisées par les taxes ou permis négociables.

Les taxes et permis négociables répondent parfaitement à ce critère d'efficacité économique puisque, dans les deux cas, il y a égalisation des coûts marginaux d'épuration, au niveau de la taxe, ou au niveau du prix de marché des permis. Malheureusement, dans la pratique, ce critère d'efficacité économique n'est que partiellement rempli, en raison des trop faibles taux de taxes, quoique l'on note une nette tendance à l'augmentation de ces taux dans certains pays de l'OCDE. Dans le cas des permis négociables, l'expérience américaine indique de substantielles économies de coût.



### 3. L'incitation.

Une politique de l'environnement dynamique doit apporter une incitation permanente à lutter contre les pollutions et de la façon la plus efficace possible, tout en suscitant le progrès dans les techniques de lutte contre la pollution.

La réglementation souffre de l'inconvénient majeur d'être statique : en effet, une norme laborieusement calculée et négociée, un règlement et a fortiori une loi, sont peu sujets à évolution. Ce statisme s'explique par la lourdeur des procédures de révision. Cet inconvénient peut être pallié par des dispositions endogènes au système qui prévoient des procédures de révision et d'actualisation. Il est particulièrement important de réviser les règles en fonction du changement technique, de l'évolution des problèmes et de l'expérience acquise, faute de quoi, ces règles risquent de s'aligner sur le "plus petit commun dénominateur".

La taxe, au contraire, comporte une dynamique intrinsèque. Tandis que rien n'incite à faire mieux que la norme, dont le respect constitue en quelque sorte un satisfecit ou un quitus, la taxe est un aiguillon permanent à réduire les émissions et au progrès technique. En effet, toute technologie nouvelle qui permet de réduire les émissions à un coût réduit permet une double économie pour le pollueur : économie de coût d'épuration et économie de taxe payée sur les émissions résiduelles. La taxe produit donc une double incitation à la lutte contre la pollution et au progrès technique.

Les permis négociables comportent une semblable dynamique, notamment parce que les baisses de coûts d'épuration permettent d'accroître les bénéfices des permis vendus (par accroissement de la différence entre le coût marginal d'épuration et le prix du marché).

### 4. Un fonctionnement simple.

La mise en oeuvre d'un instrument politique doit être aussi simple que possible. La complexité constitue un obstacle non seulement au niveau de l'application et du contrôle par les pouvoirs publics, mais également au niveau des agents concernés. La complexité peut notamment susciter une fraude volontaire ou involontaire, lorsqu'une mauvaise compréhension du *modus operandi* est source d'erreurs. La réglementation est en général complexe aussi bien au niveau de son contenu qu'à celui des procédures administratives de mise en oeuvre même si, dans certains cas, des procédures simples peuvent exister.

Quant aux taxes, même si l'on peut penser que leur application semble plus simple que celle des réglementations, on doit reconnaître que la fiscalité risque toujours de sombrer dans une certaine complexité. Comme le soulignent les Lignes directrices sur l'application des instruments économiques élaborées par l'OCDE, les critères de simplicité et de transparence sont essentiels pour un bon fonctionnement des écotaxes. Il faut veiller à ce que cette simplicité soit effective à deux niveaux : au niveau de la conception même des taxes (par exemple, éviter des taxes dont l'assiette comporte une combinaison complexe de paramètres, difficiles à saisir et à mesurer) et au niveau des procédures de recouvrement. Un autre risque est celui de la multiplication des écotaxes qui, en dehors d'une réforme fiscale cohérente, risquent de devenir source de complexité et de confusion.

Les permis négociables sont simples dans leur principe. L'expérience américaine montre toutefois une mise en oeuvre compliquée, en raison d'une multitude de règles de fonctionnement et de la superposition à une réglementation préexistante d'une grande complexité, même si le recours aux permis négociables reste optionnel. Une leçon de cette expérience est le besoin de règles claires et simples de mise en oeuvre des permis négociables. Il semble que la complexité du système soit l'une des causes du nombre relativement limité des transactions réalisées aux Etats-Unis.

### 5. L'intégration aux politiques sectorielles.

Il est désormais reconnu que des politiques de l'environnement efficaces doivent reposer sur une intégration effective des contraintes d'environnement dans les politiques sectorielles ayant un impact majeur sur l'environnement : énergie, transport, agriculture, industrie, etc. Cette approche constitue un élément essentiel du développement durable.

La réglementation peut fort bien réaliser une telle intégration. Cela exige une bonne coordination des règlements, pratiques et procédures des différents départements ministériels concernés. Cette approche, toujours nécessaire, n'en est pas moins difficile et se heurte aux rigidités et habitudes bureaucratiques.

Les instruments économiques, par contre, réalisent, en quelque sorte par nature une telle intégration puisque, faisant appel aux mécanismes du marché, ils assurent de facto une intégration dans les processus décisionnels déterminés par le marché. Par exemple, une écotaxe sur l'énergie se répercutera à tous les niveaux de la structure économique sans qu'il soit besoin de réaliser une épuisante coordination institutionnelle. Les recherches actuelles sur les taxes sur les intrants polluants, tels que certains produits chimiques ou matériaux vierges, vont dans ce sens.

Il faut rappeler et souligner que l'approche économique a pour objectif premier de corriger deux types de défaillance économiques : les défaillances du marché et les défaillances des gouvernements. C'est la correction de ces défaillances qui permet, avant tout, une intégration des facteurs environnementaux dans le système économique.

La défaillance du marché est en effet un défaut de tarification des ressources et constitue une cause importante de détérioration et de gaspillage des ressources : certaines ressources ne sont aucunement tarifées, autrement dit, elles n'ont pas de prix (par exemple, l'atmosphère). D'autres sont affectées d'un prix qui ne reflète pas ou mal leur rareté relative et leur utilité sociale et environnementale : par exemple le prix du bois brut ne reflète pas la valeur des fonctions écologiques et climatique des forêts. La valeur des zones humides (marais) n'inclut pas leur valeur écologique et hydrologique : en l'occurrence, le prix ne prend pas en compte les externalités positives de ces ressources, qui devraient être internalisées au même titre que les coûts externes. Les défaillances du marché sont donc la conséquence de ce que les prix des biens et services mis sur le marché ne reflètent pas leur coût social total.

Mais, comme nous l'avons déjà vu, le marché reçoit également des signaux inadéquats du fait de certaines interventions publiques : c'est le cas des défaillances d'intervention. Or, on constate que ces interventions s'avèrent le plus souvent inadéquates du point de vue de la protection de l'environnement.

Par conséquent, le premier et principal critère de choix d'un instrument, en matière de politique de l'environnement, est de résorber, corriger ces défaillances d'intervention. Avant même de prendre des mesures environnementales, il importe de corriger des mesures non environnementales (énergie, transport, etc.) qui constituent une cause majeure de détérioration de l'environnement. Corriger les externalités constitue la base même de l'intégration des politiques de l'environnement et des politiques sectorielles.

### 6. L'acceptabilité économique et politique.

La protection de l'environnement a un coût auquel les agents économiques sont d'autant plus sensibles qu'il vient s'ajouter à d'autres contraintes plus anciennes et communément admises (par exemple les réglementations sociales) et qu'il est aisément identifiable. Mais ce coût peut varier en fonction des instruments politiques.

La réglementation s'avère plus coûteuse globalement (elle ne permet pas de minimiser le coût global de lutte contre la pollution), mais peut paraître moins lourde pour chaque pollueur individuel. La taxe implique un fardeau plus lourd pour les pollueurs pris individuellement, par contre une taxe efficace permet de minimiser le coût de lutte contre la pollution au niveau de la collectivité (minimisation du coût et coût fiscal nul puisque la taxe n'est qu'un transfert). De fait, la sensibilité des pollueurs au fardeau de la taxe empêche d'imposer des écotaxes véritablement incitatives dont les niveaux seraient trop élevés. Une solution consiste à appliquer une augmentation graduée et programmée de ces taux, selon un calendrier négocié.

D'une façon générale, l'acceptabilité politique des instruments dépend de nombreux facteurs tels que la simplicité, la transparence, la concertation et les calendriers de mise en oeuvre. En ce qui concerne la réglementation, son acceptabilité politique n'est pas la même selon les agents concernés. Le public accepte bien, voire exige, que les pollueurs soient strictement réglementés. Les pouvoirs publics manifestent en général une affinité naturelle avec cette approche qui, à tort ou à raison, confère pouvoir et contrôle aux agents de l'Etat. La réglementation est à la fois le symbole et l'outil de l'intervention publique. Du côté des pollueurs, il semble que l'aversion pour les impôts l'emporte sur celle pour la réglementation. Une raison fréquemment évoquée est la plus grande facilité de négociation et de marchandage offerte par la réglementation : en particulier, une norme

d'émission se négocie au cas par cas ; de même les normes de produits font l'objet d'après négociation, y compris au niveau international.

Presque par définition, la taxe est impopulaire. Le public voit souvent dans l'écotaxe un achat du droit de polluer et demeure réservé vis-à-vis des instruments de marché. On note cependant une certaine évolution des mentalités vers une meilleure acceptation des écotaxes. Les pouvoirs publics sont longtemps restés réfractaires aux instruments économiques, en raison d'un doute cartésien quant à leur efficacité et par crainte de perdre le contrôle des événements, si bien assuré par les lois et règlements. Mais si l'écotaxe est désormais mieux acceptée, elle devient le terrain d'intérêt divergents entre les ministères de l'environnement, qui préconisent des taxes incitatives, dons à rendement fiscal décroissant (plus la taxe est efficace, moins on pollue et moins on paie de taxe), et les administrations des finances et du budget qui recherchent avant tout l'abondance et la pérennité des recettes fiscales. Ce débat risque de prendre de l'ampleur à mesure que sont mises en place ou à l'étude de véritables réformes fiscales qui donnent une plus grande place aux écotaxes. Les pollueurs enfin sont quasi unanimes pour rejeter les taxes en raison des surcoûts évoqués plus haut.

L'acceptabilité politique des permis négociables est difficile à juger en raison de la rareté des expériences. On peut s'attendre à un rejet de la part du public qui n'admet pas que l'on puisse acheter et vendre des "droits" à polluer. L'attitude de l'Etat reste indéterminée, sinon d'une grande prudence, si l'on en juge par l'absence d'application des permis négociables en dehors des Etats-Unis. Les pollueurs, enfin, seraient plutôt favorables en raison de leur habitude de la logique du marché et des transactions marchandes.

## 7. La compétitivité internationale.

Un pays dont les coûts environnementaux sont relativement plus élevés risque une perte de compétitivité. Il se peut également que certaines dispositions environnementales soient expressément mises en oeuvre de façon à procurer des avantages commerciaux : par exemple, des normes de produits qui entravent la pénétration des produits étrangers sur le marché intérieur (barrière non tarifaires). Nous analyserons en détail dans la deuxième partie de notre travail cette problématique et l'impact potentiel sur les échanges des différents instruments des politiques environnementales.

La réglementation, en particulier les normes, affecte les prix relatifs comme n'importe quelle autre contrainte ; l'essentiel est de ne pas introduire de distorsions par le versement de subventions aux pollueurs. Il faut surtout veiller à ce que les normes de produits ne dressent pas des barrières non tarifaires.

Le problème de compétitivité internationale est particulièrement sensible dans le cas des taxes. Ces dernières imposent aux pollueurs un surcoût, même si les gains d'efficacité apportés par les taxes devraient compenser, à terme, ces éventuelles pertes de compétitivité. L'industrie est fort sensible à cet égard et ce problème constitue souvent un véritable blocage dans les négociations internationales pour la mise en oeuvre de nouvelles mesures fiscales. Les taxes sur produits n'entraînent pas de distorsions tant que s'applique le principe de destination selon lequel la taxe s'applique au niveau de la consommation, à tous les produits, quelle que soit leur origine.

## Deuxième partie

### Commerce et environnement : les questions du débat

## Chapitre 1 Différentes écoles de pensée.

La relation entre commerce et environnement est un thème de recherche relativement nouveau et il représente un champ d'étude mineur par rapport à la vaste littérature sur les questions générales concernant le commerce. Cependant, l'importance croissante donnée aux problèmes environnementaux a lié de plus en plus étroitement ces derniers aux questions de commerce international et a donné une forte contribution au développement de différentes écoles de pensée. A l'heure actuelle, on peut distinguer au moins quatre écoles de pensées, chacune avec ses hypothèses de bases et des implications institutionnelles différentes.

### I. L'école de pensée commerciale.

La position de départ de cette école est l'affirmation selon laquelle le libre échange a des effets toujours positifs pour tous les participants parce qu'il favorise le bien-être économique. La théorie traditionnelle classique et néoclassique, sur laquelle cette école base sa pensée, attribue aux différentes capacités productives des différents pays l'augmentation des bénéfices qui dérivent de l'activité commerciale. Au lieu de produire tous les biens dont il a besoin, un pays choisit de se spécialiser suivant ses avantages comparatifs. La spécialisation et l'activité d'échange des biens provoquent une augmentation de la production totale et les pays, dans l'ensemble, auront un *ensemble* plus grand à partager.

Si on démontre que le commerce est toujours favorable à n'importe quel acteur économique impliqué, la conclusion évidente est que le commerce doit être libre, sans aucune intervention qui puisse réduire la réalisation de ces bénéfices. De ce point de vue, donc, les barrières tarifaires et non tarifaires, y compris les mesures de politique commerciale adoptées pour atteindre des objectifs environnementaux, ne sont pas acceptables.

Les défenseurs de cette pensée soutiennent aussi que les échanges entre deux pays sont mutuellement bénéfiques, même si des différences existent dans leurs standards environnementaux. L'implication institutionnelle de l'école commerciale est l'acceptation des règles du GATT dans leur ensemble. Elle propose une révision de son fonctionnement en ce qui concerne l'application des règles du GATT aux mesures commerciales prévues dans les accords multilatéraux. Il devrait y avoir des contrôles commerciaux pour atteindre l'application des accords sans permettre qu'ils deviennent un moyen de discrimination commerciale.

### II. L'école environnementaliste.

L'école environnementaliste part de la position selon laquelle la protection de l'environnement est beaucoup plus important que le commerce, parce que l'activité commerciale est seulement un moyen, tandis que l'environnement représente un objectif. Ses supporters affirment que le commerce peut être un danger pour l'environnement, parce qu'il facilite l'*externalisation* des coûts de production. En plus, le commerce peut être un danger à cause du transport des produits sur de longues distances qui représenterait un gaspillage de ressources et à cause aussi de la compétition internationale qui pousserait les gouvernements à sous-estimer leurs standards environnementaux.

Dans sa forme la plus extrême, l'école environnementaliste met en cause toute forme d'échange international. Quelques-uns de ses représentants ne sont même pas de typiques environnementalistes. L'économiste Ravi Batra dans son ouvrage *The Myth of Free Trade* soutient que "jusqu'au moment où le commerce pollue la terre, il est essentiel que l'activité commerciale soit réduite à son minimum. Le libre échange va vers le maximum de commerce, tandis que les préoccupations environnementales vont vers son minimum".

Les implications institutionnelles de cette école sont très lourdes : à cause de la nette opposition entre la plupart de ses principes et les règles du GATT, l'école environnementaliste propose une réforme radicale de ces dernières. Par exemple, elle propose un élargissement des subventions environnementales accordées par le GATT et une réforme du principe de la nation la plus favorisée dans le sens d'ériger en règle toute

discrimination contre les pays qui n'adoptent pas une politique environnementale convenable. En tout cas, puisque toutes ces réformes ne se réalisent pas, il serait préférable de créer une nouvelle institution internationale.

### III. L'école de la complémentarité.

Cette troisième école de pensée se soustrait à toute forme d'exaspération typique des deux premières écoles et cherche à trouver une solution de complémentarité entre les valeurs environnementales et le commerce, en niant le conflit entre commerce et environnement proposé par les autres positions.

Selon les défenseurs de cette pensée, le meilleur moyen pour promouvoir la défense de l'environnement, ce sont les accords internationaux. Si la réalisation de ces traités internationaux nécessite de mettre en oeuvre des mesures commerciales, le GATT devrait les approuver, même si elles sont en conflit avec ses règles. L'utilisation de mesures commerciales environnementales est vue de manière plutôt différente. La pertinence de telles mesures devrait être jugée par une institution internationale. Vu que les règles actuelles du GATT peuvent être considérées comme insuffisantes, ce serait nécessaire d'avoir de meilleurs critères pour contrebalancer les aspects commerciaux et environnementaux dans la mise en oeuvre des mesures restrictives du commerce. Les facteurs déterminants dans cette prise de décision devraient être la proportionnalité, la plus petite restriction commerciale possible, la nécessité, la légitimité et la non-discrimination.

Pour équilibrer ces facteurs, il est nécessaire d'établir un système de règlement des différends qui peut être fournis par le GATT ou par une autre institution internationale parallèle au GATT : l'important, ce serait d'assurer des compétences scientifiques pour juger, cas par cas, le mérite des décisions prises.

### IV. L'école de la souveraineté.

Cette quatrième école de pensée présente des aspects en commun avec les trois précédentes. De l'école commerciale, elle accepte le concept de la positivité du commerce et partage la position de la nécessité d'une institution internationale forte pour combattre le protectionnisme. Avec l'école environnementaliste, elle partage le principe selon lequel les règles commerciales doivent respecter les principes environnementaux et de l'école de la complémentarité, elle accepte le fait que la plupart des conflits entre commerce et environnement peuvent se résoudre et que, quelquefois, les mesures commerciales environnementales prises unilatéralement sont justifiables.

La question qui sépare cette école des autres concerne l'entité institutionnelle qui doit assurer le respect des normes environnementales et qui doit prendre des décisions économiques pour atteindre des objectifs écologiques. Selon les défenseurs de cette pensée, chaque pays est souverain dans ses décisions et il doit être mis dans les conditions de pouvoir poursuivre toute politique qui reflète ses valeurs. Le rôle d'une institution comme le GATT serait seulement celui de combattre le protectionnisme déguisé sous différentes formes. A moins que les mesures d'ordre environnemental ou qui concernent la santé des citoyens ne soient pas arbitraires ou protectionnistes, la prise de décision sur leur mise en oeuvre est attribuée exclusivement aux Etats. Le GATT doit respecter les différents choix politiques de chaque Etat, sans juger ces décisions du point de vue de la proportionnalité ou de la légitimité.

## Chapitre 2 La position du GATT dans le débat.

Pour soutenir la fonction bénéfique du commerce sur l'environnement, une hypothèse de base est nécessaire : *"Premièrement, il y a la nécessité de donner une très grande importance à l'assignation de valeur ou de prix aux ressources environnementales, pour arriver à identifier et évaluer les effets environnementaux de l'activité économique. Deuxièmement, chaque génération devrait hériter de la précédente au moins du même capital (en termes de ressources naturelles et produites par l'homme) que cette dernière a hérité à son tour. Aucun aspect du développement durable n'est intrinsèquement lié au commerce international. Une défaillance dans l'assignation des valeurs aux ressources environnementales pourrait mettre en danger un programme de développement durable même dans une économie complètement fermée. Le commerce représente plutôt un facteur d'élargissement : si les politiques nécessaires pour un développement durable sont mises en oeuvre, alors le commerce contribue à promouvoir le développement, qui sera durable".* (GATT, 1992, p.20).

En d'autres mots, les externalités environnementales devraient être internalisées, pour que les échanges puissent s'effectuer sur la base de prix qui reflètent pleinement les vrais coûts sociaux. Le même point de vue est soutenu dans *The Greening of World Trade Issues*. Dans les conclusions de l'ouvrage, Anderson et Blackhurst affirment : "l'impact du commerce et de la libéralisation des échanges sur le bien-être général d'un pays, dépend de la manière dont les ressources environnementales du pays ont été évaluées. ... Si un prix correct leur a été assigné, les échanges auront un effet bénéfique sur l'environnement". (ANDERSON, K., BLACKHURST, R., p. 19)

Pour expliquer la fonction bénéfique que le libre échange a sur l'environnement, et la croissance économique en général, on énonce les arguments suivants :

- comme conséquence de l'augmentation du revenu, le citoyen moyen sera plus disposé à offrir des ressources pour améliorer l'environnement (en d'autres mots, les biens environnementaux présentent une élasticité par rapport aux revenus plutôt élevés) ;
- les technologies qui sont moins dangereuses pour l'environnement sont développées dans les pays qui ont une réglementation environnementale plus sévère et le commerce est un bon moyen pour diffuser ces technologies ;
- une situation de libre échange donne aux consommateurs la plus grande opportunité de choisir et de consommer des produits *verts* ;
- la coopération multilatérale est nécessaire pour résoudre plusieurs problèmes écologiques et le libre échange donne le meilleur climat pour une telle coopération.

La position du GATT se termine en affirmant que jusqu'au moment où le libre échange donnera lieu à ces avantages, le système commercial actuel ne devrait pas être mis en danger par des restrictions motivées par des questions environnementales. En effet, il y a un vrai danger que ces questions deviennent un prétexte et soient exploitées par une tendance protectionniste qui doit être absolument arrêtée.

### I. Les résultats de l'Accord de l'Uruguay Round et l'environnement.

En concluant avec succès les négociations de l'Uruguay Round, les membres du GATT ont satisfait l'un des grands objectifs du Sommet "Planète Terre" de 1992, qui est de promouvoir un développement durable par le commerce dans le cadre de la coopération internationale.

Peter Sutherland, directeur général du GATT, après une réunion consacrée à l'adoption des résultats des négociations, a pu dire que *"les accords de l'Uruguay Round laissent entrevoir un renforcement des possibilités de commerce et de développement et répondent expressément à des considérations qui touchent à l'environnement dans plusieurs secteurs-clés. L'aboutissement de l'Uruguay Round marque le triomphe de la coordination des politiques à l'échelle multilatérale et de l'idée que des efforts collectifs en faveur de la collectivité ont véritablement des chances de donner des résultats nettement supérieurs à ceux que les pays*

pouvaient obtenir individuellement. Cet événement devrait augurer de succès analogues dans le domaine de l'environnement".

Selon des estimations du secrétariat du GATT fondées sur des chiffres incomplets, les incidences globales de l'Uruguay Round sur le commerce pourraient se traduire par une augmentation du commerce mondial des marchandises en 2005 de 12% (soit +745 milliards de dollars, aux prix 1992) par rapport à l'augmentation annuelle enregistrée pendant la période 1980-1991. Le secrétariat prévoyait que l'accroissement des échanges le plus important se manifesterait dans les secteurs des textiles et du vêtement, de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, ainsi que des produits alimentaires transformés et des boissons.

Au moment où les négociations de l'Uruguay Round ont commencé, le souci de l'environnement n'occupait pas encore, dans la politique de nombre des pays participants, la place qu'il occupe aujourd'hui. C'est pourquoi le lien entre les mesures commerciales et les mesures environnementales n'avait pas été retenu comme un thème de négociation en soi. Néanmoins, le souci de l'environnement est plus ou moins expressément présent dans un certain nombre d'accords finaux de l'Uruguay Round.

## 1. L'Organisation Mondiale du Commerce.

La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est conçue comme un cadre institutionnel unique pour le système commercial multilatéral et englobe l'Accord général (tel qu'il a été modifié dans le cadre de l'Uruguay Round), tous les accords et arrangements conclus sous les auspices du GATT et les résultats complets des négociations de l'Uruguay Round. Le préambule à l'Accord instituant l'OMC, à la différence de celui de l'Accord général dans son libellé actuel, fait expressément référence au développement durable et à la nécessité de protéger et préserver l'environnement. Les parties à l'accord reconnaissent en effet :

*"Que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent 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".*

Au cours des négociations concernant l'Accord instituant l'OMC, une proposition tendant à constituer un comité du commerce et de l'environnement en tant qu'organe permanent de l'OMC a été examinée. Cette proposition n'a pas recueilli suffisamment de suffrages, notamment parce qu'il n'est pas d'usage au GATT de mettre en place des arrangements institutionnels de caractère permanent dans un domaine particulier tant que les questions de fond n'ont pas été réglées. Par ailleurs, quelques participants pensaient que cette formule paralyserait inutilement les travaux en attendant que l'Accord instituant l'OMC soit ratifié et que l'on puisse donc constituer un comité. La solution qui a fait l'unanimité était d'examiner les questions de la structure institutionnelle dans le cadre des consultations concernant l'élaboration du programme de travail sur le commerce et l'environnement et arriver à son adoption au plus tard en avril 1994.

En attendant l'entrée en activité de l'OMC, les travaux relatifs au commerce et à l'environnement ont été entrepris par le Sous-Comité du commerce et de l'environnement, créé à la Conférence ministérielle de Marrakech en avril 1994<sup>1</sup>.

Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a été établi lors de la première réunion du Conseil général de l'OMC, qui s'est tenue le 31 janvier 1995. Le comité est ouvert à tous les membres de l'OMC, aux autres signataires de l'Acte final qui sont parties contractantes au GATT de 1947 et remplissent les conditions

<sup>1</sup> Il est l'un des quatre sous-comités travaillant sous l'autorité du Comité préparatoire de l'OMC et il est présidé par l'Ambassadeur Luiz Felipe Lampreia (Brésil). Il a tenu cinq réunions de mai à novembre 1994 consacrées essentiellement:

- aux rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et a) les impositions et taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement, et b) les prescriptions, établies pour protéger l'environnement, relatives aux produits, y compris les normes et règlements techniques et les prescriptions en matière d'emballage, d'étiquetage et de recyclage ;
- aux rapports entre le 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 ;
- à l'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 aux avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges.

requis pour devenir Membres originels de l'OMC, et aux autres gouvernements ayant le statut d'observateur<sup>2</sup>. Il a tenu sa première réunion le 16 février 1995 et il a établi un calendrier de travail détaillé pour le restant de l'année qui porte sur tous les éléments de son programme de travail.

A l'occasion de sa première réunion, le Comité s'est intéressé en particulier à la "question de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur", tandis que les thèmes principaux de la réunion successive du 6 avril 1995 ont été ceux de la transparence et du règlement des différends. La dernière réunion a eu lieu le 21 juin 1995 et elle a concerné les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, le commerce des services ; les 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 (on trouvera en annexe de notre travail le programme du Comité pour le reste de l'année).

## 2. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce a pour objet de faire en sorte que les règlements techniques obligatoires, les normes facultatives et les procédures d'évaluation de conformité ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Les mesures de ce genre, par exemple normes de produit et prescriptions relatives à l'emballage et à l'étiquetage, sont déjà abondamment utilisées par les gouvernements pour protéger l'environnement et il est à prévoir qu'elles vont se multiplier.

Selon l'Accord, rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux et à la protection de l'environnement, et chaque pays a le droit de fixer le niveau de protection qu'il considère approprié sans avoir à le justifier. Lorsqu'il existe des normes internationales, les pays sont invités à les utiliser, mais il ne leur est pas demandé d'adapter leurs règles et normes nationales en fonction des travaux de normalisation à l'échelle internationale.

Les gouvernements auront sans doute tendance à opter pour des règles obligatoires plutôt que pour des normes facultatives afin de favoriser la réalisation de leurs objectifs en ce qui concerne la santé et la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, et la protection de l'environnement, étant donné les risques que la non-réalisation de ces objectifs entraînerait. En vertu de l'Accord, les gouvernements sont tenus d'appliquer les règlements de manière non discriminatoire (sur la base du principe de la nation la plus favorisée et du traitement national) et de faire en sorte que ces règles soient libellées de façon qu'elles n'aient plus d'effets de restriction sur le commerce que ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif considéré.

A cet égard, le nouvel Accord sur les obstacles techniques au commerce ne diffère guère de celui qui était en vigueur depuis 1980. Depuis cette date, environ 400 règlements techniques axés sur l'environnement ont été notifiés au GATT, les pays qui les ont adoptés estimant qu'ils risquent d'avoir des effets importants sur le commerce de leurs partenaires commerciaux. Pour la seule année 1993, près d'un quart des notifications considérées se rapportaient à des règlements nouveaux ou révisés touchant à l'environnement concernant par exemple des produits contenant des métaux lourds, des produits chimiques toxiques ou dangereux, ou traités à l'aide de ces produits, la réduction de la pollution des véhicules, etc. Aucun d'entre eux n'a été mis en cause comme ayant des effets non nécessaires de restriction sur le commerce, et il est vraisemblable que le nouvel accord continuera de laisser aux gouvernements une grande souplesse pour recourir à ces mesures afin de faire face à leurs problèmes en matière d'environnement, sans risquer de les voir mettre en cause par leurs partenaires commerciaux. Si un problème se présentait, on devrait selon toute vraisemblance pouvoir le résoudre en modifiant le libellé du règlement de façon à en atténuer les effets sur le commerce. Il n'y a aucune raison de penser qu'un gouvernement puisse être contraint de sacrifier ses objectifs environnementaux pour satisfaire aux règles contenues dans l'Accord.

L'un des plus grands mérites des deux Accords sur les obstacles techniques au commerce, l'ancien et le nouveau, est qu'ils prévoient une très grande transparence au niveau de l'élaboration de la politique en la matière. Il est largement admis que pour éviter les conflits entre la politique commerciale et la politique environnementale, il faut absolument que toutes les mesures de nature à avoir des effets sur le commerce soient notifiées de manière appropriée et en temps voulu. Si les partenaires commerciaux sont informés suffisamment à l'avance des mesures que les gouvernements entendent prendre, les entreprises ont alors davantage la

<sup>2</sup> Il y a onze organisations intergouvernementales qui ont obtenu le statut d'observateur et participent aux travaux du Comité (Commission du développement durable de l'ONU, AELE, FAO, FMI, CCI, OCDE, ONU, CNUCED, PNUE, PNUD et Banque Mondiale).

possibilité de procéder aux ajustements nécessaires et on peut prendre en compte, avant la mise en oeuvre de ces mesures, des difficultés importantes qu'elles risquent de poser, évitant ainsi des différends commerciaux préjudiciables pour tous.

Le nouvel accord offre par ailleurs un degré important de transparence pour les parties non gouvernementales désireuses d'obtenir des renseignements sur des projets de nouveaux règlements portant, entre autre chose, sur l'environnement, puisqu'il prévoit que les règlements relatifs au commerce doivent être publiés sous forme de projet pour permettre aux parties intéressées d'en prendre connaissance, et que tous les membres doivent établir des points d'information chargés de répondre à toutes les questions concernant les règlements, normes et procédures d'évaluation de la conformité relatifs au commerce.

Pour ce qui touche au règlement des différends entre deux parties, le nouvel accord reprend les dispositions de l'accord en vigueur concernant l'établissement de groupes d'experts techniques. Ces groupes d'experts peuvent être établis à la demande d'une des parties au différend et être composé aussi bien de personnalités ayant des attaches avec des administrations nationales que de personnes ayant des compétences et une expérience professionnelles reconnues dans le domaine considéré.

### 3. L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS).

Le nouvel Accord SPS touche à certains égards à l'environnement puisqu'il s'applique aux mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux, y compris la flore et la faune sauvages. Il recouvre également le large éventail de mesures adoptées par les gouvernements pour tenter de garantir l'innocuité des produits destinés à l'alimentation des personnes et des animaux en ce qui concerne les contaminants, les toxines, les organismes pathogènes et les additifs, et les mesures visant à protéger les personnes des parasites ou des maladies véhiculées par les végétaux et les animaux. De nombreuses mesures qui touchent directement à la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux et à la sécurité alimentaire, qui relevaient jusqu'ici de l'Accord de 1979 sur les obstacles techniques au commerce issu du Tokyo Round, sont assujetties aux règles du nouvel Accord SPS. Toutes les autres, y compris les prescriptions de caractère plus général en matière d'étiquetage et d'emballage, relèvent du nouvel Accord sur les obstacles techniques au commerce.

L'Accord SPS reconnaît expressément le droit des gouvernements de prendre des mesures en vue de protéger la santé des personnes et des animaux et de préserver les végétaux. Si elles ont des effets de restriction sur le commerce, ces mesures ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et doivent être fondées sur des principes et des preuves scientifiques. Dans le cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes, les gouvernements peuvent imposer provisoirement des restrictions à titre de précaution tout en s'efforçant d'obtenir des renseignements additionnels. Les gouvernements doivent déterminer le niveau de protection sanitaire qu'ils considèrent approprié sur la base d'une évaluation des risques encourus. Les pays doivent appliquer les normes, directives et recommandations internationales, dans le cas où il en existe, mais ils ne sont pas tenus de modifier le niveau de protection qu'ils considèrent approprié s'il ne correspond pas au niveau conféré par les normes internationales.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (préservation des végétaux) doivent être appliquées de manière non discriminatoire, tout en étant adaptées à la situation sanitaire de la zone d'origine et de production d'un produit. Par ailleurs, lorsque des mesures diverses sont possibles pour assurer le niveau de protection sanitaire établi, les gouvernements doivent opter pour celles qui ne sont pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique. Si les mesures de protection sanitaire d'autres pays diffèrent de celles du pays importateur mais permettent d'atteindre le niveau de protection établi dans ce pays, celui-ci doit les accepter comme équivalentes.

L'Accord SPS contient des règles en matière de transparence et de notification analogues à celles du nouvel Accord sur les obstacles techniques au commerce, et prévoit notamment l'établissement de points d'information chargés de répondre à toutes les questions concernant les prescriptions relatives au commerce. Les nouvelles procédures de règlement des différends s'appliqueront en cas de conflit entre deux membres de l'accord. Il prévoit cependant que le groupe spécial chargé de régler un différend devra demander l'avis d'experts le cas échéant, y compris d'un groupe d'experts techniques ou d'autres organisations internationales.

### 4. L'Accord sur l'agriculture.

L'Accord SPS fait partie de l'Accord global sur l'agriculture qui établit un cadre pour la réforme à long terme des politiques en matière de commerce des produits agricoles et des politiques intérieures. Il s'oriente résolument vers un système axé sur le marché, et prévoit des engagements dans le domaine de l'accès aux marchés, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation. La réduction des incitations en faveur de l'agriculture intensive dans les régions qui ne se prêtent pas à cette activité, prévue dans le cadre du processus de réforme, est un aspect positif pour l'environnement.

Dans l'accord sur l'agriculture, un élément important mérite d'être souligné : l'engagement des membres de libéraliser le commerce grâce à la réduction du soutien interne des producteurs agricoles, et en particulier des subventions à l'agriculture liées à la production. L'annexe 2 de l'accord énonce les conditions et les critères retenus concernant les politiques de soutien interne à exclure des engagements de réduction, c'est-à-dire celles dont les effets de distorsion sur les échanges sont, au plus, minimes. Parmi ces exceptions figurent les versements directs au titre de programmes de protection de l'environnement.

Le droit à bénéficier de ces versements est déterminé dans le cadre d'un programme public clairement défini de protection de l'environnement ou de conservation et dépend de l'observation de conditions spécifiques prévues par ledit programme, y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants. Par ailleurs, le montant des versements doit être limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public.

### 5. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'Accord sur les subventions codifie les règles visant à empêcher les gouvernements membres de se livrer à des pratiques commerciales déloyales et de se faire une concurrence fondée sur le volume des fonds publics plutôt que sur l'avantage comparatif.

L'article 8 de l'Accord sur les subventions révisé énumère les subventions qui ne donnent pas lieu à une action et face auxquelles des droits compensateurs ne peuvent pas être appliqués. Parmi ces exceptions figure l'aide visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales imposées par la législation ou la réglementation, qui se traduisent pour les entreprises par des contraintes plus importantes et une charge financière plus lourde. Une aide limitée à 20% du coût de l'adaptation peut être considérée, dans certaines conditions, comme une subvention ne donnant pas lieu à une action.

### 6. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC)

L'Accord sur les ADPIC prévoit des mesures plus efficaces de protection des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et devrait donc favoriser davantage la recherche et l'innovation et l'amélioration de l'accès aux nouvelles technologies, y compris dans le domaine de l'environnement, pour tous les pays.

L'article 27 contient une définition de l'expression "objet brevetable". Les paragraphes 2 et 3 de cet article précisent les éléments qui pourront être exclus de la brevetabilité et s'étendent à des domaines qui pourraient avoir de l'importance du point de vue de la protection de l'environnement. Le paragraphe 2 prévoit la possibilité d'exclure de la brevetabilité les inventions dont il est nécessaire d'empêcher l'exploitation commerciale pour éviter de graves atteintes à l'environnement. Le paragraphe 3 prévoit que les gouvernements peuvent 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 non biologiques et microbiologiques". Toutefois, les gouvernements doivent protéger les variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens.

### Chapitre 3

## Effets des différents instruments de politique environnementale sur les échanges.

Les mesures prises pour protéger l'environnement touchent souvent la politique commerciale ou ont des conséquences directes ou indirectes sur les échanges. Les réglementations environnementales peuvent engendrer essentiellement deux types d'effets. Le premier se manifeste lorsqu'un pays utilise directement des mesures commerciales -restrictions à l'importation et à l'exportation, par exemple - pour essayer d'atteindre les objectifs de sa politique d'environnement. Le deuxième, moins direct, prend la forme de normes régionales ou nationales qui, dès qu'elles diffèrent des normes en vigueur ailleurs et qu'elles occasionnent un coût de mise en conformité, influent sur la compétitivité internationale et sur l'activité commerciale des entreprises qui y sont soumises.

Il est difficile de généraliser au sujet des effets de création, de détournement ou de restriction des échanges que les mesures de politique environnementale peuvent avoir ; même les effets d'une seule mesure donnée sont difficiles à prévoir en l'absence de renseignements sur les circonstances particulières qui l'entourent. Peu de mesures, en effet, sont appliquées sous la forme de simples restrictions à la frontière et qui ont donc un effet évident sur les échanges. La plupart, au contraire, revêtent la forme de mesures internes (taxes, redevances, règlements techniques ou normes) qui ont une influence sur l'accès au marché et affectent les conditions de la concurrence pour tous les producteurs, nationaux et étrangers.

Les réactions des différents acteurs économiques à ces mesures et donc les conséquences pour le commerce sont difficiles à prédire. Par exemple, un relèvement des normes environnementales dans une petite économie ouverte peut encourager l'importation de produits qui répondent déjà aux nouvelles normes et réduire la part de marché des producteurs nationaux qui ne peuvent pas adapter leur production suffisamment vite ou de manière suffisamment efficace par rapport aux coûts. Au contraire, les fournisseurs étrangers peuvent estimer pas convenable d'adapter leur production aux nouvelles réglementations, en raison des contraintes liées aux économies d'échelle ou aux ressources disponibles et peuvent donc laisser aux producteurs nationaux leur part de marché dans le pays en question.

Les facteurs qui peuvent avoir une influence sur la situation finale sont nombreux :

- une discrimination induite par la politique à l'égard des fournisseurs étrangers ;
- un manque de transparence sur les normes qui met en difficulté les fournisseurs étrangers (cas possible pour les mesures volontaires, comme l'écoétiquetage) ;
- les caractéristiques du marché : taille, ouverture au commerce, proximité des fournisseurs étrangers, concentration du secteur, possibilité de substitution des produits dans la structure des préférences des consommateurs ;
- produits spécifiques auxquels les mesures s'appliquent ;
- accès aux techniques nécessaires pour assurer la conformité aux nouvelles normes de produits.

En général, les instruments économiques auront des effets sur les échanges commerciaux plus uniformes et plus prévisibles que ceux des mesures de réglementation. Dans une économie de marché, les politiques qui cherchent à modifier le comportement des consommateurs ou des producteurs en influant sur les prix sont plus transparentes, moins faussées. Elles permettent d'éviter les problèmes que pose le manque d'information et ont un avantage important : celui de permettre aux forces du marché de répartir à nouveau les ressources de manière efficace après que l'ajustement initial des prix aura eu lieu et que les attentes se seront stabilisées, de sorte que la situation de marché reflétera pleinement l'évolution de l'avantage comparatif. Dans l'ensemble, ces politiques risquent moins que les instruments réglementaires de perturber la répartition du marché entre fournisseurs nationaux et étrangers. En tout cas, une analyse des effets sur les échanges devra prendre en compte la nature des produits auxquels les mesures sont appliquées et si ces produits sont fournis essentiellement par voie d'importation.

Ce type d'analyse pourrait être rendu encore plus complexe si des mesures sont appliquées conjointement (par exemple une consigne sur les emballages réutilisables conjointement appliquée avec une taxe d'élimination des emballages non réutilisables et l'interdiction d'utiliser certaines catégories d'emballages).

Même si, comme nous venons de constater, il est difficile de parvenir à une analyse complète et exhaustive des effets sur le commerce des mesures d'ordre environnementale, on peut analyser plus en détail les effets potentiels de chaque catégorie de mesures.

## I. Taxes et redevances intérieures.

Les taxes et les redevances sur les produits ne créent pas de restrictions à la frontière tant qu'elles sont appliquées au même taux aux produits d'origine nationale et aux produits importés. L'effet induit de ce type de mesure sera une diminution des importations proportionnelle à la baisse générale des ventes sur le marché intérieur. L'ampleur de l'effet dépendra de l'élasticité de la demande du produit par rapport au prix et du taux de substitution du même produit par les consommateurs : s'il est possible de remplacer le produit taxé avec un autre produit, la structure de la consommation évoluera vraisemblablement au détriment du produit taxé.

Les taxes et redevances sur les composants (y compris l'emballage et les services de traitement des déchets) auront dans l'ensemble des effets similaires sur le commerce des composants et sur celui des produits si elles sont répercutées sur les consommateurs sous la forme d'une taxe sur les produits. Les effets sur le commerce seront peut-être plus importants en raison du lien étroit qui peut exister entre l'utilisation de certains composants et la dotation en ressources du pays, mais ils pourront être atténués du fait qu'il est plus souvent possible de remplacer des composants que des produits.

Les taxes et redevances perçues sur les procédés de production pour réduire la pollution dérivante de l'activité productive ne touchent normalement pas les fournisseurs étrangers. Une taxe frappant les produits importés qui remplacerait la taxe sur les procédés pourrait en revanche avoir des effets significatifs sur le commerce. Les importations de produits fabriqués grâce au procédé soumis à la taxe seraient évincées par des produits de remplacement non taxés offerts par d'autres fournisseurs étrangers ou par les producteurs nationaux. Pour déterminer lequel de ces deux groupes se taillerait la plus grande part de marché, il faut savoir ce qu'il en coûterait aux fournisseurs étrangers d'adopter, pour soutenir efficacement la concurrence, un procédé de production qui est vraisemblablement la norme pour les producteurs nationaux. En effet, ils peuvent avoir besoin pour cela d'intrants spécialisés, de techniques brevetées ou d'un ensemble donné d'autres ressources.

Les taxes et redevances sur les produits ou les procédés peuvent être remboursés à la frontière, à l'exportation. Dans le cas des taxes sur les produits, cela garantirait que les exportations ne tombent pas au-dessous du niveau auquel elles se situaient avant l'application de la taxe. Dans le cas des taxes sur les procédés, toutefois, cela peut encourager les producteurs nationaux à se détourner du marché intérieur pour vendre à l'exportation.

Enfin, les redevances administratives sont en général liées directement à des instruments réglementaires afin de couvrir le coût des services publics ; elles peuvent concerner les licences, l'enregistrement, les essais et le contrôle. Elles peuvent être prélevées au point de production, de distribution ou de consommation. Leur incidence sur les échanges peut être accrue si elles sont élevées par rapport à la valeur du produit et si des produits concurrents et différenciés, dont chacun est soumis à des procédures d'essai ou d'enregistrement distinctes, se partagent le marché.

## II. Systèmes de consignation.

Des systèmes de consignation sont appliqués de plus en plus largement afin de régler les problèmes (de volume et de risques) posés par l'élimination des déchets et d'encourager le recyclage ; on constate aussi une tendance à rendre les producteurs responsables de la récupération et du recyclage. Ces systèmes visent en particulier les emballages et les conteneurs, mais on envisage également de les appliquer à des produits usagés, par exemple les piles sèches. Ils prévoient en général que le prix de la consigne est perçu au point de consommation.

Les effets de ces systèmes sur le commerce dépendront principalement des possibilités d'accès des fournisseurs étrangers aux systèmes nationaux de récupération et de recyclage des déchets et des coûts que représente l'utilisation de ces systèmes. Une caractéristique des systèmes de consignation est que les producteurs de

produits de marque utilisant des emballages distinctifs (par exemple, bouteilles pour boissons gazeuses) peuvent être contraints de mettre en place leurs propres systèmes de récupération et de recyclage. Les effets sur le commerce des systèmes de consignation peuvent aussi être significatifs si les conteneurs et emballages non réutilisables sont une condition importante de la compétitivité des produits importés (par exemple parce qu'ils permettent de réduire les frais de transport et d'éviter une récupération coûteuse).

## III. Règlements et normes techniques.

Un large éventail de mesures relatives à l'environnement sont appliqués sous forme de règlements et normes techniques, donnant lieu à prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, ou à la vente, à l'achat, au transport, à la distribution ou à l'utilisation de certains produits sur le territoire national. De nombreuses variations sont possibles, ainsi qu'une combinaison des différentes mesures. Celles qui présentent le plus d'intérêt dans notre analyse sont les normes de produits qui touchent aux caractéristiques matérielles du produit et de ses composants y compris l'emballage, l'étiquetage et le traitement des déchets, ainsi que les normes de procédés concernant la façon dont le produit est fabriqué.

Les effets que les normes de produits peuvent avoir sur le commerce sont généralement bien compris grâce à l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce. Le respect des règlements techniques, qui est obligatoire, constituera une prohibition à la frontière pour les produits qui ne remplissent pas les conditions requises ; les normes, qui sont volontaires, ne créent pas de restrictions directes à la frontière mais elles peuvent se traduire par des obstacles à l'accès au marché si les consommateurs hésitent à acheter des produits qui ne répondent pas aux normes ou si ces produits ne peuvent pas être utilisés avec d'autres dans le cadre d'un système ou en tant que composants de biens finaux.

Les effets de ces normes et règlements sur le commerce dépendront aussi dans une large mesure de la façon dont ceux-ci affectent les conditions de la concurrence entre fournisseurs nationaux et fournisseurs étrangers, notamment en créant des obstacles à l'entrée sur le marché. De nombreux facteurs peuvent jouer un rôle à cet égard, en particulier la nature des essais auxquels les produits sont soumis pour établir leur conformité aux normes et la façon dont les normes de produits sont fixées et appliquées. Des procédures d'essai et de certification trop rigoureuses peuvent décourager les fournisseurs étrangers d'entrer sur un marché car ils ne sont pas sûrs de pouvoir s'y faire une place et la conserver à moyen terme. Dans ce cas-là ils risquent d'entraîner des retards ou des interruptions dans les expéditions, lesquels peuvent à leur tour entraîner une détérioration des produits périssables, une réduction de l'offre sur le marché, une perte de confiance des consommateurs et la désaffection de la clientèle. Les procédures d'essai et de certification peuvent aussi être coûteuses, en particulier lorsqu'il est nécessaire de renouveler les essais pour conserver l'accès au marché.

La façon dont les normes de produits sont fixées peut influencer sur le commerce dans la mesure où il s'avère moins coûteux ou plus facile pour les producteurs nationaux que pour les fournisseurs étrangers de s'y conformer. Il est probable que les normes nationales de produits refléteront d'une certaine manière les conditions locales et cela peut en soi accroître l'avantage compétitif des producteurs nationaux. Le risque que les procédures d'établissement des normes créent des obstacles à l'accès au marché des fournisseurs étrangers peut augmenter lorsque les apports des industries locales constituent une partie essentielle du procédé ; dans les cas extrêmes, on peut observer une action délibérée visant à faire dresser des obstacles à l'accès au marché.

Il est évident que toutes les formes de règlements et de normes techniques auront des effets significatifs sur le commerce s'il y a discrimination induite par la politique et s'il n'y a pas de transparence véritable au moment où celle-ci est nécessaire. Même si l'on suppose que les normes ne sont pas discriminatoires et sont pleinement transparentes, leurs effets sur le commerce peuvent être exacerbés si elles obligent à utiliser des marchandises, des services ou des techniques que les producteurs nationaux peuvent se procurer à des conditions plus favorables. Il peut y avoir des effets secondaires sur le commerce si les fournisseurs étrangers sont contraints d'acheter leurs intrants aux producteurs nationaux pour répondre aux normes de produits locales.

Les effets sur le commerce peuvent aussi être accentués lorsque les normes nationales de produits sont si différentes, notamment par leur complexité, des normes de produits appliquées ailleurs que les fournisseurs étrangers n'ont pas intérêt, pour des raisons techniques ou économiques, à créer des gammes de production spécialement pour ce marché. Cela est d'autant plus vrai que le marché, ou la part de marché que les fournisseurs étrangers peuvent espérer conquérir, sont restreints. Toutefois, l'ampleur des gammes de



production n'est qu'un élément des coûts de production et pas nécessairement l'élément décisif. L'existence d'une forte protection à la frontière du marché national jouera un rôle important dans ce contexte.

Un autre facteur qui a une influence dans la prise de décision des producteurs étrangers est la différenciation normative à l'intérieur du même pays : le fait que des normes différentes sont appliquées au niveau national, au niveau régional et au niveau local peut accroître les coûts qu'ils devront payer pour s'y conformer.

Les normes de procédés auront des incidences commerciales pour les producteurs étrangers s'il faut que ceux-ci les respectent pour que leurs produits aient accès au marché. Les effets seront dans l'ensemble les mêmes que ceux des normes de produits, sauf qu'il ne sera peut-être pas possible aux fournisseurs étrangers, ni rentable pour eux, de satisfaire à certaines normes pour des raisons techniques ou pour des raisons liées aux ressources. Même s'ils peuvent satisfaire aux normes d'une manière efficace par rapport aux coûts, pour s'y conformer ils peuvent avoir à engager des frais élevés dans les essais et la certification du fait des inspections sur place.

#### IV. Programmes volontaires d'écoétiquetage

Les programmes volontaires d'écoétiquetage sont généralement lancés par le secteur privé et ils peuvent avoir des effets sur le commerce s'ils ne sont pas portés à la connaissance des fournisseurs étrangers en temps opportun. Ces programmes fonctionnent comme des instruments de commercialisation et sont conçus pour donner un avantage compétitif aux produits étiquetés en attirant l'attention sur leurs qualités écologiques ; ils peuvent donner indirectement l'impression que les produits non étiquetés ne respectent pas l'environnement, qu'ils aient fait ou non l'objet d'une évaluation.

L'effet sur le commerce dépendra en très grande partie de la façon dont les programmes sont appliqués. Un élément déterminant à cet égard est que les producteurs et les consommateurs choisiront quelles catégories de produits seront étiquetées et à quels critères environnementaux les produits devront répondre pour que l'écoétiquette puisse y être apposée. La mesure dans laquelle le processus de sélection favorise des caractéristiques que les producteurs nationaux peuvent donner plus facilement ou à moindre coût à leurs produits peut avoir une incidence sur les échanges. Un accès réel aux programmes d'écoétiquetage est essentiel pour les producteurs étrangers, car il signifie que ceux-ci auront la possibilité de participer au processus de sélection et que leurs produits pourront être soumis à des essais et obtenir les étiquettes aux mêmes conditions que les produits d'origine nationale.

Les critères auxquels un produit doit répondre pour qu'une étiquette lui soit apposée sont généralement l'aspect le plus important des programmes d'écoétiquetage. Si, en théorie, de nombreux systèmes sont fondés sur l'analyse du cycle de vie d'un produit, dans la pratique la plupart tendent à ne faire ressortir que quelques-unes des qualités que ce produit présente pour l'environnement. Le processus de sélection peut, délibérément ou non, favoriser des caractéristiques que les producteurs nationaux peuvent plus facilement donner à leurs produits car les critères tiendront normalement compte des conditions environnementales locales, telles que la disponibilité en matières premières, les contraintes liées aux ressources environnementales.

Les critères fondés sur les normes de procédés peuvent s'avérer particulièrement difficiles à respecter pour les fournisseurs étrangers, et ils soulèvent plusieurs questions complexes. Ces producteurs peuvent avoir des difficultés à obtenir l'écoétiquette si les procédés qu'ils préfèrent ne coïncident pas avec ceux qui sont souhaités sur le marché national ou si donner la preuve qu'ils satisfont à la norme de procédé entraîne pour eux des coûts supplémentaires considérables. Mais, nous analyserons plus en détail toutes les questions liées aux procédés et aux méthodes de production prochainement, dans la troisième partie.

La prolifération des programmes nationaux d'écoétiquetage, comportant tous des critères différents, peut entraîner une telle fragmentation du marché que les fournisseurs étrangers risquent, pour des raisons liées aux ressources ou à leur capacité, de ne pas pouvoir ajuster leurs produits ou leurs méthodes de production pour satisfaire à chacun de ces critères. Ces fournisseurs peuvent alors être contraints d'abandonner certains de leurs marchés d'exportation.

#### V. Prescriptions en matière de traitement des déchets.

Les producteurs étrangers peuvent être désavantagés à plusieurs égards lorsqu'il s'agit de respecter des prescriptions en matière de traitement des déchets. Etant donné qu'ils sont généralement situés à plus grande distance des marchés, ils jugeront sans doute nécessaire d'utiliser de plus grosses quantités d'emballage pour transporter leurs produits que leurs concurrents nationaux, et cela leur imposera des coûts additionnels qui risquent de se traduire par de grandes différences de prix entre leurs produits et les produits d'origine nationale.

Un autre désavantage pour les exportateurs est représenté par les différentes prescriptions relatives à l'emballage sur les différents marchés. Des différences importantes peuvent exister dans des domaines tels que la spécification des matériaux utilisés pour la fabrication des emballages, la récupération, les objectifs en matière de réutilisation et de recyclage et les caractéristiques des systèmes de récupération ou de consignation. Les effets peuvent être les mêmes que dans le cas de l'écoétiquetage.

Comme pour les critères choisis pour obtenir une écoétiquette, les prescriptions en matière d'emballage seront vraisemblablement choisies et élaborées compte tenu des catégories de déchets d'emballages les plus courantes dans le pays, des installations nationales d'élimination des déchets et des priorités fixées dans ce domaine par les autorités. Lorsque ces éléments ne correspondent pas à la forme d'emballage que les producteurs étrangers préfèrent, il peut en résulter des restrictions à l'importation. Tel sera le cas de toute évidence lorsque les catégories d'emballages utilisées par les fournisseurs étrangers ou celles qu'ils préfèrent pour des raisons liées à la dotation en ressources de leur pays, à la capacité technologique et aux coûts de production ou aux frais de transport, sont interdites sur le marché intérieur. Des différences de taille, de conception et de technologie peuvent aussi empêcher la réutilisation à l'échelon local des emballages importés. Cela voudra peut-être dire que les produits étrangers seront effectivement exclus du marché intérieur ou que les producteurs seront contraints de prendre en charge les coûts additionnels que représentent la récupération et la réexportation de tous les emballages interdits ou non réutilisables. C'est donc possible que ces coûts additionnels désavantagent, au niveau des prix, les produits importés par rapport aux produits d'origine nationale.

L'activité de récupération et élimination des déchets pose aussi d'autres problèmes pour les entreprises qui opèrent sur les marchés extérieurs, tout d'abord les difficultés d'accès aux services locaux d'élimination des déchets. Plusieurs sont les causes de ces difficultés :

- premièrement, une grande variété d'emballages pour l'exportation qui ne sont pas normalisés sont utilisés dans les échanges internationaux et il n'est pas réaliste de s'attendre que l'on trouvera pour tous, au lieu de destination finale, les installations de ramassage, de tri et de recyclage nécessaires ;
- deuxièmement, même lorsqu'il existe localement les installations nécessaires, il se peut que leur utilisation soit soumise à des conditions qu'il est plus difficile aux fournisseurs étrangers de respecter. Les programmes de ramassage, de tri et de réutilisation ou de recyclage, qu'ils soient mis en œuvre par des entreprises publiques ou par des entreprises privées, présentent généralement les caractéristiques suivantes : ils ne concernent que certains types de déchets d'emballages (les autres peuvent être totalement interdits, ou leur élimination incombe aux fournisseurs eux-mêmes, ou les tarifs sont prohibitifs) ; pour l'accès au programme, une redevance est perçue qui donne normalement le droit d'apposer sur l'emballage une étiquette indiquant qu'il sera accepté dans le programme ; et des échantillons doivent faire l'objet d'essais et être approuvés avant être acceptés. Dans de nombreux cas, les programmes sont appliqués par des associations professionnelles du pays, et il peut être plus difficile pour les producteurs étrangers, en particulier pour les petits producteurs, d'y accéder dans la pratique.

Afin de réduire au minimum l'élimination finale de la partie des déchets qui ne peut pas être récupérée, réutilisée ou recyclée au lieu de destination finale, des taxes prohibitives peuvent être imposées pour l'incinération ou la mise en décharge. Elles frapperont plus lourdement les producteurs étrangers dans la mesure où leurs emballages ne sont pas normalisés et où il n'y a pas pour eux d'autres moyens d'élimination.

Somme toute, les prescriptions en matière de récupération, de réutilisation et de recyclage ainsi que les systèmes de traitement et de consignation risquent d'avoir des effets de distorsion considérables sur le commerce. La compétitivité des importations peut être affectée à la fois par les frais de réexportation des déchets vers le pays d'origine ou par les coûts de la participation aux systèmes de traitement et de recyclage du pays importateur ainsi que par les facteurs qui entravent l'accès à ces systèmes.

Les lois en matière de récupération et de recyclage peuvent entraîner un accroissement des exportations de déchets de matériaux d'emballage à éliminer ou à réutiliser si l'industrie de recyclage du pays qui les applique n'a pas une capacité suffisante pour recycler en totalité ces déchets. On mentionnera à cet égard le problème de l'accroissement des exportations de déchets à destination des pays en voie de développement. Ces lois peuvent aussi entraîner un accroissement du commerce des matériaux d'emballage entre les producteurs des pays qui appliquent les nouvelles formes de prescriptions en matière d'emballage et les fournisseurs d'autres pays qui ont besoin des emballages pour que leurs produits puissent accéder aux marchés.

## VI. Prescriptions concernant la teneur.

Les réglementations précisant les matières qui doivent être présentes dans les produits ou les composantes de produits constitueront des restrictions à la frontière pour les produits qui ne contiennent pas ces matières. D'une manière plus générale, les matières spécifiées seront vraisemblablement fonction des ressources et des techniques disponibles dans le pays ou des préférences locales et elles ne correspondront pas nécessairement, et même probablement pas, aux matières que les fournisseurs étrangers préféreraient incorporer dans leurs produits compte tenu de leurs propres ressources, capacités techniques ou situation économique. En particulier, il se peut que les matières en question ne soient pas disponibles ou utilisables de façon économique dans le pays d'exportation et que, pour conserver sa part de marché, le fournisseur étranger doive les importer, y compris en provenance du pays qui applique la législation.

Un exemple de ce dernier cas nous vient des Etats-Unis où, à partir de 1989, plusieurs Etats américains ont établi des normes qui prévoient un pourcentage de papier recyclé dans la production du papier journal. Le Canada étant le premier fournisseur de papier journal des Etats-Unis, la conséquence de cette nouvelle législation a été une baisse des importations américaines de papier canadien et la réorientation de l'industrie canadienne de papier journal, pour adapter sa production aux nouvelles prescriptions. Mais, autre effet sur les rapports commerciaux entre les deux pays, le Canada a dû augmenter ses importations de vieux papier (justement des Etats-Unis) pour produire du papier recyclé et faire face à la demande américaine.

## Chapitre 4

### L'harmonisation des normes d'environnement : un moyen pour atténuer les distorsions dans les échanges.

*"Lorsqu'il n'existe pas de raisons valables pour expliquer des différences, les gouvernements devraient s'efforcer d'harmoniser leurs politiques d'environnement, par exemple quant au calendrier de mise en application et à la portée générale des mesures réglementaires visant certaines industries, afin d'éviter des perturbations injustifiées dans la structure des échanges internationaux ainsi que la distribution internationale des ressources, engendrées par la diversité des normes d'environnement nationales".* Le principe d'harmonisation est un des "Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques d'environnement sur le plan international", adopté par le Conseil de l'OCDE en 1972. Cela démontre que, depuis de longues années, la question de l'harmonisation des normes d'environnement a été au coeur des discussions sur les échanges et l'environnement.

Jusqu'à présent, les efforts d'harmonisation ont porté essentiellement sur la convergence des normes de produits tendant à faciliter le commerce international et, de ce point de vue, ils ont été relativement positifs. Ils ne visent pas à instituer des normes identiques, mais à accroître la compatibilité internationale des dispositions concernant la mise au point et l'administration des normes de produits lorsque les différences ne jouent pas un rôle essentiel dans la protection de l'environnement ou de la santé publique des différents pays.

Dans le contexte actuel des échanges et de l'environnement, la nécessité d'harmoniser les instruments des politiques environnementales autres que les normes de produits, pour des raisons écologiques mais aussi commerciales, a pris une importance nouvelle et en même temps elle présente de nouveaux problèmes dus à l'élargissement du champ d'application du principe de l'harmonisation.

Dans les années à venir, en suivant la tendance déjà en cours dans beaucoup de pays, l'éventail des instruments des politiques d'environnement susceptibles de générer des barrières commerciales non tarifaires pourrait aller au-delà des aspects classiques (les normes de sécurité des produits alimentaires, par exemple) et s'étendre à des règles régissant le conditionnement et l'étiquetage ainsi qu'aux méthodes de production et aux procédés. C'est pour cela qu'il serait très avantageux économiquement et commercialement de parvenir à une convergence des approches nationales touchant la définition et la mise en oeuvre de ces normes. L'harmonisation des normes environnementales est bénéfique pour des raisons purement économiques, parce qu'elle permet l'augmentation des économies d'échelle au plan de la production et de l'atténuation des incertitudes pesant sur les exportateurs. Pour toutes les catégories de normes relatives aux produits, l'harmonisation entre les pays peut baisser les coûts de production des entreprises. Le fait de ne pas avoir à adapter la production à d'innombrables normes nationales comporte des avantages économiques pour les producteurs : des chaînes de production plus longues, des exigences moins contraignantes en termes de stocks, une moindre nécessité d'informations.

En termes de compétitivité, la réalisation de politiques environnementales harmonisées peut être un facteur de réduction des distorsions qui faussent le jeu de la concurrence. Avec une harmonisation plus poussée des instruments de politique environnementale, on verrait s'atténuer la tendance selon laquelle les coûts de conformité aux différentes réglementations nationales modifient la compétitivité relative des industries et des entreprises participant aux échanges internationaux. Certains avantages pourraient revenir aux industries et aux entreprises qui opèrent dans des pays où les contrôles en matière d'environnement sont moins contraignants, alors que des handicaps pourraient être subis par les pays où le respect des normes d'environnement impose des dépenses plus lourdes.

La conséquence d'une plus grande harmonisation serait l'abolition des différences observées entre les pays en matière de réglementation touchant l'environnement et les éventuelles réorientations des investissements étrangers imputables aux écarts entre les coûts écologiques. Une thèse soutenue par plusieurs courants de pensée affirme que les différences en matière de réglementations et de coûts peuvent conduire à intensifier les courants d'investissement direct étranger vers des installations plus polluantes et, par conséquent, susciter la création de paradis pour pollueurs, surtout dans les pays en développement. En outre, il n'est pas non plus exclu

que les Etats étant donné la concurrence à laquelle ils se livrent pour attirer les investissements étrangers, soient tentés de baisser leurs normes au-dessous du niveau qu'ils auraient peut-être retenu sans l'aiguillon de la concurrence.

Mais, comme des études conduites sur le sujet le montrent, il existe peu d'exemples concrets de réimplantation d'installations industrielles ou même d'investissements nouveaux s'expliquant par des différences dans les politiques d'environnement. Ceci s'explique peut-être par le fait que les dépenses liées à l'environnement constituent une fraction relativement faible de l'investissement total, même lorsqu'il s'agit d'activités industrielles relativement polluantes.

Outre les avantages économiques et commerciaux évoqués ci-dessus, l'harmonisation des instruments des politiques d'environnement peut aussi concourir à la réalisation des objectifs touchant l'environnement. D'une manière générale, les efforts d'harmonisation qui vont dans le sens d'un alignement vers le haut des différentes normes nationales de protection de l'environnement peuvent procurer à beaucoup de pays de précieux avantages écologiques. La convergence des instruments environnementaux peut être d'une grande utilité face à la pollution mondiale et transfrontière, (réchauffement du globe, appauvrissement de l'ozone stratosphérique), comme vis-à-vis des préoccupations touchant les ressources de la planète. Dans tous ces cas, il ne faut pas agir à l'échelle nationale pour gérer les externalités et les ressources de l'environnement international étant donné que, en règle générale, les effets des coûts et bénéfiques ne coïncideront pas avec les frontières nationales.

Vraisemblablement, les efforts déployés en coopération pour venir à bout de ces problèmes revêtiront la forme d'approches concertées des politiques d'environnement permettant d'arriver à un partage plus équitable des coûts et des avantages entre les pays et d'atténuer les distorsions sur le plan de la concurrence comme sur celui d'autres facteurs économiques. L'harmonisation dictée par des raisons d'interdépendance écologique ira certainement au-delà des normes relatives aux produits pour s'étendre à d'autres formes d'instruments des politiques d'environnement, par exemple les normes concernant la qualité, les procédés et les instruments économiques.

Si l'harmonisation des politiques d'environnement, dans certaines conditions, reste un objectif opportun pour prévenir d'éventuelles distorsions dans les échanges, on admet par ailleurs qu'il peut être souhaitable que les politiques d'environnement diffèrent, pour de nombreuses raisons économiques et écologiques. La disparité des patrimoines naturels et des choix en matière d'environnement intervient dans les avantages concurrentiels, l'harmonisation parfaite des normes n'étant ni réalisable ni bénéfique du point de vue de l'efficacité des échanges.

Les dotations en ressources d'environnement des pays sont habituellement fonction :

- de la capacité ou de la fragilité naturelle des terres, de l'eau et de l'atmosphère telle qu'elle est déterminée par des facteurs comme le climat, les précipitations, le régime des vents et la situation géographique ; et
- des pressions s'exerçant sur l'environnement naturel telles qu'elles se reflètent dans les niveaux d'industrialisation, d'urbanisation et de pollution.

En plus, on observe des différences très profondes entre les pays en ce qui concerne la valeur que les citoyens attachent à la qualité de l'environnement, leur évaluation des risques relatifs et leurs idées sur la manière de gérer ces risques.

Pour des raisons écologiques, donc, mais aussi pour des considérations de souveraineté nationale, les politiques et normes d'environnement varieront d'un pays à l'autre, selon leur situation relative et leurs choix collectifs. Ces différences peuvent aussi être une source d'avantages comparatifs sur le plan du commerce. L'harmonisation ne devrait pas éliminer les différences qui séparent légitimement les pays en ce qui concerne la valeur sociale qu'ils attachent aux objectifs d'environnement et de santé pour lesquels des normes sont formulées.

Parfois on considère que le terme harmonisation est employé par euphémisme pour désigner les efforts visant à réduire les normes d'environnement à leur plus petit dénominateur commun. L'adoption de normes inférieures à celles que certains auraient préférées est peut-être le seul moyen pour arriver à un accord international sur des règles communes, mais pourrait constituer un risque pour l'environnement. En fait, certains craignent qu'une harmonisation stricte des normes puisse être un obstacle pour les pays, pris individuellement, vers l'adoption de lignes d'action plus rigoureuses et plus originales. Ces raisons conduisent à défendre la thèse selon laquelle les normes ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale doivent constituer le niveau inférieur et non le

niveau supérieur des normes nationales et infra nationales en matière d'environnement. Ce point de vue, s'il prévalait, atténuerait la tendance à abaisser les normes d'environnement, mais ne contribuerait pas beaucoup à la résorption des frictions commerciales générées par les différences nationales en matière de normes.

Au contraire, d'autres voient dans l'harmonisation un moyen d'élever les normes d'environnement afin de limiter l'accès au marché dans le cas de certains produits. Une uniformisation internationale des normes pourrait contraindre certains pays à adopter des politiques d'une rigueur et d'un coût démesurés par rapport à leur environnement physique et à leur conditions économiques, ou à perdre certains débouchés sur les marchés d'exportation. Les pays en développement s'inquiètent tout particulièrement à l'idée que le renforcement de l'harmonisation et de la rigueur des normes d'environnement en vigueur dans les pays de l'OCDE ne réduise leur accès aux marchés de ces pays. Par exemple, les exportations des produits des pays en développement pourraient subir le contrecoup de l'harmonisation à un niveau élevé des normes relatives aux composés chimiques et aux métaux lourds utilisés dans certaines techniques de fabrication ou aux pesticides employés dans l'agriculture.

Faute de ressources techniques et financières suffisantes, quelques pays auront des difficultés à adopter et mettre en vigueur des normes d'environnement à la hauteur de celles qui prévalent dans les pays de l'OCDE. En même temps, une harmonisation plus poussée des normes peut aussi concourir à faciliter les efforts de commercialisation et les exportations de ces mêmes pays.

Dans la réalité, l'harmonisation totale des instruments ou normes des politiques d'environnement est virtuellement impossible et même une convergence partielle est un objectif difficile à réaliser en pratique. Outre que les pays ne sont pas d'accord sur les meilleurs moyens de venir à bout des problèmes d'environnement, ils sont loin d'être homogènes sous l'angle des pratiques et des dotations en ressources d'environnement. Les nations diffèrent quant à leurs préférences en matière d'environnement, à leur évaluation des risques et au niveau tolérable de risque qu'elles sont disposées à accepter.

D'importantes divergences de vues existent dans les rangs de la communauté scientifique au sujet de facteurs tels que les niveaux *sûrs* d'émissions de radiation, la pureté des aliments et la pollution atmosphérique. De ce fait, la notion d'harmonisation en est venue à sous-entendre une certaine dose d'accord entre les pays sans que cela signifie que les normes ou les instruments des politiques d'environnement soient identiques ou uniformes.

## I. Les différentes stratégies d'harmonisation.

L'harmonisation est un terme vague qui a recouvert, peu à peu, différents types et niveaux de procédés visant à une plus grande compatibilité des modalités d'utilisation des instruments de politique des différents pays. Les principales formes d'harmonisation, que nous allons examiner, sont : l'harmonisation préalable à la commercialisation, la reconnaissance mutuelle, l'équivalence, la mise au point de normes internationales.

### 1. L'harmonisation préalable à la commercialisation.

A ce stade, l'effort porte en gros sur l'harmonisation des procédures administratives mises en place pour l'analyse, l'approbation ou l'homologation des produits avant qu'ils ne soient lancés sur le marché. Cette phase peut avoir pour but d'arriver à une convergence des moyens pour lesquels les gouvernements se procurent les données requises pour évaluer les caractéristiques des produits ou procédés sous l'angle des impératifs de l'environnement. Cela peut inclure l'harmonisation des types d'essai réalisés, des protocoles ou méthodes d'essai ainsi que des procédures et pratiques adoptées pour les essais en laboratoire. A un autre niveau, l'harmonisation préalable à la commercialisation vise à assurer la convergence des procédés d'évaluation des risques ou de l'appréciation des données découlant des procédures d'essai harmonisées. Les initiatives de ce genre favorisent les accords sur les critères à appliquer pour déceler les effets potentiellement négatifs qu'un produit peut exercer sur la santé et l'environnement ainsi que les risques virtuels associés à l'exposition. Les modalités d'exécution des études d'évaluation des risques peuvent certes se prêter à une harmonisation, mais de profondes différences peuvent encore séparer les pays en ce qui concerne leur perception du risque qu'ils sont disposés à accepter.

Un exemple des efforts d'harmonisation préalable à la commercialisation est donné par le programme de l'OCDE sur les produits chimiques, qui a consisté en substance à fixer, pour les essais, des procédures convenues permettant de s'assurer de la sécurité des produits chimiques avant d'autoriser leur lancement sur le

marché. Ces travaux ont permis de mettre au point des lignes directrices pour les essais de produits chimiques, des principes de bonnes pratiques de laboratoire, un ensemble de données préalables à la commercialisation pour l'évaluation des produits chimiques, ainsi que des règles régissant l'acceptation mutuelle des données. Ce programme de travaux facilite aussi l'essai et l'évaluation de substances nocives pour l'environnement grâce aux efforts entrepris en coopération par plusieurs pays. Si les travaux actuels de l'OCDE visent à arriver à une acceptation mutuelle des données, les travaux futurs pourraient tendre à faciliter l'acceptation mutuelle des évaluations ou des études d'appréciation des risques.

## 2. La reconnaissance mutuelle.

En vertu du mécanisme de reconnaissance mutuelle, les produits fabriqués et vendus légalement dans un pays sont autorisés à pénétrer dans d'autres pays, ce qui sous-entend que les pays acceptent mutuellement leurs normes d'environnement. La reconnaissance mutuelle ne tend pas véritablement à harmoniser les politiques d'environnement ; en fait elle a pour but d'assurer la libre circulation des biens à travers les frontières nationales. S'adressant davantage au commerce qu'à l'environnement, la reconnaissance mutuelle est une notion qui ne convient peut-être que pour une gamme étroite de produits et de normes ainsi que pour des groupes de pays ayant des préférences similaires en matière d'environnement. L'avantage de la reconnaissance mutuelle est qu'elle peut permettre de lever les obstacles commerciaux découlant de normes moins essentielles ainsi que de centrer les efforts d'harmonisation sur un éventail de normes environnementales plus étroit et défini avec plus de précision. La reconnaissance mutuelle pourrait aussi être une stratégie utile pour harmoniser les différentes approches des politiques d'environnement comme les instruments économiques ou l'étiquetage écologique.

L'Union Européenne a adopté largement le principe de l'acceptation et de la reconnaissance mutuelle après la décision de la Cour européenne de justice relative au Cassis de Dijon. D'après cette doctrine, un pays membre peut appliquer des normes de production aux biens produits et vendus à l'intérieur de ses frontières, mais il ne peut pas empêcher la vente sur les territoires de sa juridiction de produits qui satisfont aux normes d'autres pays membres de l'UE, sauf si la norme nationale est indispensable pour protéger la santé publique et le consommateur. La Commission Européenne peut ainsi faire une distinction entre les règlements non essentiels et les règlements essentiels : les premiers sont soumis à la procédure d'acceptation mutuelle dans tous les pays de l'Union tandis que les seconds peuvent faire l'objet d'un degré d'harmonisation plus poussé.

Les produits intéressés par ce principe en Europe sont essentiellement les produits alimentaires et certains procédés de production et de transformation des aliments. La question se pose de savoir à quel degré le principe de la reconnaissance mutuelle est applicable aux normes concernant l'environnement et aux pays ayant des préférences extrêmement divergentes en matière d'environnement. Une instance supranationale s'imposerait pour aider à établir une distinction entre les normes essentielles et non essentielles, sous l'angle de leur rôle dans la protection de la santé et de l'environnement, et pour régler les différends éventuels.

## 3. L'équivalence.

Les conceptions fondées sur l'équivalence partent de l'idée que si deux normes ou réglementations techniques ne sont pas forcément identiques, elles sont cependant équivalentes si les produits, les procédés ou les conditions environnementales qui répondent aux exigences de l'une des normes ou réglementations techniques répondent aussi à celles de l'autre. Chaque pays devrait donner accès à son marché aux produits ou services d'un autre pays lorsque ceux-ci sont conformes aux normes du pays exportateur et à des réglementations techniques qui sont équivalentes, au sens défini ci-dessus, aux normes et réglementations techniques correspondantes du pays importateur.

Le principe de l'équivalence permet de prendre en compte la diversité des circonstances dans lesquelles les pays protègent leur environnement ainsi que les conditions et facteurs environnementaux qui influent sur la définition des normes. Il ouvre aussi la possibilité d'appliquer des approches et des instruments d'action différents. Même si, théoriquement, ce concept facilite les échanges de produits répondant à des normes différentes, des litiges commerciaux peuvent malgré tout naître au sujet de la définition des termes de l'équivalence. Les pays peuvent avoir des vues très divergentes quant au point de savoir si des normes différentes donnent une garantie équivalente de protection de l'environnement ; c'est pour cette raison qu'il conviendrait d'expérimenter des méthodes permettant de mesurer le degré d'équivalence et d'analyser dans quelle mesure ces méthodes sont utiles pour régler les différends sur la notion d'équivalence.

L'équivalence est un élément important de l'Accord de libre échange entre Etats-Unis et Canada et de divers Accords du GATT. En vertu de l'accord de libre échange qui les lie, le Canada et les Etats-Unis s'engagent à ouvrir leurs frontières aux échanges de produits agricoles et d'autres biens. Faire en sorte que ces mesures équivalentes à des normes et des réglementations est une étape indispensable du processus de libéralisation des échanges. Dans cet accord, le chapitre consacré à l'agriculture contient des clauses visant à rendre équivalentes et, dans toute la mesure du possible, identiques les procédures d'essai et d'évaluation, les exigences en matière d'étiquetage et les tolérances concernant les résidus de certains produits chimiques. Ce chapitre prévoit la constitution de groupes de travail techniques pour un ensemble limité de secteurs de produits. Il précise les dispositions que les groupes techniques devront prendre, chacun dans son domaine de compétence propre, pour rendre équivalentes ou identiques les normes fixées respectivement par le Canada et les Etats-Unis, y compris en ce qui concerne l'évaluation des risques.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 de cette partie de notre travail, l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires du GATT prévoient que les pays importateurs acceptent comme équivalentes à leurs propres mesures les mesures des pays exportateurs dès lors que les exigences des pays importateurs sont respectées.

## 4. L'adoption de normes internationales.

La manière la plus globale pour atteindre un niveau d'harmonisation est de s'en remettre à des instances multilatérales pour établir des normes internationalement acceptées en ce qui concerne les produits ou les procédés. Des normes environnementales communes applicables aux produits, aux procédés ou à la qualité du milieu peuvent être également arrêtées au niveau régional, ce qui est le cas pour l'Union européenne. L'adoption de normes communes comporte de très importants avantages commerciaux et économiques mais elle peut être également bénéfique du point de vue de l'environnement en ce sens que des niveaux minimaux de protection sont ainsi fixés.

L'adoption de normes reconnues internationalement comporte des difficultés : outre les difficultés pratiques liées à leur définition d'un commun accord, les vues divergent quant au point de savoir si ces normes ou règles doivent être considérées comme un plafond ou comme un plancher pour les règlements nationaux. Si les normes internationales sont prises comme plafond, elles peuvent empêcher ou dissuader certaines nations d'adopter des normes plus restrictives fondées sur leurs préférences et leurs dotations en biens en matière d'environnement. Si elles constituent un plancher ou un minimum pour les règles nationales, des critères et des règles devront être établis pour trouver des solutions aux différends commerciaux se rapportant à des réglementations nationales plus restrictives.

L'Accord du GATT sur les mesures sanitaires et phytosanitaires demande aux pays de fonder leurs mesures sanitaires et phytosanitaires sur des normes, lignes directrices ou recommandations internationales lorsqu'il en existe. Il encourage aussi la mise au point et l'adoption, sur une base aussi large que possible, de normes internationales uniformes de sécurité alimentaire afin d'atténuer les obstacles aux échanges agricoles. Pour cela il fait recours à trois organisations internationales de normes : la Commission du Codex alimentarius (organe conjoint O.M.S./F.A.O.), l'Office international épizootique et la Convention internationale pour la protection des végétaux. La Commission du Codex alimentarius a déjà établi quelques 200 normes de produits, plus d'une quarantaine de codes et de lignes directrices pour la production et la transformation de produits alimentaires, la fixation de plafonds pour les additifs alimentaires présents dans différents produits et les niveaux maximums de résidus pour 200 pesticides environ.

Le même Accord permet aux pays d'adopter des règles plus rigoureuses que celles fixées par ces organisations si ces règles se justifient pour des raisons scientifiques et aussi si elles sont la conséquence du niveau de protection qu'un pays juge approprié. Le niveau de protection approprié peut être librement déterminé à partir de n'importe quel critère décidé par le pays en question, sous réserve toutefois que celui-ci prenne en compte les considérations économiques et commerciales et s'abstienne d'introduire des différences arbitraires et injustifiables dans le niveau de protection pour lequel il opte. Les techniques d'évaluation des risques convenues à l'échelle internationale font partie intégrante du processus de justification scientifique que devra appliquer une partie pour prouver, si la demande lui en est faite, que la mesure qu'elle a choisie était nécessaire pour arriver au niveau de protection qu'elle juge approprié. Des litiges commerciaux peuvent naître entre les parties du fait de divergences dans l'appréciation d'aspects tels que le fondement scientifique de normes plus élevées que la norme internationale, la justification des distinctions touchant le niveau de protection jugé approprié ou

le point de savoir si des mesures moins restrictives du point de vue commercial que celles qui ont été adoptées permettraient d'obtenir le niveau de protection considéré comme approprié.

## II. Quelques questions posées par l'harmonisation.

Lorsqu'on se place dans la perspective des échanges, l'un des aspects les plus controversés des normes écologiques est celui de la définition concertée et de l'évaluation des critères auxquels répond la norme ou la politique considérée. Lorsqu'une norme écologique est accusée de constituer un obstacle déloyal aux échanges, comment en évaluer la légitimité? Cette question peut se poser aussi bien lorsqu'on harmonise les critères préalable à la commercialisation en vue de l'adoption de normes que lorsqu'on exempte les normes de la nécessité d'une reconnaissance mutuelle, que l'on porte un jugement sur l'équivalence des normes ou que l'on évalue des normes qui s'écartent de celles convenues à l'échelle internationale. La place de la science, le rôle de l'évaluation des risques et la charge de la preuve sont autant de points importants à régler.

Dans le débat sur comment juger l'efficacité des normes écologiques lorsque celles-ci sont en cause dans des différends commerciaux, une partie préconise de s'appuyer sur des *données scientifiques solides*. Cette expression peut avoir plusieurs sens. Elle peut signifier que la norme est fondée sur des données réunies de manière scientifique ou qu'elle traduit une approche scientifique de l'évaluation des risques ou que les normes prennent en compte toutes les preuves scientifiques disponibles. Ou bien encore, on peut vouloir dire que la norme reflète un consensus scientifique. Il est pourtant bien rare que la science offre, intrinsèquement, des preuves indiscutables des effets et des risques pour l'environnement. Par exemple, il est très difficile d'obtenir un consensus scientifique dans un pays donné, et plus encore d'arriver à un consensus entre plusieurs pays, au sujet des effets qu'un niveau donné de réduction de la pollution exerce sur l'environnement et la santé.

Souvent, on prétend que la science ne peut et ne devrait pas être le facteur décisif dans l'établissement des normes, normes qui doivent aussi intégrer le niveau de risque qu'une société est prête à accepter. Par nature, les évaluations des risques sont probabilistes ; leurs résultats et leur interprétation sont extrêmement sensibles aux hypothèses de travail énoncées ou tacites. La science peut aider à déterminer la probabilité d'impact d'un événement donné et le niveau de risque, mais la perception du risque en question peut différer considérablement d'un pays à l'autre. La gestion de ce risque peut donc être variable selon ce qu'une société considère comme tolérable et selon sa propre analyse des coûts et des avantages. Certains pays préféreront prévenir les effets nocifs sur l'environnement en fixant des normes environnementales rigoureuses, alors que d'autres seront enclins à différer toute action jusqu'à ce que ces effets soient évalués avec plus de certitude scientifique. La mesure selon laquelle les critères non scientifiques devraient être pris en compte pour porter un jugement de valeur sur la légitimité des normes environnementales est une question controversée.

En plus, il y a la question de la charge de la preuve lorsqu'il s'agit de justifier les normes environnementales. L'une des approches est de permettre aux pays d'adopter des normes plus rigoureuses que les normes internationales si, en cas de différends commerciaux, le pays importateur peut prouver que la norme repose sur des faits scientifiques. Une autre approche consiste à laisser les pays libres d'adopter des normes supérieures aux normes internationales si, en cas de différends commerciaux, le pays importateur peut démontrer que les normes ne sont pas arbitraires ou ne constituent pas des restrictions déguisées au commerce. Les groupes environnementaux soutiennent que la charge de la preuve devrait revenir au pays exportateur, auquel il appartiendrait de démontrer que la norme ne repose pas sur des données scientifiques solides ou qu'elle constitue un obstacle injustifié au commerce. Dans ce dernier scénario, la charge de la preuve incombe non pas au pays qui promulgue la réglementation, mais à celui qui la conteste.

L'harmonisation des politiques environnementales pose aussi une autre question : jusqu'à quel point les dispositions et les normes doivent varier en fonction des conditions économiques ou du stade de développement des différents pays? Nombre de pays en développement et les économies en transition s'inquiètent beaucoup à l'idée que les normes internationales soient fixées à des niveaux qui interdiraient l'accès au marché de leurs produits.

Le problème est de savoir comment on peut prendre en compte les préoccupations particulières de ces pays tout en harmonisant les politiques de manière à instaurer des niveaux satisfaisants de protection de l'environnement et à minimiser les problèmes commerciaux. D'une manière générale, trois propositions ont été formulées pour faire face au problème.

- l'échelonnement dans le temps ;
- l'assistance technique et l'aide financière ;
- une participation accrue.

Les efforts d'harmonisation faits à l'échelle internationale prévoient souvent de plus longues périodes d'adaptation pour les pays en développement qui bénéficient d'un plus grand délai que les pays riches pour mettre en oeuvre les normes ou les procédés qui sont adoptés pour les produits dans le cadre des échanges internationaux. Des dispositions peuvent aussi être prises pour apporter à certains pays des concours financiers et techniques afin de les aider à mettre en oeuvre les procédures ou les normes internationales, et en suivre l'application. Certains ont recommandé d'accorder aux pays les moins avancés une compensation représentant l'équivalent de la perte de marché imputable au durcissement des normes environnementales adoptées dans les pays importateurs.

Enfin, il y a une tendance vers une amélioration de la capacité des pays en développement d'établir des normes en accentuant leur participation aux initiatives d'harmonisation de portée internationale. On propose d'accorder à ces pays une aide financière pour leur permettre d'être mieux représentés dans les instances chargées de définir les normes internationales et dans d'autres instances qui s'occupent de tout ce qui touche à la convergence des politiques d'environnement.

## III. Priorités et perspectives futures en matière d'harmonisation.

Jusqu'à présent les efforts d'harmonisation ont été centrés, pour l'essentiel, sur les normes de produits plus que sur les normes relatives au milieu ambiant et aux procédés, sur les instruments économiques ou l'étiquetage écologique. Il faut ajouter que la plupart des activités d'harmonisation sont nées du désir de limiter les risques de conflits commerciaux engendrés par la différence des normes plutôt que de la nécessité d'atteindre des objectifs spécifiques dans le domaine de l'environnement.

Aujourd'hui l'orientation et la finalité des activités d'harmonisation sont en train d'évoluer, ce qui fait naître de nouvelles questions de fond. On aperçoit la nécessité de définir les aspects auxquels les activités d'harmonisation devraient accorder la priorité pour des raisons tant commerciales qu'écologiques.

Les efforts devraient continuer à tendre vers l'harmonisation des normes de produits qui ont un rapport avec l'environnement et risquent de poser des problèmes d'ordre commercial. Ces efforts devraient être axés sur les produits les plus susceptibles d'engendrer des obstacles commerciaux non tarifaires, mais ils devraient prendre en compte aussi la dose de risque que ces produits comportent pour la santé humaine et l'environnement (par exemple certains produits chimiques, les pesticides ou les produits pharmaceutiques).

Les efforts visant à assurer la convergence des évaluations de risques préalables à la commercialisation, à favoriser un plus large recours au principe de la reconnaissance mutuelle, à établir des équivalences pour les normes de produits ou à fixer des normes communes se traduiront par d'importants avantages économiques en ce qu'ils faciliteront le commerce et diminueront le risque d'une prolifération de normes de produits superflues. Cependant, ces efforts doivent prendre en compte les questions qui relèvent de la souveraineté nationale et les décisions prises sur ces bases. En matière d'environnement et de santé, plus que dans les domaines qui touchent aux performances des produits, les écarts qui séparent les pays dans la manière dont ils gèrent le risque et l'incertitude détermineront les limites de l'harmonisation des normes de produits.

A l'avenir, les aspects qui pourraient justifier des activités d'harmonisation pour l'élaboration des normes de produits sont notamment la gestion du cycle de vie des produits et l'étiquetage des produits respectueux de l'environnement. La politique environnementale s'adresse de plus en plus à toutes les étapes de la vie des produits : depuis l'extraction des ressources naturelles jusqu'aux considérations touchant le transport, la commercialisation, le conditionnement, la consommation et l'élimination des produits. Les producteurs d'un pays donné peuvent être responsables de la réutilisation, du recyclage ou de l'élimination des biens dans un autre pays ; une coordination internationale sera d'une importance fondamentale pour tirer au maximum parti du potentiel de ces approches du point de vue de l'environnement et pour minimiser les frictions d'ordre commercial.

La nécessité d'arriver à un degré acceptable d'harmonisation pour les normes relatives au milieu ambiant et aux procédés, ainsi que pour les instruments économiques, est reconnue presque unanimement pour faire face aux problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux. L'interdépendance écologique pourrait justifier l'harmonisation des politiques d'environnement à un autre niveau que celui des normes de produits, par exemple lorsque les activités d'un pays donné ont un effet négatif sur l'environnement des autres pays, compromettent l'environnement mondial ou ont une incidence sur le patrimoine commun des ressources. Dans des cas bien précis, un plus haut degré de convergence des normes applicables au milieu ambiant et aux procédés permettra de régler plus aisément les problèmes transfrontières et mondiaux en même temps qu'il atténuera le risque de frictions commerciales.

Il reste à choisir la meilleure méthode pour atteindre l'harmonisation des normes qu'on vient d'évoquer. C'est peut-être à travers des conventions ou des traités multilatéraux que l'on réussira le mieux à négocier et appliquer les mesures d'harmonisation internationale des instruments de politique pour venir à bout des problèmes écologiques transfrontières et mondiaux. Mais il faudra créer des mécanismes institutionnels pour mettre en oeuvre ces démarches harmonisées et en suivre la progression.

Des Etats qui, sur le plan de l'environnement, se caractérisent par des conditions et des préférences similaires pourraient aussi prendre à l'échelle régionale des initiatives visant à accroître, pour des raisons de portée mondiale, la convergence des procédés en liaison avec des considérations d'environnement. Il reste encore à déterminer dans quelle mesure il est possible d'appliquer des principes comme celui de la reconnaissance mutuelle ou celui de l'équivalence. L'utilisation d'instruments économiques harmonisés, comme les taxes et les permis négociables, laisse peut-être une grande marge de manoeuvre, mais elle est difficile à concevoir et à mettre en pratique.

### **Troisième partie**

## **Aspects relatifs aux procédés et méthodes de production (PMP)**

## Chapitre 1

### Les normes PMP et leurs effets sur les échanges

L'analyse des principales questions présentes dans le débat actuel sur le thème échanges et environnement nous amène à nous intéresser plus en détail à un aspect particulier de la politique environnementale qui offre des sujets intéressants à étudier et qui se présente comme une des questions majeures à débattre dans le futur. Il s'agit des normes qui règlent les procédés et les méthodes de production.

#### I. Présentation de la problématique.

Généralement, les règles commerciales autorisent les pays à limiter les importations de produits qui ne satisfont pas à leurs normes nationales particulières concernant les caractéristiques physiques de ces produits. Toutefois, les règles commerciales sont interprétées dans la plupart des cas comme n'autorisant pas les pays à restreindre les importations de produits en arguant des méthodes de production desdits produits.

Aujourd'hui cette interprétation est contestée par les spécialistes de l'environnement, car de nombreux procédés et méthodes de production peuvent provoquer de graves atteintes à l'environnement. Les principes à la base des règles commerciales existantes peuvent être source de conflits entre la politique environnementale et celle commerciale des différents pays notamment sur la question des procédés et méthodes de production. C'est pour cette raison que certains préconisent une révision des règles commerciales, dans le sens d'offrir davantage de possibilités de limiter les échanges de produits fabriqués selon des méthodes préjudiciables pour l'environnement, même si les caractéristiques finales des produits ne présentent pas de véritables atteintes pour l'environnement.

Ces propositions ont une portée tout à fait remarquable : si le principe d'étendre les règles concernant les produits aux procédés de production était accepté et adopté de façon systématique, cela voudrait dire qu'un pays importateur pourrait prescrire aux pays producteurs les méthodes de production afin que les biens importés soient acceptés, en augmentant les possibilités d'actions discriminatoires.

La réglementation des méthodes de production est un processus normatif plus complexe par rapport à celui de la réglementation des caractéristiques physiques des produits. Le produit dont le procédé de production est réglementé peut aussi ne pas représenter en soi-même un danger pour l'environnement. Dans ce cas, essayer d'imposer des règles sur sa méthode de production signifie appliquer extra territorialement des lois du pays importateur. En termes économiques, on peut dire qu'il y a une externalité de production qui, au lieu d'être internalisée par le pays producteur, est assujettie à des mesures de politique commerciale du pays importateur (pays de consommation).

Cette problématique et ses conséquences sur les échanges commerciaux nous conduisent à examiner de façon plus approfondie les mesures commerciales fondées sur des normes PMP, c'est-à-dire les restrictions aux échanges visant certains produits du fait de leurs procédés et méthodes de production, et à nous poser quelques questions :

- dans quelles circonstances les pouvoirs publics devraient-ils restreindre les échanges des produits en raison des PMP de ceux-ci?
- quelles restrictions sont appropriées eu égard aux incidences possibles sur l'environnement et sur les échanges?
- quelle est la véritable efficacité des mesures fondées sur des normes PMP?
- y a-t-il d'autres moyens pour atteindre les mêmes objectifs d'environnement qui peuvent remplacer ou accompagner des mesures commerciales fondées sur des normes PMP?

Dans la suite de notre travail, nous essayerons de donner des réponses à ces questions. Mais d'abord, nous pensons opportun de donner quelques définitions, de faire quelques distinctions et de présenter une structure conceptuelle des mesures fondées sur les PMP pour mieux identifier leurs conséquences sur les échanges et sur

l'environnement. La méthode d'analyse que nous proposons pour arriver à une solution possible des questions posées par cette problématique est la suivante :

- assurer une meilleure compréhension des motifs qui conduisent à utiliser des mesures commerciales fondées sur les normes PMP et de leur importance pour une politique environnementale durable, en donnant une classification des normes PMP selon leur impact sur l'environnement et en analysant les instruments commerciaux qui peuvent être utilisés pour les appliquer ;
- identifier les circonstances dans lesquelles les mesures commerciales fondées sur les PMP sont véritablement efficaces pour atteindre des objectifs environnementaux ;
- analyser comment et jusqu'à quel point les mesures fondées sur des normes PMP affectent les échanges, en se référant, entre autres, au principe du GATT des "produits similaires" ;
- avoir recours aux mesures alternatives existantes pour éviter les restrictions qui ne sont pas nécessaires et toute forme de discrimination déguisée.

## II. Quelques définitions.

L'abréviation PMP, qui désigne les *procédés et méthodes de production*, provient de la terminologie utilisée dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (ou Code de la normalisation), élaboré dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

L'utilisation des normes PMP s'inscrit dans la tendance des politiques environnementales à s'intéresser à tous les stades du cycle de vie des produits. Les différentes formes de réglementation nécessaires pour mettre en oeuvre ces politiques s'adressent donc à tous les différents niveaux de la chaîne du cycle de vie d'un produit : la production, le transport, la distribution, la vente, la consommation. Toutes les normes PMP, qui désignent donc une prescription précise par les pouvoirs publics de la façon dont un produit doit être fabriqué, s'adressent au niveau de la production, avant que le produit soit placé sur le marché pour être vendu. Leur but est celui de réduire ou de contrôler les effets négatifs sur l'environnement (ou de promouvoir les effets positifs) qui dérivent directement de la méthode de production du produit en question.

Une norme PMP peut être formulée selon deux manières différentes :

- on peut imposer une méthode de production spécifique, en obligeant donc les producteurs à utiliser une technologie bien définie ; ou
- on peut laisser la liberté de choix entre plusieurs méthodes qui sont acceptées, en indiquant les effets de performance qui doivent être évités.

L'impact politique de ces formulations est différent en termes d'effet potentiel sur le commerce, de coût d'efficacité ou de possibilité d'innovation technologique.

Quand une norme PMP est mise en place, initialement elle oblige les producteurs à modifier leur comportement productif. Ce changement entraîne des problèmes techniques et financiers, plus ou moins difficiles à surmonter, en particulier s'il s'agit de petits producteurs ou de pays en développement. Selon les circonstances, l'adoption de normes PMP peut avoir comme conséquence un changement de la localisation de la production, de son niveau et de ses coûts. Ces changements dans la fonction de production peuvent avoir un impact aussi sur les échanges du produit en question, même si le rapport entre normes PMP et échanges commerciaux peut être beaucoup plus direct quand des instruments commerciaux sont mis en oeuvre pour l'application des normes.

Il faut faire, à ce point là, une distinction entre les normes PMP s'adressant à des "externalités liées à la consommation" et les normes PMP s'adressant à des "externalités liées à la production". Dans le premier cas, le dommage causé à l'environnement par les PMP est transmis par le produit échangé. En d'autres termes, la méthode de fabrication a modifié les caractéristiques du produit de telle sorte qu'il risque de polluer ou de dégrader l'environnement au moment où il sera consommé ou utilisé. L'atteinte à l'environnement causée par les PMP, donc, survient pendant les stades en aval du cycle de vie du produit : au niveau distribution, consommation, disposition après consommation et, dans le cas d'un produit objet d'échanges commerciaux, elle survient dans le pays importateur.

Les normes PMP de cette catégorie sont qualifiées de **normes concernant les produits** et font généralement l'objet de normes de produits. Ce type de PMP se rencontre fréquemment dans le secteur industriel, où des normes de procédés visent à assurer la qualité d'un produit et son aptitude à l'usage auquel il est destiné. La plupart des autres exemples relèvent du domaine de l'hygiène et de la sécurité alimentaire, où les procédés de

production risquent de laisser dans les produits des traces de produits chimiques toxiques ou d'organismes nuisibles.

Les normes PMP qui s'adressent à des externalités de production prennent souvent la forme de restriction dans l'utilisation de certains inputs de production ou de prescriptions d'adoption d'une technologie donnée. Elles s'adressent ainsi aux stades en amont du cycle de vie, comme par exemple, à la période de culture pour les végétaux, à la phase de l'abattage du bétail, de l'exploitation des ressources naturelles, à l'extraction des minéraux, au moment de la production pour les biens manufacturés.

Qualifiées de **normes ne concernant pas les produits** (elles n'affectent pas les caractéristiques finales des produits), ce type de normes environnementales est conçu pour :

1. contrôler les effets négatifs de la production sur l'environnement (dégradation des sols, pollution de l'eau et de l'air). Ce type de contrôle peut concerner : les émissions (les normes fixent des niveaux maximums de pollution pour chaque région ou pour chaque implantation productive), la performance (spécification du maximum de pollution acceptée pour chaque unité de production de chaque implantation), la technologie (prescription d'une technologie à utiliser dans le processus productif) ;

2. indiquer la méthode qui doit être utilisée pour produire les biens ou pour utiliser les ressources naturelles. Les exemples de méthodes de gestion des forêts pour leur conservation ou de capture de certaines espèces marines dans le cadre de mesures de conservation et de gestion des pêcheries existantes et des pêcheries nouvelles et d'exploration rentrent dans cet objectif de ce type de normes.

La distinction que nous venons de faire entre les PMP concernant les produits et les PMP ne concernant pas les produits est très importante du point de vue des effets sur le commerce et des règles du système commercial multilatéral.

Pour ce qui concerne les aspects liés aux procédés et méthodes de production, les Accords du GATT, comme nous le verrons en détail dans le Chapitre 3 de cette partie de notre travail, reconnaissent la légitimité des restrictions à l'importation seulement si elles sont basées sur des normes PMP concernant les produits, ne proposant aucune règle pour les mesures commerciales fondées sur les PMP ne concernant pas les produits. En général, les pays peuvent, pour protéger leur environnement national, restreindre les importations de produits en arguant de PMP concernant les produits, sous réserve de respecter certaines disciplines, notamment que ces mesures commerciales ne soient ni discriminatoires, ni protectionnistes.

## III. Une approche analytique des PMP selon leur impact environnemental.

Les deux types d'externalités environnementales auxquelles s'adressent les normes PMP sont une base très utile pour poursuivre notre analyse des questions commerciales qui dérivent des normes PMP et des mesures associées.

D'après ces considérations, les PMP peuvent être analytiquement distinguées selon que leur impact environnemental :

1. est transmis par le produit échangé (le PMP a un effet sur les caractéristiques du produit et les normes s'adressent à des externalités de consommation) (**Catégorie A**). Le cas des échanges de papier journal comportant une part de papier recyclé constitue un exemple original de norme PMP liée au produit, où l'effet sur l'environnement survient non pas au stade de la consommation, mais à celui de la production.

2. n'est pas transmis par le produit échangé (le PMP n'a pas d'effet sur les caractéristiques finales du produit et les normes PMP s'adressent à des externalités de production) (**Catégorie B**). L'impact environnemental ici peut concerner :

- La pollution transfrontière (**Catégorie B-1**). Un procédé ou une méthode de production peut provoquer une atteinte à l'environnement touchant l'air, l'eau ou le sol dans un pays limitrophe ou dans une région géographique partagée. La pollution atmosphérique transfrontière et la pollution d'un cours d'eau ou d'un lac commun en sont des exemples.
- Les espèces migratrices et les ressources biologiques partagées (**Catégorie B-2**). Un procédé ou une méthode de production peut provoquer la disparition d'espèces migratrices ou de ressources biologiques



partagées du fait de mesures de conservation ou de gestion inadéquates. L'épuisement de pêcheries de haute mer ou la menace de disparition pesant sur des mammifères marins migrateurs en offrent deux exemples.

- Les problèmes d'environnement mondiaux (Catégorie B-3). Un procédé ou une méthode de production, y compris une méthode de gestion, peut causer des dommages environnementaux touchant au patrimoine mondial ou aux ressources planétaires communes. Parmi ces dommages figurent notamment l'appauvrissement de la couche d'ozone, le changement climatique, la menace de disparition de certaines espèces et une diminution de la biodiversité.
- Les problèmes d'environnement locaux (Catégorie B-4). Un procédé ou une méthode de production peut provoquer des dommages environnementaux limités au territoire du pays appliquant ce PMP. Parmi ces dommages figurent la pollution de l'air, de l'eau et du sol et les atteintes au bien-être des animaux, à condition qu'il n'y ait pas d'effets extraterritoriaux.

## Chapitre 2

### Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP.

Le premier pas à faire dans l'analyse des mesures commerciales fondées sur des normes PMP c'est de comprendre les motivations qui sont à la base de leur mise en oeuvre et les objectifs qu'elles poursuivent.

#### I. Pourquoi recourir à ces mesures?

Dans une réunion qui a eu lieu à Helsinki en avril 1994 dédiée aux aspects liés aux procédés et méthodes de production et organisée par l'OCDE dans le cadre du programme de travail sur les échanges et l'environnement, les experts ont dégagé trois catégories principales de raisons de recourir à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP:

1. raisons liées à l'environnement
2. raisons économiques
3. raisons fondées sur des valeurs.

##### 1. Les raisons d'ordre environnemental.

Les raisons liées à l'environnement qui justifient le recours à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être classées en trois grandes catégories en fonction de leur portée géographique : on peut ainsi distinguer les mesures commerciales visant à protéger l'environnement national (du pays importateur), des environnements partagés (par le pays importateur et par le pays exportateur) ou un environnement étranger (au pays exportateur).

- **Environnement national.**

Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être motivées par le désir de protéger l'environnement national d'un pays contre les effets néfastes potentiels d'un produit importé (catégorie A). Pour ce faire, les pouvoirs publics des différents pays fixent des normes de produit et exigent que les biens importés satisfassent aux mêmes normes que les biens produits dans le pays afin d'éviter les externalités liées à la consommation. Dans certains cas, les normes de produit peuvent être liées au mode de fabrication d'un produit ou à un PMP, si ce PMP risque de provoquer des dommages dans le pays importateur.

La plupart des exemples appartiennent au domaine de l'hygiène et de la sécurité alimentaire et concernent notamment les règles de radioconservation des aliments, les pratiques d'hygiène ou l'utilisation de pesticides et d'hormones. Un exemple touchant à l'environnement est fourni par la règle qui veut que le bois d'oeuvre importé doit faire l'objet d'un traitement thermique pour détruire des parasites comme les nématodes du pin.

- **Environnements partagés.**

Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être motivées par le désir de protéger des environnements partagés, où les externalités liées à la production d'un pays donné ont des répercussions sur les autres pays (catégories B-1, B-2 et B-3). Dans ce cas, certains pays peuvent souhaiter modifier les PMP utilisés par d'autres pays parce qu'ils causent des dommages environnementaux à des ressources se trouvant en partie sur leur territoire (pollution transfrontière ou disparition des espèces migratrices, par exemple) ou au patrimoine naturel mondial commun à tous les pays (appauvrissement de la couche d'ozone, menace de disparition pour certaines espèces, diminution de la biodiversité, par exemple). Généralement, ces mesures commerciales sont motivées par la volonté de renforcer l'application ou le respect des accords régionaux et internationaux relatifs à l'environnement.

Bien que nombreux, les accords visant les problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux sont extrêmement difficiles à négocier, appliquer et faire respecter. Les pays ont des raisons diverses pour ne pas souscrire à des accords internationaux sur l'environnement, notamment leur désaccord quant à la réalité de la menace environnementale en question ou à sa gravité, ou quant à l'efficacité et à l'équité du régime réglementaire retenu pour prévenir la menace. Par conséquent, les accords internationaux sur l'environnement

peuvent être violés par les pays parties et sapés par les pays non parties. Ainsi, diverses pratiques vident souvent de leur substance les accords sur la pêche : navires pirates, transfert de navires d'un Etat partie à un accord à un Etat non partie, refus de l'Etat du pavillon d'autoriser la visite à bord et l'inspection ou encore l'incapacité des Etats du pavillon d'intenter les poursuites nécessaires contre les navires. C'est pour ces motivations que des mesures commerciales ont été intégrées aux dispositions d'un accord international pour encourager l'adhésion du plus grand nombre de pays possible (Protocole de Montréal<sup>1</sup>), ou ont été brandies comme menaces pour faire respecter les accords (sanctions contre des pays pratiquant la pêche au filet dérivant, en violation des résolutions des Nations Unies et de la Convention de Wellington<sup>2</sup>), ou encore ont été utilisées pour étendre le champ d'application d'accords internationaux et accroître leur efficacité (le Wild Bird Conservation Act aux Etats-Unis en rapport avec la CITES<sup>3</sup>), ou ont été proposées pour encourager l'action dans le cadre d'un accord international (interdiction des importations de bois d'oeuvre provenant de forêts gérés d'une manière non viable écologiquement, conformément à l'Accord international sur les bois tropicaux<sup>4</sup>).

### • Environnements étrangers.

Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être motivées par le désir de protéger l'environnement de pays étrangers, même si les effets sur l'environnement ne dépassent pas les frontières nationales (catégorie B-4). Certains pays peuvent souhaiter influencer sur le type de procédés et méthodes de production utilisés dans d'autres pays et y renforcer les normes PMP d'environnement, par un souci global de protéger l'environnement de dommages éventuels ou d'améliorer le niveau de vie des populations de ces pays.

L'examen des raisons liées à l'environnement qui justifient le recours à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP nécessite également d'établir une distinction entre les types de problèmes d'environnement à traiter, afin de savoir si ceux-ci concernent la pollution ou les ressources.

En cas de problèmes de pollution transfrontière ou mondiale, les mesures commerciales fondées sur des normes PMP ont été peu fréquemment utilisées ou proposées. Dans de nombreux cas de pollution, les raisons de recourir à des mesures commerciales peuvent être moins fortes parce que la source de pollution et les produits particuliers issus de PMP polluants sont difficiles à identifier. En outre, l'ampleur et la gravité d'un grand nombre de problèmes de pollution font souvent l'objet de données et d'opinions scientifiques incertaines ou contradictoires. Des mesures commerciales n'ont été utilisées que dans le cadre du Protocole de Montréal, où il n'était pas difficile d'identifier les substances appauvrissant la couche d'ozone et de définir des stratégies de réduction progressive.

Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP ont été plus souvent utilisées et proposées en cas d'atteintes aux ressources biologiques, en particulier aux espèces migratrices ou menacées d'extinction. La plupart de ces mesures visaient à préserver l'intégrité des accords portant sur la gestion et la conservation de ces espèces. Dans ce cas, il est en effet plus facile d'identifier le problème et la solution.

## 2. Les raisons économiques.

Les raisons économiques d'utiliser des mesures commerciales fondées sur des normes PMP sont généralement liées à des préoccupations concernant les effets de normes rigoureuses sur les coûts et la compétitivité des industries nationales. Les industries qui doivent satisfaire à des normes environnementales très strictes en

<sup>1</sup>Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a été adopté en 1987 et il est entré en vigueur le 1er janvier 1989. L'obligation fondamentale du Protocole est de mettre fin, d'ici l'an 2000, à la production et à la consommation de substances réglementées comme les chlorofluorocarbones, les bromofluorocarbones, le tétrachlorure de carbone et le trichloroéthane. Etant donné que cet instrument prescrit des réductions des niveaux de consommation et qu'il définit la consommation comme étant la production augmentée des importations, déduction faite des exportations, on admet implicitement que les Parties réduiront et supprimeront progressivement leurs importations et leurs exportations. 71 pays, représentant plus de 90% de la consommation totale de CFC ont adhéré au Protocole de Montréal.

<sup>2</sup>La Convention sur l'interdiction de la pêche au filet maillant dérivant de grande dimension dans le Pacifique Sud a été adoptée à Wellington, Nouvelle Zélande, le 24 novembre 1989. La Convention demande aux parties adhérentes la prohibition de ce type de pêche et de ne pas assister ou encourager les navires d'autres pays qui la pratiquent. L'Article 3(2)(c) de la Convention demande aux parties de prendre, dans le cadre des lois internationales, des mesures commerciales de prohibition des importations de tout produit de la mer (y compris les produits déjà transformés) qui ont été capturés avec cette méthode.

<sup>3</sup>La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) a été adoptée en 1973 à Washington et a comme principal objectif celui de prescrire des directives et des procédures visant à protéger les espèces menacées de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international. Le Wild Bird Conservation Act est un acte législatif, adopté par les Etats-Unis en 1992 pour renforcer les recommandations de la Convention, qui impose la prohibition de toutes importations d'espèces d'oiseaux, tant sauvages qu'élevés en captivité, sous réserve que des pratiques de production ou de gestion viable soient mises en oeuvre dans le pays d'origine.

<sup>4</sup>L'Accord international sur les bois tropicaux a été adopté à Genève en 1983.

matière de procédés et de méthodes de production ne veulent pas voir leurs efforts sapés par des producteurs étrangers qui ne sont pas soumis aux mêmes normes et qui supportent donc des coûts inférieurs. Elles pourraient exiger que les produits importés satisfassent aux normes PMP en vigueur à l'échelle nationale. Elles pourraient aussi proposer que des redevances soient prélevées sur les produits importés afin d'en augmenter le coût et d'égaliser les conditions de concurrence. Certains estiment que l'absence ou le non-respect des normes PMP d'environnement doivent être considérés comme une subvention et soumis aux règles commerciales relatives aux mesures compensatoires ; ils proposent donc d'instituer des droits compensateurs sur l'*écodumping* des produits sur les marchés étrangers, mais ces effets sur la compétitivité et l'existence même de l'*écodumping* doivent encore être vérifiés.

Si les gouvernements ont constamment rejeté ce genre de propositions, arguant des effets négatifs et généralisés qu'elles risqueraient d'avoir sur les échanges commerciaux, on craint toutefois que les raisons économiques de recourir à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP ne deviennent plus fortes à mesure que les réglementations d'environnement deviendront plus rigoureuses. Si les pays veulent véritablement oeuvrer au développement durable et à l'instauration de modes de production et de consommation écologiquement viables, les normes de protection de l'environnement (normes de produit et normes PMP) seront renforcées. Certains pays progresseront plus rapidement que les autres dans le renforcement de leurs normes PMP : la conséquence de la baisse de compétitivité de leurs industries pourrait être une augmentation de la demande de mesures commerciales fondées sur des normes PMP pour des motifs économiques. Mais, des normes PMP plus strictes peuvent aussi améliorer la compétitivité de certaines branches d'activité d'un pays, dans la mesure où une réglementation sévère, ou un renforcement prévu de la réglementation, stimule l'innovation dans ces branches, ayant comme résultat une baisse de la demande de mesures commerciales.

Toutefois, il n'est pas facile de distinguer les raisons environnementales et économiques qui conduisent à utiliser des mesures commerciales fondées sur des normes PMP. S'il n'est pas possible aux gouvernements de faire supporter aux importations le coût des normes PMP d'environnement en vigueur sur leur territoire, ils risquent de renoncer à renforcer les normes, par souci de protéger la compétitivité. Ils peuvent aussi craindre que les industries nationales se délocalisent dans des pays où les normes PMP sont moins rigoureuses et moins coûteuses. Les préoccupations liées à la compétitivité des entreprises nationales peuvent néanmoins empêcher de s'attaquer aux problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux car certains pays hésitent à agir les premiers : quand un pays est seul à prendre des mesures pour remédier à ces problèmes, ses secteurs et entreprises vulnérables risquent d'être commercialement désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers, même si les secteurs et les entreprises plus dynamiques sont en mesure d'innover et d'acquérir un avantage commercial sur les concurrents étrangers.

## 3. Les raisons fondées sur des valeurs.

Les raisons fondées sur des valeurs visent généralement les normes PMP dans les pays exportateurs et concernent, par exemple, la protection des animaux quand l'espèce en question n'est pas menacé ni en voie de disparition. C'est le type de restriction sur lequel s'appuient les restrictions commerciales appliquées par l'Union Européenne aux importations de fourrures et de produits d'animaux capturés à l'aide de pièges à mâchoires, ainsi qu'aux importations de produits cosmétiques testés sur les animaux. Ces mesures commerciales fondées sur des normes PMP répondent à la demande des consommateurs qui souhaitent que les produits qu'ils utilisent ne portent atteinte ni au bien-être des animaux, ni à l'environnement et sont donc motivées par les valeurs ou les préférences de la population du pays importateur.

Il est parfois difficile toutefois de distinguer ces valeurs ou préférences des véritables problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux. Ce qu'un pays donné considère comme un problème d'environnement concernant une espèce migratrice peut être considéré par un autre pays comme une préférence pour la protection de cette espèce. Les pays peuvent accorder des valeurs très différentes à la résolution des problèmes locaux et des problèmes mondiaux, ou à la réponse qu'il convient d'apporter à différents types de préoccupations transfrontières et mondiales. Cette diversité de points de vue et de motivations concernant le recours à des mesures commerciales tient souvent à des différences quant à l'importance attribuée à l'acceptation du risque et aux stratégies préventives utilisées pour traiter les problèmes environnementaux.

## II. L'efficacité des mesures PMP par rapport aux objectifs d'environnement.

Pour apprécier l'efficacité des mesures commerciales fondées sur des normes PMP pour atteindre des objectifs environnementaux, il faudra tenir compte des caractéristiques du problème qu'on veut résoudre, de son étendue et d'un large éventail de facteurs politiques et économiques. En particulier, l'efficacité de ce type de mesures dépendra de la puissance commerciale du pays ou des pays qui prennent la mesure, du type d'instrument commercial choisi et du programme d'action ou de l'assortiment de mesures retenu.

### 1. La puissance commerciale.

La puissance commerciale du ou des pays qui appliquent une mesure commerciale fondée sur des normes PMP peut être un facteur déterminant pour le succès de l'initiative. Les restrictions aux échanges qui sont mises en oeuvre par un grand nombre de pays dans le cadre d'un accord international sur l'environnement peuvent pousser les autres pays à modifier leur comportement ou à adhérer à cet accord, comme dans le cas du Protocole de Montréal. L'efficacité de mesures commerciales prises par un seul pays agissant isolément sera probablement moindre, mais elle sera fonction de la puissance économique et politique de ce pays. Les pays disposants de vastes marchés dont les exportateurs sont tributaires réussiront mieux que les petits pays à influencer sur les PMP utilisés par les autres pays. La plupart des pays dotés de petits marchés intérieurs n'imposeront pas de restrictions commerciales à de grands pays qui sont leurs marchés d'exportations pour d'autres produits. Néanmoins, les petits pays peuvent exercer le rôle de précurseurs ou avoir des effets d'émulation en incitant les autres pays à suivre leur exemple et à appliquer des restrictions commerciales pour faire face à des problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux.

### 2. Le choix de l'instrument commercial.

L'efficacité d'une mesure commerciale fondée sur des normes PMP sera en partie fonction de l'instrument de politique commerciale choisi. Dans tous les cas où le poids dans les échanges du produit affecté par le PMP ou fabriqué selon les PMP en question n'est pas important, les sanctions commerciales (qui touchent tout produit provenant du pays considéré) seraient un instrument plus efficace que les interdictions ou les restrictions commerciales. Ainsi, la législation des Etats-Unis permet d'infliger des sanctions commerciales à des pays qui violent les accords internationaux, ce qui constitue un instrument très efficace. C'est la menace de faire l'objet de telles sanctions, et non leur application effective, qui a conduit certains pays à respecter différents accords internationaux. De la même façon, c'est la possibilité de recourir à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP, et non leur utilisation effective, qui a décidé certains Etats non parties à adhérer au Protocole de Montréal. Toutefois, la menace ou la possibilité de recourir à des mesures commerciales risquent de perdre son efficacité à long terme si la menace n'est pas mise à exécution et si les possibilités de le faire se réduisent.

D'autres types d'instruments commerciaux peuvent être utilisés efficacement, selon l'objectif environnemental ou économique poursuivi. Les taxes aux frontières ou les droits compensateurs peuvent servir à uniformiser les coûts d'environnement d'un produit et à résoudre les problèmes de compétitivité. Mais, dans le cas où les entreprises des pays intéressés par ces mesures choisiraient de payer ces taxes ou ces droits sans modifier leur comportement en matière d'environnement, ces instruments risqueraient de ne pas constituer une incitation à mener des actions conjointes pour résoudre les problèmes environnementaux. Les écolabels qui identifient les procédés de production ou les méthodes de récolte des produits peuvent s'appuyer efficacement sur les marchés et sur le choix des consommateurs pour atteindre des objectifs environnementaux, mais risquent d'avoir des effets défavorables sur les échanges. Les tarifs douaniers pourraient être un moyen efficace de mobiliser des ressources financières pour améliorer les procédés et les méthodes de production du point de vue de l'environnement, mais ils posent des problèmes de transferts de fonds entre pays importateurs et pays exportateurs.

### 3. Le programme d'action.

Il est généralement admis que, pour être efficaces, les mesures commerciales ne doivent pas être employées isolément, mais conjointement avec d'autres stratégies d'action comme la diplomatie et la persuasion, ainsi que l'aide financière et technique. On s'accorde aussi à penser que le recours à des mesures commerciales ne

constitue pas une solution optimale et qu'une coopération internationale (pouvant comporter des mesures commerciales) est préférable. En tout cas, il est difficile de déterminer le rôle exact des mesures commerciales par rapport à d'autres instruments dans la réalisation d'un objectif environnemental. L'efficacité d'une mesure commerciale différera selon les pays, chaque pays répondant à des initiations différentes.

L'efficacité sera également différente selon que la mesure visera le court terme ou le long terme : des mesures peuvent être des catalyseurs efficaces à court terme pour encourager certains comportements écologiques, mais l'obtention de résultats à long terme peut être fonction, entre autres, de la coopération entre les pays concernés ou de l'aide financière reçue. S'il faut agir rapidement pour remédier à des dommages environnementaux irréversibles, des mesures commerciales peuvent permettre d'atteindre l'objectif à court terme, mais, pour préserver l'efficacité à long terme, il peut être nécessaire de prendre des mesures de plus grande portée et convenues d'un commun accord.

## III. L'applicabilité des mesures PMP.

L'un des principaux problèmes que pose l'introduction des mesures commerciales fondées sur des normes PMP est la possibilité technique d'identifier et de surveiller les procédés utilisés pour fabriquer les produits échangés. Avec les techniques dont on dispose actuellement, il n'est pas possible de détecter la plupart des PMP dans le produit lui-même. Il est impossible de déterminer à la frontière si le papier journal a été produit avec une part de papier recyclé, si les poissons ont été pêchés au filet dérivant, si le bois d'oeuvre a été produit dans des conditions écologiquement viables, si les oiseaux sauvages ont été gérés d'une manière écologiquement viable ou si les produits ont été fabriqués à l'aide de substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Dans la plupart des cas, le recours ou non à des PMP particuliers ne pourrait être vérifié que par une inspection sur le site, un suivi et une certification du procédé de production dans le pays exportateur. Il faudrait que les marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux soient accompagnées de certificats indiquant leur méthode de production, mais cela entraînerait des coûts élevés et poserait des problèmes de vérification. Toutefois, une telle procédure de certification des produits importés est appliquée pour certains PMP liés aux produits dans le secteur industriel, dans le cadre d'accords entre les pays concernés.

Une autre question se pose en ce qui concerne l'applicabilité, du point de vue de l'environnement, du recours généralisé à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP dans les échanges internationaux. Une protection efficace de l'environnement doit tenir compte des ressources disponibles et de l'état de l'environnement, qui varient d'un pays à l'autre. Les méthodes de production agricole, par exemple, ne seront pas les mêmes dans les pays où les ressources en eau sont plus abondantes que dans ceux dotés de terres arides. Le niveau de pollution des processus industriels peut varier selon qu'ils sont mis en oeuvre dans des villes surpeuplées ou dans des régions isolées. Les méthodes de capture des ressources différeront en fonction de la dotation en ressources naturelles des pays. Le taux de recyclage variera en fonction des quantités de matières premières et secondaires disponibles.

Ainsi, ce qui est une norme PMP adéquate du point de vue de l'environnement dans un pays peut ne pas l'être pour fabriquer le même produit dans un autre pays. D'une façon générale, il ne serait pas réaliste du point de vue de l'environnement d'exiger que les produits d'importation satisfassent à toutes les normes PMP d'un pays donné, établies pour un lieu différent et un environnement différent. Il peut aussi se vérifier le cas que le respect de normes PMP étrangères peut être préjudiciable pour l'environnement du pays exportateur.

Enfin, il est aussi important de tenir compte de l'applicabilité et de l'acceptabilité du point de vue des échanges des mesures commerciales fondées sur des normes PMP. Si tous les pays exigeaient que tous les produits importés satisfassent aux règles en vigueur chez eux en matière de méthodes de production, cela reviendrait à nier l'objectif même des échanges et des règles qui les régissent. Imposer des restrictions commerciales fondées sur des normes PMP comme règle généralisée du système d'échanges entre pays, ce serait une atteinte au droit souverain des nations de fixer les règles des activités auxquelles elles se livrent à l'intérieur de leurs frontières. Les grands pays importateurs seraient en mesure de dicter aux petits pays exportateurs les lois devant régir la protection de l'environnement, ainsi que d'autres aspects de la production tels que les taux d'intérêt, les impôts, la main-d'oeuvre, etc. Les pays ne pourraient plus profiter dans les échanges des différences qui caractérisent leurs ressources naturelles et leurs méthodes de production et qui font la spécificité de leurs produits par rapport aux produits des autres pays.

On peut affirmer, donc, que sans règles établies d'un commun accord, l'application de restrictions commerciales fondées sur des normes PMP risquerait de servir toute sorte d'objectifs protectionnistes, chaque pays cherchant à accroître au maximum la compétitivité de son industrie nationale.

#### IV. Les mesures alternatives ou d'accompagnement aux mesures commerciales.

L'analyse des mesures commerciales fondées sur des normes PMP nous a montré que leur application rencontre très souvent des difficultés soit du point de vue économique, soit du point de vue environnemental et, en tout cas, elles ne représentent pas toujours le meilleur instrument pour atteindre des objectifs d'environnement.

Pour constater si une mesure commerciale répond efficacement au problème pour lequel elle a été conçue, on devrait vérifier les éléments suivants :

- est-ce que l'impact commercial de la mesure est plus restrictive que ce qu'il serait nécessaire? En d'autres mots, est-ce qu'elle prévoit une restriction à l'importation qui pourrait être remplacée par un mécanisme de surveillance, ou par une procédure de certification ou par un autre instrument économique qui pourraient atteindre le même objectif?
- Est-ce que les modalités d'application de la mesure prévoient des procédures administratives simples et, pour ce qui concerne la demande d'informations aux producteurs étrangers, est-ce qu'elle n'est pas excessive et trop coûteuse, surtout pour les petites et moyennes entreprises?
- Est-ce que le but de la mesure va au-delà de ce qu'il est nécessaire pour atteindre l'objectif de politique environnementale? En particulier, est-ce que la mesure affecte une gamme de produits plus vaste par rapport à son objectif, ou elle prend la forme de sanctions commerciales vers d'autres produits pas directement liés au problème en question (par exemple le contrôle de toutes les importations de poisson pour atteindre l'objectif de conservation de quelques espèces en particulier)?

A cause de tous les inconvénients que l'application des mesures commerciales fondées sur des normes PMP présente, l'analyse de mesures alternatives possibles devrait constituer une action préalable à leur adoption. Une approche qui peut se révéler très efficace est la coopération entre les pays pour arriver à une harmonisation internationale des normes PMP d'environnement, surtout en ce qui concerne les problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux. Au contraire, l'harmonisation de normes PMP axées sur l'environnement local ne présente guère d'intérêt et la possibilité d'y parvenir est très faible. Toutefois, certains craignent que des disparités importantes entre les normes PMP locales conduisent à des différences marquées en matière de coûts de production et de compétitivité des produits dans les échanges internationaux et proposent d'harmoniser certaines normes locales d'environnement en fixant un niveau minimal de protection de l'environnement à respecter dans les échanges internationaux, tout comme sont proposées des normes minimales d'emploi pour accompagner les accords commerciaux.

Ce type de stratégie a été adopté pour l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, qui complète l'Accord de Libre Echange Nord-Américain (ALENA) et ne concerne pas l'harmonisation, mais il prévoit des amendes ou le retrait des avantages tarifaires pour les parties qui ne respectent pas leurs normes PMP d'environnement. En l'occurrence, le niveau minimal est constitué par les normes PMP existantes, susceptibles d'influer sur l'élaboration des normes PMP futures. L'élaboration de normes minimales de protection de l'environnement pour tous les pays représenterait une tâche énorme, étant donné la disparité de leurs besoins et de leur situation sur le plan économique et écologique, et elle nécessiterait un degré de gestion internationale des questions environnementales qui n'existe pas encore.

Les mesures commerciales peuvent être accompagnées par une aide financière et technique visant à aider les pays à instaurer des normes PMP écologiquement viables. Souvent, les pays ne peuvent pas adhérer à des accords internationaux sur l'environnement ni les respecter parce qu'ils ne disposent pas des moyens financiers et techniques nécessaires. Si leur non-adhésion à ces accords est imputable à des problèmes économiques, il est indispensable de leur fournir une aide financière pour les aider à respecter les normes PMP.

Le protocole de Montréal, par exemple, a créé un fonds financé par les contributions des pays développés parties au protocole, pour aider les parties qui sont des pays en développement à respecter les dispositions du protocole. Ce fonds multilatéral et d'autres sources de financement en faveur de l'environnement mondial permettront d'assurer un volume important d'aide technique, de transfert de technologies et de soutien financier aux parties en développement pour des projets précis.

Une autre solution pour remplacer les mesures commerciales fondées sur des normes PMP, qui le plus souvent sont de nature négative ou répressive, consiste à instaurer des incitations commerciales visant à encourager les pratiques de production bénéfiques pour l'environnement. Des études sont en cours concernant de nouveaux types de moyens d'action touchant à la fois les échanges, l'environnement et le développement. Les propositions de *préférences commerciales liées à l'environnement* prévoient généralement des réductions et exonérations de tarifs douaniers sur les produits fabriqués selon des méthodes respectueuses de l'environnement. Elles seraient probablement plus adaptées aux préoccupations environnementales locales qu'aux problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux, qui pourraient nécessiter une action plus immédiate.

Dans certains pays développés, il a été proposé de lier l'extension des avantages tarifaires consentis dans le cadre du système généralisé de préférences (SGP) à des facteurs d'environnement et à des pratiques de gestion écologiquement viables concernant certains biens particuliers dans les pays exportateurs. Des propositions ont été avancées pour mettre en place des accords bilatéraux et des tarifs douaniers mutuels dans le cadre desquels les pays importateurs accepteraient en fait de payer plus cher certains biens en fonction des normes PMP qu'ils respectent en matière d'environnement. Dans la plupart des cas, les préférences commerciales liées à l'environnement soulèvent un grand nombre de questions analogues à celles posées par les mesures commerciales fondées sur les normes PMP, en particulier pour parvenir à un accord sur ce qui constitue des procédés et méthodes de production respectueux de l'environnement et sur leur certification pour des produits différents fabriqués dans des lieux différents.

## Chapitre 3

### Les normes PMP dans le contexte international

#### I. Les PMP et les règles du GATT

En suivant la distinction faite par l'OCDE entre PMP concernant les produits et PMP ne concernant pas les produits, la perspective du GATT indique un autre critère pour distinguer les deux catégories : les PMP concernant les produits doivent être inclus et doivent, en quelque sorte, modifier les caractéristiques finales du produit, tandis que les PMP ne concernant pas les produits influent sur la phase de production du produit sans se refléter dans ses caractéristiques physiques. Il faut remarquer que les règles du GATT dans ce domaine s'appliquent autant aux mesures prises par les gouvernements nationaux pour satisfaire des normes PMP qu'à celles prises dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement.

Pour mieux comprendre comment les PMP sont traités au sein des règles du GATT, nous allons faire un bref rappel des règles et des principes généraux de l'Accord général et de ses principaux instruments.

L'Article I constitue le principe fondamental sur lequel les règles commerciales sont basées : le principe de la nation la plus favorisée. Selon ce principe, le traitement accordé par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays doit être étendu, immédiatement et sans conditions, à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes.

L'Article III, qui contient le deuxième principe fondamental, celui du traitement national, affirme que les taxes et les impositions intérieures, ainsi que les lois, les règlements et les prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur, ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale. Plus en détail, il spécifie qu'une partie contractante ne pourra pas assujettir les produits importés de taxes ou d'autres impositions intérieures supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. Enfin, il affirme que les produits importés ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, règlements ou d'autres impositions.

L'Article XI déclare l'illégitimité de l'institution de prohibitions ou de restrictions à l'importation sous forme de contingents, licences d'importation ou d'exportation, en admettant seulement des droits de douane, taxes ou d'autres impositions. Il prévoit, dans son deuxième paragraphe, des exemptions concernant les produits agricoles et de la pêche ou des restrictions nécessaires pour l'application de normes ou réglementations qui concernent la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international.

L'Article XIII affirme que ces restrictions exceptionnelles doivent être faites sur la base du principe de la nation la plus favorisée. Le nouvel Accord sur les obstacles techniques au commerce adopté dans le cadre des Accords de Marrakech en avril 1994, et qui remplace celui de 1979, fait pour la première fois référence aux procédés et méthodes de production dans les nouvelles définitions de "règlement technique" et de "norme".

Selon cette nouvelle définition, on entend par **règlement technique** "un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballages, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés"<sup>5</sup>

<sup>5</sup>cf. Accord sur les obstacles techniques au commerce, Annexe 1, in *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay*, Marrakech, avril 1994, p. 146.

Pour les contenus de l'Accord concernant les questions environnementales, voir le Chapitre 2 de la IIème Partie de notre travail.

En revanche, une norme est "un document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés"<sup>6</sup>.

L'interprétation de ces références aux PMP est dans le sens des PMP qui se reflètent dans les caractéristiques finales des produits ou, selon la classification de l'OCDE, des PMP concernant les produits. La conséquence de cette interprétation est que seuls les règlements techniques et les normes concernant les procédés et les méthodes de production qui ont un effet direct sur les caractéristiques physiques d'un produit seront assujettis aux dispositions de l'Accord.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires font l'objet d'un Accord spécifique négocié pour la première fois pendant le Cycle de l'Uruguay. L'Accord fait aussi référence aux PMP dans sa définition des mesures sanitaires et phytosanitaires. Selon cette définition, ces dernières "comprennent toutes lois, tous décrets, toutes réglementations, toutes prescriptions et toutes procédures permanentes, y compris, entre autres choses, les critères relatifs aux produits finaux ; les procédés et méthodes de production ; les procédures d'essai, d'inspection, de certification et d'homologation ; les régimes de quarantaine, y compris les prescriptions pertinentes liées au transport d'animaux ou de végétaux ou aux matières nécessaires à leur survie pendant le transport ; les dispositions relatives aux méthodes statistiques, procédures d'échantillonnage et méthodes d'évaluation des risques pertinentes ; et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liées à l'innocuité des produits alimentaires"<sup>7</sup>.

Comme nous venons de le constater, les deux principes du traitement national et de la nation la plus favorisée font référence au concept de *produits similaires*. Il n'existe pas une définition définitive et acquise de ce concept : on détermine la similarité entre un produit importé et un produit national chaque fois qu'un cas de différend commercial se présente. En tout cas, l'interprétation actuelle est cruciale dans notre analyse. Actuellement, deux produits sont considérés *similaires* sans avoir égard aux différentes méthodes de production utilisées dans leur fabrication. Si on changeait la perspective de cette définition, il y aurait un grand nombre de produits qui ne seraient plus considérés comme *similaires* et donc plus assujettis aux principes du traitement national et de la nation la plus favorisée.

Le seul point de clarification existant, auquel les Comités de règlement des différends se réfèrent chaque fois, est celui fourni par le Groupe de Travail sur les ajustements à la frontière. Dans son rapport, il affirme que les problèmes qui peuvent naître de l'interprétation du terme *similaire* doivent être examinés cas par cas. Chaque fois, on aura une évaluation plus précise des différents éléments qui constituent un produit similaire. Le rapport suggère, quand même, quelques critères pour déterminer si un produit peut être considéré similaire à un autre : la destination finale du produit dans un marché donné, les goûts et les habitudes des consommateurs, qui changent selon les pays, la nature, la qualité, les propriétés du produit...

Ce qu'il faut remarquer sur ces critères est le fait que, encore une fois, ils se basent sur le produit final et sur ses caractéristiques physiques. Toute différence dans les procédés de production du produit est absolument insignifiante pour déterminer la similarité entre deux produits.

Un récent rapport du Groupe Spécial de travail chargé des questions relatives aux mesures concernant les boissons alcooliques et à base de malt aux Etats-Unis donne l'impression de vouloir élargir la définition du concept de similarité, en incluant dans sa détermination, la prise en compte du but politique pour lequel la mesure concernant le produit importé a été mise en place<sup>8</sup>. Dans ce cas particulier, le Comité trouve que la bière à bas contenu alcoolique et celle avec un taux d'alcool plus élevé, qui pour leurs caractéristiques physiques, peuvent être considérées comme deux produits similaires, ne le sont pas parce que, pour diverses lois américaines, la différence est faite en vue de préserver la santé humaine (encourager la consommation de la

<sup>6</sup>cf. Accord sur les obstacles techniques au commerce, Annexe I, in *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay*, op. cit., p. 146.

<sup>7</sup>Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, Annexe A, in *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay*, op. cit., p. 86.

A la fin de cette définition, le terme animaux englobe les poissons et la faune sauvage ; le terme végétaux englobe les forêts et la flore sauvage.

Pour les contenus de l'Accord concernant les questions environnementales, voir le Chapitre 2 de la IIème Partie de notre travail.

<sup>8</sup>cf. GATT, Document DS 23/R, 19 juin 1992 U.S. Measures Affecting Alcoholic Beverages and Malt Beverages, p. 95.

bière à bas contenu d'alcool) et il n'y a aucune preuve que la différence entre les taux alcooliques des bières ont pour objectif ou pour effet de favoriser les producteurs nationaux.

Le Comité a donc considéré que le but de l'Article III n'est pas celui d'harmoniser les réglementations sur les marchés, mais plutôt celui de baisser les barrières entre eux. Ainsi, la prohibition de cet article d'imposer des taxes "de manière à protéger l'industrie nationale", n'exclurait pas l'application de taxes et d'autres impositions pour atteindre d'autres objectifs politiques. Le Comité ajoute aussi que ce but limité de l'Article III doit être pris en considération au moment de l'interprétation du terme *produits similaires* dans le même article. En conséquence, dans le processus de détermination de la similarité entre deux produits objets de traitements différents, il est nécessaire de considérer si cette différenciation est faite "de manière à protéger la production nationale". Comme résultat, cette nouvelle interprétation semble se détacher légèrement du critère stricte des caractéristiques physiques du produit dans la détermination de la similarité et inclure aussi les objectifs politiques pour atteindre des mesures commerciales qui ont été adoptées.

L'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce est sans doute un instrument flexible, conçu pour s'adapter à l'évolution du système commercial international. Toutefois, ce qui n'est pas clair actuellement, c'est la volonté d'incorporer les normes PMP ne concernant pas les produits dans les règles qui gèrent les relations commerciales entre les différents pays. L'idée d'un système commercial qui glisse irrémédiablement vers le protectionnisme est très souvent évoquée dans le débat indiquant les normes PMP comme un instrument facilement utilisé pour des objectifs protectionnistes.

## II. Les conflits potentiels entre politique commerciale et politique environnementale.

A ce point de notre analyse, nous pouvons bien affirmer que les règles actuelles du système commercial multilatéral présentent des divergences avec la politique environnementale en ce qui concerne le contrôle de la pollution due à l'activité productive. A cause de l'interprétation actuelle des règles commerciales concernant les procédés de production, le secteur industriel favorise l'adoption de politiques qui ne sont théoriquement pas toujours les meilleures. En particulier, la politique environnementale cherche à résoudre les problèmes à la source, quand c'est possible. L'instrument idéal alors pour le contrôle de la pollution serait l'imposition sur les émissions. Au contraire, dans une économie ouverte, le secteur productif à vocation exportatrice pousse pour l'adoption de taxes à la frontière (taxes indirectes) qui ont moins d'effets sur les coûts de production.

L'extension des normes PMP nationales aux produits importés est en conflit avec plusieurs principes de base. Si le problème environnemental est national, l'action du pays importateur peut être vue comme extraterritoriale, avec le but d'imposer sa propre politique environnementale au dehors du territoire géopolitique légitime. Le principe de la souveraineté nationale serait alors mis en cause. Encore, toute mesure voulant rétablir l'équilibre compétitif existant avant l'introduction de mesures de politiques environnementales plus sévères, serait considérée comme protectionniste. Les partenaires commerciaux d'un pays peuvent adopter des mesures de politique environnementale différentes, qui présentent différents niveaux de sévérité. Si le pays importateur avait la possibilité d'imposer des droits compensateurs à la frontière, il pourrait différencier les prélèvements des différents partenaires. Mais, cette pratique serait en conflit avec le principe de la nation la plus favorisée, comme toutes les autres restrictions à l'importation. En conséquence, d'un point de vue commercial, les politiques environnementales ne devraient pas concerner les produits importés.

Au niveau international, les conflits peuvent se présenter aussi entre les règles du GATT et les accords multilatéraux sur l'environnement essentiellement pour deux ordres de motivations. Premièrement, parce que les accords peuvent prévoir des mesures commerciales applicables entre les parties contractantes qui ne sont pas nécessairement en accord avec les règles du GATT. Deuxièmement, parce que les mêmes mesures peuvent s'adresser à d'autres parties qui ne sont pas signataires de l'accord. Comme membres du GATT, ces dernières peuvent contester la légitimité de ces mesures commerciales.

En tout cas, la tendance actuelle est celle d'adopter une approche complète du contrôle de la pollution selon le principe du cycle de vie des produits. Les mesures futures auront de plus en plus l'objectif de réduire globalement le niveau de la pollution et s'adresseront de moins en moins aux différents stades de la vie économique d'un produit, pris séparément. Cette tendance est en accord aussi avec le comportement des consommateurs qui sont toujours plus intéressés aux méthodes de production des produits qu'ils achètent. Des

enquêtes ont montré qu'un comportement peu respectueux de l'environnement de l'entreprise dans la phase de production a des effets négatifs sur la demande du produit de la part des consommateurs (BUTLER, D., 1990).

L'analyse du cycle de vie, cependant, n'en est qu'à ses débuts, et sa mise en oeuvre se heurte encore à de nombreux problèmes pratiques : appréciation globale des diverses incidences d'un produit sur l'environnement, manque d'un dénominateur commun pour l'évaluation de différents produits, coûts très élevés du processus d'évaluation pour une large gamme de produits, etc.<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>cf. OCDE, *La gestion du cycle de vie et les échanges*, Paris, 1994.

## Chapitre 4

### Les normes PMP dans le secteur agricole

Dans le secteur agricole, peu nombreux sont, jusqu'à présent, les exemples de procédés et méthodes de production soumis à réglementation pour des raisons d'ordre environnemental. La complexité de la question dans sa totalité, les difficultés ponctuelles liées au contrôle, aux procédures de certification, aux coûts de mise en conformité et les intérêts des différents acteurs économiques qui sont en jeu, expliquent en partie ce retard, même si, dans les dernières années, on perçoit une tendance politique vers une réglementation plus stricte des méthodes productives qui peuvent avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Au niveau de l'Union Européenne (UE), cette tendance se retrouve dans l'adoption d'une résolution du Conseil concernant un programme communautaire de politique et d'action en faveur de l'environnement et du développement durable, "Le Cinquième Programme d'Action", qui a eu lieu le 1 février 1993. Le programme a été développé dans le cadre des travaux préparatoires de l'UE au Sommet de la Terre de Rio de 1992 et la résolution du Conseil reflète aussi les décisions prises à cette occasion<sup>10</sup>. Elle affirme clairement que *"les années 1992-1995 doivent être considérées comme une période pendant laquelle on va entamer un changement de direction et d'engagement, une période pendant laquelle le voyage va commencer et le progrès sera stimulé"*. La même période voit aussi un autre vaste processus qui est en cours et qui est en train de mettre au centre du débat politique les questions environnementales et de développement durable. Le nouveau traité de l'Union constitue une étape importante dans ce processus : l'Article 2, en effet, énonce parmi les objectifs fondamentaux de l'Union, la promotion "d'un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable, respectueuse de l'environnement".

Les éléments clés nécessaires pour réconcilier l'impératif de la protection de l'environnement et la logique de la croissance économique dans un contexte de croissance durable, sont une réforme radicale du système fiscal actuel (qui prenne en compte de l'internalisation des coûts environnementaux) et la transformation des préoccupations environnementales en éléments de compétitivité. La politique environnementale de l'UE se trouve ainsi face à un tournant décisif. Le programme précise une stratégie pour faire face aux défis environnementaux dans les prochaines années et pour se diriger vers une logique de développement durable.

Aujourd'hui il est encore trop tôt pour apprécier les résultats, ou pour avoir une vision complète des progrès réalisés par rapport aux éléments du programme. On peut seulement vérifier si des changements sont en train d'avoir lieu dans les approches et dans l'attitude politique.

Dans le secteur agricole, le concept de l'intégration de l'environnement dans les méthodes de production était déjà présent dans la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992. Cependant, en ce qui concerne les normes environnementales, l'essentiel de la PAC (par exemple par rapport aux organisations communes de marchés) n'a pas changé. Cela veut dire que dans n'importe quelle autre future réforme de la PAC, l'intégration de l'environnement devra commencer dès les premières phases de projet et concerner le coeur même de la Politique Agricole Commune.

Actuellement, on ne peut pas dire exactement si la réforme de la PAC a une influence sur le comportement des agriculteurs, ni si une réduction des prix garantis pour les cultures sur vaste échelle favorise une production plus extensive. La baisse des prix agricoles et des primes qui assurent des revenus garantis ont, toutefois, contribué à réduire l'utilisation excessive d'engrais et des produits phytosanitaires. D'autres mesures, soit au niveau communautaire soit au niveau national de quelques-uns des états membres, font enregistrer la volonté politique, que nous venons de constater, de se diriger vers une conception de l'activité agricole plus en syntonie avec les soucis d'ordre environnemental. Nous donnons, par la suite, un brève panorama, non exhaustif, de ces mesures, en renvoyant aux textes législatifs pour tous les détails techniques.

<sup>10</sup>On rappelle que l'Union Européenne, à travers ses institutions, peut adopter des résolutions ou des recommandations non contraignantes ; des règlements, qui sont obligatoires et directement applicables dans tous les Etats membres ; des décisions, qui sont directement contraignantes pour leurs destinataires (Etats, particuliers, personnes morales) et des directives, qui doivent être mises en oeuvre par le biais des législations ou réglementations nationales dans un délai déterminé (normalement de 18 mois à deux ans).

Après l'adoption d'un règlement communautaire concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de protection de l'environnement<sup>11</sup>, des Etats membres ont présenté des programmes spécifiques.

L'Allemagne, par exemple, en 1993, a présenté premièrement un programme concernant la promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement dans le Land de Rhénanie-Palatinat, suivi d'autres programmes similaires pour le Land de Bayern et pour celui de Sachsen. Les programmes présentent la particularité d'être globaux : ils s'adressent à tous les agriculteurs, à toutes les utilisations des sols et concernent l'ensemble de la surface agricole des Lander. Ils comportent tout d'abord une mesure de base destinée à encourager les agriculteurs à appliquer certaines règles de production, telles que la fertilisation sur base des analyses du sol, l'utilisation des pesticides, la rotation des cultures, etc., de manière à minimiser les effets d'une production "normale" sur l'environnement. Il s'agit d'intégrer les aspects environnementaux dans l'organisation et la planification de l'ensemble de l'exploitation agricole.

En outre, les programmes prévoient une série de mesures supplémentaires visant l'introduction ou le maintien des méthodes de production extensives (agriculture biologique, diminution du chargement en bétail, abandon des engrais minéraux et des pesticides) ou le maintien du paysage, notamment par un élevage extensif adapté aux exigences de l'environnement. Enfin, les programmes proposent des mesures visant à répondre à des problèmes spécifiques (pâturages à fortes pentes, alpages, arboricultures dispersées), ainsi que la jachère écologique pour une durée de vingt ans.

En Espagne, dans les zones dénommées "Tierra de Campos" et "Tierra de Campinas" de la Communauté Autonome de Castilla y Leon et qui présentent un grand intérêt du point de vue de la faune, un programme propose aux agriculteurs de s'engager, sur une base volontaire, dans le cadre d'un contrat, à maintenir et/ou à réintroduire des méthodes de production agricole permettant de restaurer l'habitat de tous les oiseaux des steppes. L'objectif sera atteint grâce à l'application d'une série de mesures visant à réduire l'utilisation d'engrais chimiques et de produits phytosanitaires, à augmenter et à améliorer la superficie des terres en jachère et les pâturages, à conserver la flore naturelle dans sa plus grande diversité, à diversifier les cultures afin qu'elles fournissent nourriture et abri à l'avifaune tout au long de l'année, etc. En contrepartie de leur engagement, les agriculteurs recevront une prime variant, selon le type de contrat, entre 100 et 200 ECU par hectare.

La directive 91/414/CEE entrée en vigueur en juillet 1993, précise les conditions auxquelles les Etats membres peuvent autoriser l'entrée sur le marché des produits phytosanitaires à usage agricole. Même si cette directive assure que seulement les produits respectant les critères sanitaires et environnementaux de qualité seront mis sur le marché et utilisés, de nouvelles mesures ultérieures seront nécessaires pour assurer une protection complète et une utilisation durable de ces produits.

Avec l'objectif de réduire l'utilisation de produits chimiques en agriculture pour ne plus mettre en danger les processus naturels, la Commission, avec la collaboration du ministère de l'environnement des Pays-Bas, a mis en place un programme triennal pour une analyse détaillée de l'utilisation des pesticides dans l'UE et pour identifier la combinaison la plus efficace de dispositions assurant une utilisation durable des pesticides. On attend les résultats de cette étude pour fin 1995. En outre les Pays-Bas ont adopté, en novembre 1993, une modification de la loi existante sur les pesticides de 1962. Cette modification introduit des critères d'ordre environnemental en fixant, pour ce qui concerne l'utilisation des pesticides, un point de référence pour une protection complète de l'environnement. Les nouvelles dispositions, donc, prévoient une autorisation pour leur utilisation (les pesticides ne peuvent être autorisés que s'ils se conforment aux règles fixées par les dispositions gouvernementales en matière de prévention de l'atteinte à la qualité du sol, de l'eau ou de l'air), des règles d'utilisation et une procédure de contrôle.

Un des rares exemples de réglementation complète d'une méthode de production agricole nous vient de l'agriculture biologique. Le règlement du Conseil 2092/91 relatif à la méthode de production biologique des produits agricoles, adopté le 24 juin 1991, constitue une reconnaissance officielle au niveau européen de ce mode de production tout en définissant des règles uniformes et harmonisées pour les opérateurs des différents pays de la communauté. Le règlement assure aux consommateurs une garantie sur la méthode et les principes de production suivis dans les exploitations se référant à l'agriculture biologique ainsi que sur les procédés de transformation et de commercialisation.

<sup>11</sup> cf. Règ. CEE n° 2078/92, in Journal Officiel des Communautés Européennes N°L. 215/85 du 30/7/92.

La réglementation de base a été complétée en 1992 et en 1993 par différents règlements de la Commission visant à préciser un certain nombre de modalités d'application. Le règlement est limité aux produits agricoles végétaux non transformés (fruits et légumes, céréales,..) ainsi qu'aux produits destinés à l'alimentation humaine composés essentiellement d'ingrédients d'origine végétale (pain, biscuits,..). La commercialisation des produits biologiques en provenance de pays tiers est soumise au respect d'une procédure d'examen par la commission de l'équivalence des règles appliquées dans ces pays dans le domaine de l'agriculture biologique. Cet examen concerne essentiellement les règles de production et les dispositions en matière de contrôle.



## Conclusion

Il est difficile de formuler des considérations conclusives sur un sujet comme celui de l'environnement et de ses relations avec les activités économiques de l'homme, dans lequel rentrent de nombreuses variables à la fois normatives, géographiques, économiques, politiques, sociales. On pourrait essayer, à la fin de notre étude, de résumer les différentes positions des acteurs impliqués sur les aspects spécifiques auxquels nous nous sommes intéressés et qui représentent, en quelque sorte, un verre à travers lequel les mêmes variables observées prennent des significations différentes.

Les économistes traditionnels, les experts de commerce international, les pouvoirs publics d'un côté, les environmentalistes, les industriels de l'autre, représentent deux interprétations différentes du même sujet.

Le deuxième groupe, à l'intérieur duquel on trouve des motivations différentes, voudrait l'extension du principe des produits similaires aux procédés et méthodes de production. En d'autres termes, d'un point de vue environnemental, le danger que des PMP peuvent apporter à l'environnement justifie l'action extraterritoriale (dans le cas des politiques nationales) et de l'unilatéralisme (dans le cas de problèmes globaux). On devrait donc admettre une forme de discrimination des produits sur la base de leurs méthodes de production. Les industriels, en revanche, tout en reconnaissant les bénéfices potentiels en terme de compétitivité à long terme dérivant des innovations introduites à la suite de réglementations environnementales plus strictes, craignent l'augmentation à court terme des coûts de contrôle environnemental et sont favorables à l'adoption de mesures qui augmenteraient le prix des biens importés.

Le premier groupe, au contraire, soutient les règles actuelles qui limitent la discrimination des produits au cas où les externalités se reflètent dans les caractéristiques des produits. L'économie traditionnelle accepte donc les différentes formes de politique environnementale parmi les pays, de manière cohérente avec une dotation différente des ressources naturelles. Pour résoudre efficacement les problèmes d'ordre global, elle soutient l'adoption de solutions multilatérales qui ne laissent aucune possibilité de mettre en place des actions unilatérales. Les experts de commerce international soutiennent le même point de vue, en ajoutant la nécessité de préserver et de respecter le droit de la souveraineté nationale et la crainte envers la possibilité de l'utilisation des mesures de politique environnementale pour déguiser des mesures protectionnistes.

A l'heure actuelle, les éléments disponibles ne sont pas suffisants pour formuler des conclusions définitives. Du point de vue théorique, on ne possède pas encore une base structurelle sur laquelle évaluer les avantages comparatifs des différents pays. Il faudrait arriver à une meilleure compréhension des droits de propriété et de la gestion des ressources naturelles pour éviter des faux résultats. Du côté empirique, il faut encore développer une méthodologie appropriée pour analyser les effets des mesures de politique environnementale sur les échanges des produits et acquérir des informations plus fiables pour qu'on arrive à des résultats cohérents.

En tout cas, il s'agit de trouver un équilibre entre les divers intérêts en jeu et entre différentes formes d'action politique. Dans son analyse classique de la politique gouvernementale, Tinbergen, dans son ouvrage *On the Theory of Economic Policy* (1950), a soutenu qu'en général tout objectif politique réclame un instrument approprié à cet objectif. En d'autres termes et dans le cas spécifique de notre étude, des objectifs environnementaux seront, en général, atteints dans les meilleures conditions par des mesures de politique de l'environnement, et des objectifs commerciaux nationaux par des mesures de politique commerciale nationale. La distinction entre défaillance du marché et défaillance du gouvernement ne doit pas être confondue avec des distinctions d'objectifs et d'instruments. Alors que les problèmes environnementaux peuvent être renforcés par des politiques commerciales nationales, il est peu probable que la meilleure façon de les résoudre soit de recourir uniquement à de telles mesures. La méthode la plus efficace consistera plutôt dans une combinaison de politique commerciale et de politique de l'environnement. En effet, on peut montrer que les mesures de politique environnementale et de politique commerciale se combinent mutuellement tant en termes de bien-être qu'en termes de politique et de budget.

L'interdépendance des échanges et de l'environnement a attiré dans une large mesure l'attention tant des communautés écologistes que des communautés commerciales, parce que des critiques objectent que la libéralisation des échanges aurait vraisemblablement pour effet d'exacerber les problèmes d'environnement. On peut penser que, si cette interdépendance est reconnue, et si des interventions environnementales

convenablement ciblées accompagnent les mesures de politique économique nationale, ces craintes sont moins justifiées. En fait, si l'on trouve une combinaison appropriée de mesures de politique environnementale, de politique commerciale et des autres secteurs économiques tendant à corriger les défaillances du marché et du gouvernement, il peut en résulter des gains de bien-être, par l'effet des activités d'échange, et des améliorations du niveau de la qualité de l'environnement.

## Bibliographie

1. **ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE (GATT) Genève.** - *Instruments de base et documents divers : Texte de l'Accord Général.* - Genève : GATT, 1969. - 104 p.
2. **GATT.** Genève. - *Commerce et environnement.* - Genève : GATT, 1992. - 103 p. (L/6896).
3. **GATT.** Genève. - *International Trade 90-91, including Special Topic : Trade and Environment.* - Geneva : GATT, 1992, Vol. 1.
4. **GATT.** Genève. - *U.S. : Measures Affecting Alcoholic Beverages and Malt Beverage.* - Geneva : GATT, 19 juin 1992. - (Document DS 23/R).
5. **GATT.** Genève. - *Commerce et environnement. Nouvelles et points de vue du GATT.* - Genève : Division de l'information et des relations avec les médias du GATT, 1993/95. - (de TE 001 à TE 011)
6. **GATT.** Genève. - *Analyse d'ensemble des effets sur le commerce de diverses mesures relatives à l'environnement.* - Genève : GATT, 1993. - 12 p. - (TRE/W/13)
7. **GATT.** Genève. - *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay.* - Marrakech : GATT, avril 1994. - 458 p.
8. **GATT.** Genève. - *Accord sur les obstacles techniques au commerce.* - In *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay.* - Marrakech : GATT, avril 1994.
9. **GATT.** Genève. - *Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.* - in *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, op. cit., 1994.
10. **ANDERSON (K.), BLACKHURST (R.)** (Edit.). - *The Greening of World Trade Issues.* - London : Harvester Wheatsheaf, 1992. - 269 p.
11. **BARDE (J.P.), OPSCHOOR, (J.B.)**. - *Environnement : du bâton à la carotte.* - in *L'Observateur de l'OCDE*, n°186, février-mars 1994. - p.23-27.
12. **BARDE, (J.P.)**. - *Douze critères pour choisir un instrument de politique environnementale.* - In *Ecodecision*, January 1994, pp. 32-35.
13. **BARDE (J.P.)**. - *Le développement durable : la fin et les moyens.* - In *L'Observateur de l'OCDE*, n°164, 1990, pp. 33-37.
14. **BRESSO (M.)**. - *Per un'economia ecologica.* - Roma : NIS, 1993. - 356p.
15. **BROWN WEISS (E.)**. - *In Fairness to Future Generations : International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity.* - London : Transational/UNU, 1988.
16. **BUTLER (D.)**. - *A Deeper Shade of Green*, in *Management Today*, June 1990.
17. **CASELLE (G.)**. - *Ecologia. Un'opportunità per le imprese.* - Milano : Etaslibri, 1994. - 144 p.
18. **CHARNOVITZ (S.)**. - *Trade and Environment : Four Schools of Thought.* - in *Ecodecision*, January 1994, pp. 23-24.
19. **COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.** Bruxelles. - *Législation communautaire en matière d'environnement.* - Bruxelles : Commission des Communautés Européennes, DG XI, 1993, Vol.1.
20. **COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEA.** Bruxelles. - *Relazione provvisoria sull'applicazione del programma comunitario di politica e d'azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile".* - Bruxelles : Commissione delle Comunità Europea, nov. 1994. - (Comunicazione COM (94) 453 def.).
21. **CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT (CNUCED).** Genève. - *Développement durable : Commerce et environnement. Incidences des politiques relatives à l'environnement sur la compétitivité et l'accès aux marchés.* - Genève : CNUCED, 1994. - 31 p. - (TD/B/41(1)/4).
22. **DALY (H.), GOODLAND (R.)**. - *An ecological assessment of deregulation of international commerce under GATT.* - In *Ecological Economics*, n°1, Vol. 9, Jan. 1994, pp. 73-92.
23. **DE MIRAMON (J.), STEVENS (C.)**. - *Echanges et environnement : trouver l'équilibre.* - In *L'Observateur de l'OCDE*, n. 176, 1992, pp. 25-27.
24. **DEAN (J.)**. - *Trade and the Environment : a Survey of the Literature.* - in *P. Low (Editor).* - *International Trade and the Environment.* - Washington : World Bank, 1992. - pp.15-28 (World Bank Discussion Paper).
25. **DOHLMAN (E.)**. - *L'environnement et les échanges.* - In *L'Observateur de l'OCDE*, n°162, février-mars 1990.
26. **EKINS (P.), FOLKE (C.), COSTANZA (R.)**. - *Trade, environment and development : the issues in perspective.* - In *Ecological Economics*, n°1, Vol. 9, Jan. 1994, pp.1-12.
27. **FRENCH (F. H.)**. - *Costly Tradeoffs Reconciling Trade and Environment.* - Washington : Worldwatch Institute, 1993. - 74 p.

28. GEORGESCU-ROEGEN (N.). - Cambridge : Harvard University Press, 1971.
29. GREEN (R.). - *La dynamique des filières agro-industrielles et ses conséquences sur les bassins de production méditerranéenne.* - In *Méditerranée*, n.1, 1993. - pp. 11-17.
30. KAPP (W.). - *Social Costs of Business Enterprise.* - New York : Asia Publishing House.
31. KOX (H.). - *Internalisation des externalités liées à l'environnement dans les accords internationaux sur les matières premières.* - In *Problèmes économiques*, n°2255, déc. 1991, pp. 15-22.
32. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE). Paris. - *Le principe Pollueur-Payeur. Définition, analyse, mise en oeuvre.* - Paris : OCDE, 1975.
33. OCDE. Paris. - *Politiques de l'environnement pour les années 1980.* - Paris : OCDE, 1980.
34. OCDE. Paris. - *L'environnement : ressource pour l'avenir.* - Paris : OCDE, 1985. - 34 p.
35. OCDE. Paris. - *Instruments économiques pour la protection de l'environnement.* - Paris : OCDE, 1989. - 150 p.
36. OCDE. Paris. - *Environmental Labelling in OECD Countries.* - Paris : OCDE, 1991. - 133 p.
37. OCDE. Paris. - *Politique de l'environnement : comment appliquer les instruments économiques.* - Paris : OCDE, 1991. - 148 p.
38. OCDE. Paris. - *Accroître la compatibilité des politiques d'environnement.* - Paris : OCDE, 1993. - 22 p.
39. OCDE. Paris. - *Les effets environnementaux des échanges.* - Paris : OCDE, 1994. - 238 p.
40. OCDE. Paris. - *Life-Cycle Management and Trade.* - Paris : OCDE, 1994. - 205 p.
41. OCDE. Paris. - *Trade and Environment : Processes and Production Methods.* - Paris : OCDE, 1994. - 165p.
42. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC). Genève. - *Commerce et Environnement.* - Genève : OMC, 1995. - (PRESS/TE 001) ; (PRESS/TE 002) ; (PRESS/TE 003).
43. PEARCE (D.). - *Economie et environnement : vers un développement durable.* - in *Problèmes économiques*, n°2278, juin 1992, pp. 1-7.
44. PEARCE (D.). - *Should the GATT Be Reformed for Environmental Reasons?.* - London : Centre for Social & Economic Research on the Global Environment (CSERGE), 1992. - 32 p. (Working Paper GEC 92.06).
45. PEARCE (D. W.) ; MARKANDYA (A.) ; BARBIER (E.). - *Blueprint for a Green Economy.* - London : Earthscan, 1991.
46. PETERSMANN (E.U.). - *Prevention and Settlement of international Environmental Disputes in GATT.* - In *Journal of World Trade*, Feb. 1993, vol. 27, n°1, pp. 43-81.
47. PIGOU (A.C.). - *Economia del benessere.* - Torino : UTET, 1960.
48. POTIER (M.). - *Les accords volontaires sur l'environnement.* - In *L'Observateur de l'OCDE*, n°189, 1994, pp.8-11.
49. REPETTO (R.). - *Trade and Environment Policies : Achieving Complementarities and Avoiding Conflicts.* - Washington : World Resources Institute, 1993. - 12 p.
50. ROBERTSON (D.). - *Trade and the Environment : Harmonization and Technical Standards.* - In P. Low (Editor). - *International Trade and the Environment.* - Washington : World Bank, 1992, pp. 309-324 (World Bank Discussion Paper).
51. ROPKE (I.). - *Trade, development and sustainability. A critical assessment of the "free trade dogma".* - In *Ecological Economics*, n°1, Vol. 9, Jan. 1994, pp. 13-22.
52. SALZMAN (J.). - *Un label pour consommer vert.* - In *L'Observateur de l'OCDE*, n. 169, 1991.
53. STEININGER (K.). - *Reconciling trade and environment : towards a comparative advantage for long-term policy goals.* - In *Ecological Economics*, n°1, Vol. 9, Jan. 1994, pp. 23-42.
54. TUDINI (A.). - *Trade and Environment : the issue of process and production methods.* - Milano : Fondazione ENI Enrico Mattei, 1993. - 38 p.
55. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). - *The Internalization of Environmental Costs and Resource Values : a Conceptual Study.* - Geneva : UNCTAD, 1994. - 75 p. (UNCTAD/COM/27).
56. UNCTAD. - *Eco-labelling and market opportunities for environmentally friendly products.* - Geneva : UNCTAD, 1994. - 40 p. (TD/B/WG.6/2).
57. UNCTAD. - *The Effect of the Internalization of External Costs on Sustainable Development.* - Geneva : UNCTAD, 1994. - 36 p. - (TD/B/40(2)/6).
58. VAUGHAN (S.). - *Selected Environmental Assessment Procedures and Procedural Harmonization : Information Note.* - Geneva : UNEP, 1995. - 26 p.
59. WINDFUHR (M.). - *Trade, Environment, Development: a Brief Analysis and proposals.* - Brussels : European Ecumenical Organisation for Development (EECOD), 1992. - 37 p.
60. WORLD RESOURCES INSTITUTE. - *Trade and Environment Policies, Achieving complementarities and avoiding conflicts.* - Washington : WRI, July 1993.

61. WORLD WILDLIFE FOUND (WWF) Gland. - *South- North Terms of Trade, Environmental Protection and Sustainable Development.* - Gland : WWF, February 1992. - 12 p. (Discussion Paper).
62. YOUNG (M.). - *Ecologically-accelerated trade liberalisation : a set of disciplines for environment and trade agreements.* - In *Ecological Economics*, n°1, Vol. 9, Jan. 1994, pp.43-51.

## Tableaux

|  |       |
|--|-------|
| Tableau 1 : Trois cas de défaillance de marché et leurs effets sur l'environnement | p. 13 |
| Tableau 2 : Instruments économiques par pays au 1er janvier 1992                   | p. 18 |
| Tableau 3 : Les programmes d'écoétiquetage en vigueur en 1993                      | p. 19 |

## Table des matières

|  |    |    |
|--|----|----|
| <b>Introduction</b>  | p. | 1  |
| Définition du sujet et méthodologie de travail   |    | 2  |
| <b>Première partie : Aspects généraux et théoriques</b>  |    | 5  |
| <b>Chapitre I : Les premières approches de l'économie environnementale</b>                           |    | 7  |
| I. Le concept de développement durable   |    | 8  |
| II. Les relations entre environnement et activité économique   |    | 9  |
| <b>Chapitre 2 : La défaillance du marché, la présence d'externalités et l'environnement</b>          |    | 11 |
| I. Le bien-être social et l'efficacité allocative  |    | 11 |
| II. Le mécanisme des prix et l'efficacité  |    | 11 |
| III. L'action déformatrice des politiques gouvernementales   |    | 12 |
| IV. Les défaillances environnementales du marché   |    | 12 |
| <b>Chapitre 3 : L'internalisation des coûts externes environnementaux</b>                            |    | 15 |
| I. Les principes de base   |    | 15 |
| II. Les instruments de politique environnementale  |    | 16 |
| 1. L'approche réglementaire et ses instruments   |    | 16 |
| 2. L'approche économique et ses instruments  |    | 17 |
| 3. Les programmes d'étiquetage écologique  |    | 19 |
| 4. Les accords volontaires sur l'environnement   |    | 20 |
| III. Le choix du meilleur instrument   |    | 20 |
| 1. L'efficacité environnementale   |    | 20 |
| 2. L'efficacité économique   |    | 21 |
| 3. L'incitation  |    | 22 |
| 4. Un fonctionnement simple  |    | 22 |
| 5. L'intégration aux politiques sectorielles   |    | 22 |
| 6. L'acceptabilité économique et politique   |    | 23 |
| 7. La compétitivité internationale   |    | 24 |
| <b>Deuxième partie : Commerce et environnement : les questions du débat</b>                          |    | 25 |
| <b>Chapitre 1 : Les différentes écoles de pensée</b>   |    | 27 |
| I. L'école de pensée commerciale   |    | 27 |
| II. L'école environnementaliste  |    | 27 |
| III. L'école de la complémentarité   |    | 28 |
| IV. L'école de la souveraineté   |    | 28 |
| <b>Chapitre 2 : La position du GATT dans le débat</b>  |    | 27 |
| I. Les résultats de l'Accord de l'Uruguay Round et l'environnement                                   |    | 29 |
| 1. L'Organisation Mondiale du Commerce   |    | 30 |
| 2. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce   |    | 31 |
| 3. L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires  |    | 32 |
| 4. L'Accord sur l'agriculture  |    | 33 |
| 5. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires  |    | 33 |
| 6. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce          |    | 33 |
| <b>Chapitre 3 : Effets des différents instruments de politique environnementale sur les échanges</b> |    | 35 |
| I. Taxes et redevances intérieures   |    | 36 |
| II. Systèmes de consignation   |    | 36 |
| III. Règlements et normes techniques   |    | 37 |
| IV. Programmes volontaires d'écoétiquetage   |    | 38 |

|   |    |
|---|----|
| V. Prescriptions en matière de traitement des déchets   | 39 |
| VI. Prescriptions concernant la teneur  | 40 |
| <b>Chapitre 4 : L'harmonisation des normes d'environnement : un moyen pour atténuer les distorsions dans les échanges</b> | 41 |
| I. Les différentes stratégies d'harmonisation   | 43 |
| 1. L'harmonisation préalable à la commercialisation   | 43 |
| 2. La reconnaissance mutuelle   | 44 |
| 3. L'équivalence  | 44 |
| 4. L'adoption de normes internationales   | 45 |
| II. Quelques questions posées par l'harmonisation   | 46 |
| III. Priorités et perspectives en matière d'harmonisation   | 47 |
| <b>Troisième partie : Aspects relatifs aux procédés et méthodes de production (PMP)</b>                                   | 49 |
| <b>Chapitre 1 : Les normes PMP et leurs effets sur les échanges</b>   | 51 |
| I. Présentation de la problématique   | 51 |
| II. Quelques définitions  | 52 |
| III. Une approche analytique des PMP selon leur impact environnemental  | 53 |
| <b>Chapitre 2 : Les mesures commerciales fondées sur des normes PMP</b>   | 55 |
| I. Pourquoi recourir à ces mesures?   | 55 |
| 1. Les raisons d'ordre environnemental  | 55 |
| 2. Les raisons économiques  | 56 |
| 3. Les raisons fondées sur des valeurs  | 57 |
| II. L'efficacité des mesures PMP par rapport aux objectifs d'environnement  | 58 |
| 1. La puissance commerciale   | 58 |
| 2. Le choix de l'instrument commercial  | 58 |
| 3. Le programme d'action  | 58 |
| III. L'applicabilité des mesures PMP  | 59 |
| IV. Les mesures alternatives ou d'accompagnement aux mesures commerciales   | 60 |
| <b>Chapitre 3 : Les normes PMP dans le contexte international</b>   | 63 |
| I. Les normes PMP et le GATT  | 63 |
| II. Les conflits potentiels entre politique environnementale et politique commerciale                                     | 65 |
| <b>Chapitre 4 : Les normes PMP dans le secteur agricole</b>   | 67 |
| <b>Conclusion</b>   | 71 |
| <b>Bibliographie</b>  | 75 |
| <b>Table des tableaux</b>   | 77 |
| <b>Table des matières</b>   | 78 |

**Environnement et commerce international : enjeux de l'approche économique des procédés et méthodes de production (PMP)**

**ANTONELLI Annarita**

**Résumé** : Ces dernières années, les réglementations nationales et les conventions internationales en matière d'environnement se sont multipliées, à la suite d'une sensibilisation croissante pour tout ce qui concerne la protection de l'environnement, la santé de l'homme, la préservation des ressources naturelles. Les mesures prises pour protéger l'environnement touchent souvent la politique commerciale ou ont des conséquences directes ou indirectes sur les échanges. Elles peuvent produire deux types d'effets. Le premier se manifeste lorsqu'un pays utilise directement des mesures commerciales pour essayer d'atteindre les objectifs de sa politique d'environnement. Le deuxième peut se vérifier quand des normes régionales ou nationales diffèrent de celles en vigueur ailleurs, en engendrant un coût de mise en conformité. Cet effet peut avoir une influence sur la compétitivité internationale et sur l'activité commerciale des entreprises qui y sont soumises. En suivant une approche économique de la problématique générale "commerce et environnement", notre travail s'intéresse en particulier aux aspects liés aux procédés et méthodes de production (PMP), aux interactions entre normes PMP et politique commerciale, aux questions liées à l'utilisation de mesures commerciales fondées sur des normes PMP et les règles actuelles du GATT.

**Mots-clefs** : Environnement ; Politique de l'environnement ; Pensée économique ; Développement durable ; Commerce international ; Normes de production ; GATT.

**Abstract** : These last years, national regulations and international conventions concerning environment have been multiplied, as a result of increasing awareness in the fields of environmental protection, human health, and the preservation of national resources. The measures adopted for the protection of the environment often concern trade policy or have direct or indirect consequences on trade. Their effects may be of two types : 1) the case of a country which immediately uses trade measures in order to reach the purposes of its environmental policy; 2) the case when regional or national standards are different from those prevailing elsewhere, generating a conformity cost. This may affect international competitiveness and the trading activities of the enterprises involved. Following an economic approach of the general problems of 'trade and environment', our work especially focuses on the aspects linked to production processes and methods (PMP), on the interactions between PMP standards and trade policy, on the use of trade measures based on PMP standards and prevailing GATT's regulations.

**Key words** : Environment ; Environmental policy ; Economic thought ; Sustainable development ; International trade ; Production standards ; GATT.

ISBN : 2-85352-152-4

Prix : 75F

CIHEAM

Institut Agronomique Méditerranéen  
de Montpellier  
Série "Thèses & Master"

Numéros parus :

- 1/ Fernandez Canadas (Priscilla), 1987.- *Les importations de céréales pour l'alimentation animale en Espagne : l'impact de l'entrée dans la CEE.*- 135 p.
- 2/ Koutsou (Stavriani), 1988.- *Impact de l'émigration sur les systèmes agraires et le marché foncier (Etude comparative de deux villages de la Thrace du Nord-Est de la Grèce).*- 102 p. + ann.
- 3/ Bokias (Efthimios), 1988.- *Le marché des oléagineux en Grèce : enjeux et perspectives.*- 89 p. + ann.
- 4/ Brum (Argemiro Luis), 1988.- *L'évolution et les tendances du marché du soja. Le rôle de la CEE.*- 189 p. + ann.
- 5/ Deybe (Daniel), 1989.- *Politiques agricoles et érosion des sols en Argentine : une méthodologie pour leur analyse.*- 95 p.
- 6/ Vicien (Carmen), 1989.- *Les modèles de simulation comme outil pour la construction de fonctions de production : une application à la mesure de l'efficacité de la production agricole.*- 133 p.
- 7/ Brunschwig (Gilles), 1990.- *Systèmes d'élevage extensif d'altitude dans les Andes Centrales du Pérou.*- 368 p. (200 FF)
- 8/ Bravo (Gonzalo), 1990.- *Méthodes d'appréhension de la diversité d'exploitations agricoles (propositions pour un renouvellement de la démarche suivie à l'INTA, Argentine).*- 96 p.
- 9/ Dorado (Guillermo), 1990.- *Fonctionnement technico-économique et gestion de l'exploitation agricole dans une perspective de développement (propositions théoriques et méthodologiques pour la région pampéenne de l'Argentine).*- 82 p. + ann.
- 10/ Segre (Andrea), 1990.- *Dynamique de la consommation et du système agro-alimentaire italien.*- 207 p.
- 11/ Malorgio (Giulio), 1990.- *Etude comparée des résultats technico-économiques de la production spécialisée de viande bovine dans deux zones difficiles française et italienne.*- 112 p.
- 12/ Ait-Alhayane (Khadija), 1990.- *Les représentations du désert et de la désertification en Afrique du Nord.*- 87 p.
- 13/ Soulé (Bio Goura), 1992.- *Echanges frontaliers de produits agro-pastoraux et dynamisme du monde rural en pays Gourma (Burkina-Faso - Ghana - Togo).*- 113 p.
- 14/ Perucca (Clorinda), 1992.- *Diagnostic paysager des systèmes de production paysans de la province de Misiones-Argentine.*- 133 p.
- 15/ Farolfi (Stefano), 1992.- *Dynamique de la disponibilité et de la consommation alimentaire dans les pays de l'Europe de l'Est : le cas de la Pologne.*- 170 p.
- 16/ Ladjili (Khaled), 1992.- *Hydraulique paysanne - hydraulique étatique : économie de l'agriculture irriguée au Cap-Bon (Tunisie).*- 252 p.
- 17/ Blaskovic (Hana), 1992.- *Une analyse du système de production agricole socialisé dans la région continentale de la Croatie et les possibilités de réorganisation: tentative d'utilisation des modèles.*- 130 p
- 18/ Luzietoso (Nguala), 1992.- *Les enjeux du développement agricole au Zaïre : modernisation et transformation des sociétés lignagères dans la vallée de l'Inkisi.*- 89 p.
- 19/ Hacherouf (Adelmadjid), 1993.- *Evolution historique et comparative de la consommation alimentaire dans les pays du Maghreb Central. Algérie - Maroc - Tunisie.*- 135 p.
- 20/ Temri (Leïla), 1993.- *Analyse concurrentielle d'un secteur aquacole.*- 92 p.
- 21/ Maronicolaki (Maria), 1993.- *Facteurs déterminants des performances des industries agro-alimentaires grecques en matière d'exportation.*- 131 p.
- 22/ Arfa (Lamia), 1994.- *Les exportations agro-alimentaires tunisiennes vers le marché de la CEE: évolution, compétitivité et perspectives.*- 112 p.
- 23/ Martinez Santamarta (Alvaro), 1994.- *Les innovations dans la filière huile d'olive en Espagne.*- 100 p.
- 24/ Afouda (Alix), 1994.- *Politiques nationales et échanges frontaliers de produits agro-alimentaires entre le Nord Nigéria et le Nord Cameroun : exemple de l'espace Garoua-Gamboru.*- 108 p.
- 25/ Trimouille (Anne), 1994.- *Les couples produit/territoire et le management de la qualité : application aux entreprises du secteur fruits et légumes frais.*- 99 p.
- 26/ Amine Khodja (Abdelhafid), 1995.- *Les déterminants de la dépendance en orge de l'élevage ovin steppique : le cas de la région de M'sila en Algérie.*- 110 p.
- 27/ Sampaio (Maria Lucia da Cunha), 1995.- *Le développement des filières traditionnelles et régionales de production agricole en zones méditerranéennes défavorisées : le cas de la filière des fromages régionaux de la Beira Baixa (Portugal) .*- 101 p.
- 28/ Preda (Stefano), 1995.- *Budgets agricoles et politiques socio-structurelles : évolution des dépenses en agriculture dans la région Emilie-Romagne et analyse comparée avec la Catalogne (1980-1992) .*- 219 p.
- 29/ Tlili (Mohamed), 1995.- *Essai de simulation d'impact des nouvelles mesures économiques (PASA 2) sur le secteur céréalier en Tunisie. Etude de cas : Behaya .*- 108 p.
- 30/ Bode (Ridvan), 1995.- *L'économie paysanne albanaise et la transition vers l'économie de marché (Réflexions sur la région de Dévolle).*- 95 p.
- 31/ Antonelli (Annarita), 1995.- *Environnement et commerce international : enjeux de l'approche économique des procédés et méthodes de production .*- 79 p.

Numéros à commander au :

**CIHEAM-IAMM**  
**Bureau des Publications -**  
**3191, route de Mende - BP 5056**  
**34033 Montpellier Cedex 1 (France)**

**Tél. : 04 67 04 60 00 - Fax : 04 67 54 25 27**

prix : 75FF (le numéro), sauf mention contraire



Domaine du Rouquet - BP. 3  
34981 St GELY du FESC Cedex  
Tél. 67 84 27 66