



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GENERALE

TD/B/COM.1/3
12 décembre 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT

COMMISSION DU COMMERCE DES BIENS ET
SERVICES, ET DES PRODUITS DE BASE

Première session

Deuxième partie

Genève, 19 février 1997

Point 4 de l'ordre du jour

INTEGRATION DU COMMERCE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT :
PROGRES RECENTS ET QUESTIONS EN SUSPENS

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	1 - 8
II. PROGRES RECENTS	9 - 49
A. Compétitivité	10 - 15
B. Accès aux marchés	16 - 19
C. Libéralisation du commerce et protection de l'environnement	20 - 26
D. Eco-étiquetage	27 - 33
E. Accords multilatéraux relatifs à l'environnement . .	34 - 43
F. Mesures positives	44 - 49
III. QUESTIONS EN SUSPENS	50 - 88
A. Libéralisation du commerce et accès aux marchés . .	51 - 56
B. Procédés et méthodes de production	57 - 62
C. La protection de l'environnement au service du développement	63 - 72
D. Mesures positives et accords multilatéraux	73 - 77
E. Commerce, investissement et environnement	78 - 83
F. Petites et moyennes entreprises (PME)	84 - 88
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	89 - 93
A. Conclusions	92
B. Recommandations	93

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières années, les discussions intergouvernementales à la CNUCED, à l'OMC, à la Commission du développement durable (CDD) et à l'OCDE ont contribué à une meilleure compréhension des liens entre commerce et environnement. La Commission du développement durable a joué un rôle important dans la promotion d'une coopération interinstitutions et d'une complémentarité des travaux de l'OMC, de la CNUCED et du PNUE, dans l'identification des lacunes ainsi que dans l'association de la société civile aux discussions internationales. Parallèlement aux discussions intergouvernementales, le dialogue et la coordination entre ministère du commerce et ministère de l'environnement au niveau national se sont intensifiés, de même que la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) et des milieux économiques et financiers au débat sur le commerce et l'environnement.

2. Le débat a montré qu'il était difficile d'établir un modèle universel de compatibilité entre politique commerciale et politique environnementale. D'une manière générale, c'est moins le commerce que des modes de production et de consommation non viables à long terme qui sont à l'origine de la dégradation de l'environnement ¹, ce qui a d'importantes conséquences pour le choix et l'application de mesures d'orientation effectives. Dans la mesure où le système commercial multilatéral n'impose pas de restrictions appréciables à la mise en oeuvre de politiques et de mesures environnementales efficaces aux niveaux national et international ², une plus grande attention doit être accordée à la définition d'un programme de travail encourageant des relations de synergie entre commerce, environnement et développement. Il s'ensuit que le débat international doit aller au-delà du cadre étroit des conflits entre règles de commerce et protection de l'environnement pour replacer dans une perspective d'ensemble tous les facteurs intéressant l'élaboration de politiques de développement durable.

3. Plusieurs conceptions de l'interaction du commerce et de l'environnement, dans une perspective de développement, sont actuellement proposées. Premièrement, il est avancé que la pauvreté est la cause fondamentale de la détérioration de l'environnement dans de nombreux pays en développement, et que la contribution que le commerce peut apporter à l'élimination de la pauvreté en favorisant une hausse des revenus est une condition indispensable de la promotion d'un développement durable. Deuxièmement, lorsque des mesures environnementales liées au commerce risquent

¹De même, la libéralisation du commerce a essentiellement des effets indirects sur l'environnement, à travers les changements qu'elle induit dans les modes de production et de consommation. Les éventuelles incidences négatives sur l'environnement pourraient être corrigées au moyen de politiques nationales de l'environnement appropriées.

²On peut lire dans le rapport du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC que "les débats ont montré que le système commercial multilatéral a la capacité d'intégrer davantage les considérations environnementales et d'accroître sa contribution à la promotion du développement durable sans compromettre son caractère ouvert, équitable et non discriminatoire". OMC, Rapport (1996) du Comité du commerce et de l'environnement, par. 167. PRESS/TE 014, 18 novembre 1996.

d'imposer des coûts d'ajustement élevés aux exportateurs des pays en développement, il faut veiller à une application souple et équitable des politiques environnementales. Troisièmement, les mesures appliquées pour promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux ne devraient pas entraîner de distorsion des flux internationaux de commerce et d'investissement, et le coût de mesures visant à améliorer les conditions environnementales dans un pays ne devrait pas être transféré à d'autres pays.

4. De plus, pour de nombreux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, une plus grande efficacité de l'action écologique exige qu'une priorité élevée soit accordée au développement des capacités économiques. Ainsi, les problèmes et les priorités en matière d'environnement des pays à faible revenu, tributaires de produits de base et des pays qui ne jouent qu'un rôle marginal dans le commerce mondial sont souvent différents de ceux des autres pays. L'expansion et la diversification de leurs exportations, y compris une diversification dans la production de produits à plus forte valeur ajoutée, pourraient aider ces pays dans leurs efforts pour à la fois réduire la pauvreté et protéger l'environnement.

5. La nouvelle orientation du débat sur le commerce et l'environnement illustre dans une certaine mesure ces considérations. Des questions précédemment considérées par certains comme une source potentielle de conflit semblent désormais avoir été mises de côté (voir par exemple, les problèmes "de dumping écologique" dans le contexte du débat sur la compétitivité). Toutefois, de nouveaux sujets de préoccupation sont apparus. Ainsi, alors que les pays en développement craignaient précédemment surtout que les politiques et les mesures environnementales ne soient utilisées à des fins protectionnistes ou pour créer de nouvelles formes de conditionnalité, beaucoup de ces pays défendent aujourd'hui des positions plus dynamiques en demandant que soient abordées au niveau international un certain nombre de questions présentant un intérêt particulier pour eux, telles que l'accès aux marchés, l'accès aux écotechnologies et le transfert de ces écotechnologies et la question des exportations de produits interdits à la vente sur le marché local ³.

6. Outre qu'il renforcera la compréhension et la confiance entre différentes communautés, tout progrès supplémentaire dans le débat sur le commerce et l'environnement exige une prise en compte appropriée des préoccupations et des intérêts de tous les pays. De plus, une plus grande compatibilité entre le commerce et l'environnement passe par une analyse plus approfondie de la flexibilité nécessaire pour qu'il y ait accommodement réciproque des principes du commerce et des politiques environnementales actuelles et futures. L'examen par la Commission des progrès accomplis dans l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement, ainsi que

³De plus, il est reconnu que le débat sur le commerce et l'environnement ne divise pas nécessairement les pays selon une ligne Nord-Sud. Par exemple, la libéralisation du commerce des produits provenant des ressources naturelles dans le contexte d'un développement durable intéresse de façon analogue les pays riches en ressources naturelles du Nord et du Sud. De même, des alliances Nord-Sud existent concernant une plus grande libéralisation du commerce des produits agricoles.

des questions en suspens, peut, en particulier par une meilleure compréhension de la dimension du développement, contribuer à l'adoption d'une approche équilibrée et intégrée dans le futur débat sur le commerce et l'environnement.

7. Les travaux de la Commission sont également importants dans le contexte de la préparation du premier examen quinquennal des progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21 (adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), à Rio de Janeiro en juin 1992) devant être réalisé par la Commission du développement durable (à sa cinquième session, à New York, du 7 au 25 avril 1997) et par l'Assemblée générale en session extraordinaire (du 23 au 27 juin 1997)⁴. En conséquence, l'analyse des "progrès récents" part généralement de la CNUED et de ses résultats, tels que consacrés dans la Déclaration de Rio et Action 21.

8. Le présent rapport comprend quatre sections. La section II concerne le débat en cours sur certaines questions spécifiques et met en lumière les progrès accomplis ainsi que certaines questions encore non tranchées. La section III est consacrée à quelques problèmes en suspens qui recoupent les questions examinées dans la section II et dont certains pourraient être abordés dans le cadre d'activités futures de la CNUCED. Les conclusions et recommandations constituent la section IV. Une note décrivant les activités de la CNUCED consacrées à l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement sera publiée sous la cote TD/B/COM.1/Misc.2 (en anglais seulement).

II. PROGRES RECENTS

9. La présente section passe en revue les progrès réalisés depuis la CNUED sur des aspects essentiels du débat sur le commerce, l'environnement et le développement, s'agissant plus particulièrement des différents éléments indiqués à l'alinéa iv) du paragraphe 91 du document final de la neuvième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à savoir la compétitivité, l'accès aux marchés, l'éco-étiquetage, les accords multilatéraux sur l'environnement, les mesures positives et les liens entre libéralisation du commerce et développement durable. Il est toutefois reconnu que certains de ces éléments sont étroitement liés les uns aux autres.

⁴L'Assemblée générale a prié la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de lui rendre compte à sa session extraordinaire de 1997, ainsi qu'au Conseil économique et social, par l'intermédiaire de la Commission du développement durable, des progrès concrets réalisés concernant les questions relatives au commerce et à l'environnement (résolution 50/95, du 12 décembre 1995, par. 26). Le rapport correspondant a été inscrit sur la liste des principaux documents dont sera saisie la Commission du développement durable à sa cinquième session en 1997. Pour d'autres analystes, les coûts de protection de l'environnement sont faibles et ne constituent pas un enjeu majeur.

A. Compétitivité

10. Il est important de faire une distinction entre la compétitivité au niveau des entreprises ou au niveau sectoriel et le concept de bien-être national. La perte de compétitivité de certains secteurs peut être compensée par des gains dans d'autres secteurs. Le bien-être national ne se ramène pas à une simple agrégation linéaire de la compétitivité des entreprises. L'analyse de ce concept impose de prendre en compte un plus large éventail de facteurs, dont la productivité, l'innovation technologique, les investissements, les prix des exportations et des importations, la balance commerciale et le solde des opérations en capital, les conditions de travail, les taxes, la stabilité politique, l'amélioration de l'environnement et de la santé, etc. En outre, dans le calcul du bien-être national, les coûts micro-économiques (environnementaux) doivent être actualisés en fonction des avantages économique-environnementaux (par exemple, diminution des dépenses de santé ou de réaménagement des forêts).

11. Une évolution importante depuis la CNUED est que les gouvernements ont rejeté avec force les demandes "d'égalisation des conditions de concurrence" destinées à faire prendre en compte la diversité des politiques environnementales suivies par les pays; à la CNUCED et à la Commission du développement durable, les pays en développement se sont associés aux gouvernements des pays de l'OCDE pour rejeter fermement le recours parfois demandé à "des droits compensateurs 'verts' ou autres mesures commerciales protectionnistes incompatibles avec les principes de l'OMC pour contrebalancer les effets négatifs réels ou virtuels des politiques environnementales sur la compétitivité"⁵. Ainsi, pour autant que les politiques environnementales respectent les principes du système commercial multilatéral, leurs incidences sur la compétitivité ont été rangées dans la catégorie des questions intéressant les règles du commerce. Il est toutefois important d'examiner les effets sur la compétitivité des politiques environnementales du point de vue des orientations générales en matière d'environnement et de développement.

12. Nul n'a établi l'existence de relations systématiques - positives ou négatives - entre la protection de l'environnement et la compétitivité internationale. Selon une hypothèse, un accroissement de la protection de l'environnement renchérirait les coûts de production des entreprises et nuirait donc à leur compétitivité. Selon une autre hypothèse, une réglementation stricte en matière de protection de l'environnement favoriserait en fait des gains de productivité et de compétitivité en incitant les entreprises à accroître leur efficacité, à améliorer leur gestion des ressources et à éviter les gaspillages, en encourageant des innovations à plus forte valeur ajoutée ou permettant des gains de productivité, en créant des avantages commerciaux sur le marché en expansion des produits écologiques, et en renforçant la capacité d'un pays d'approvisionner le marché

⁵CNUCED, Rapport final du Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement, et Commission du développement durable, quatrième session, Décision sur le commerce, l'environnement et le développement durable.

international en biens et services environnementaux ⁶. Selon d'autres avis encore, les coûts de protection de l'environnement sont minimes et ne constituent pas un enjeu déterminant.

13. Les travaux empiriques et analytiques réalisés à la CNUCED semblent indiquer que ces trois conceptions sont par trop étroites. De fait, de nombreux facteurs contribuent à modéliser les effets sur la compétitivité des politiques environnementales, dont des facteurs propres aux entreprises ou spécifiquement sectoriels, des facteurs généraux qui peuvent varier en fonction du niveau de développement - par exemple, l'existence d'infrastructures pour la protection de l'environnement - et les politiques gouvernementales. De plus, les effets sur la compétitivité peuvent dépendre de qui décide ce qu'il faut internaliser et quand, en fonction ou non d'une analyse coûts-avantages. Il s'ensuit que des mesures similaires peuvent avoir des effets différents selon qu'elles concernent des pays développés ou des pays en développement. Certains analystes pensent que les mesures et les prescriptions en matière d'environnement peuvent être préjudiciables à la compétitivité et à l'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises, notamment des pays en développement (voir l'encadré 1). Les travaux futurs sur la compétitivité (et l'accès aux marchés) pourraient donc être axés sur des secteurs spécifiques et sur le cas des PME, question qui est développée dans la section III.

14. Les effets sur la compétitivité des politiques environnementales peuvent toutefois être corrigés, le cas échéant, par des politiques nationales et internationales appropriées. Le renforcement des capacités, l'accès à l'information, à la technologie et à l'innovation, les infrastructures, les essais et certifications, etc., revêtent à cet égard une importance fondamentale. De plus, l'organisation de consultations entre l'industrie, les pouvoirs publics, des ONG et autres parties intéressées pourrait aider à fixer des critères et des objectifs réalistes lors de l'élaboration des politiques environnementales et à s'assurer la coopération des milieux industriels.

15. Il apparaît ainsi que le débat concerne désormais moins l'identification des problèmes que l'examen des solutions possibles. Cette évolution est particulièrement importante dans la mesure où les politiques environnementales (par exemple, les efforts accrus déployés pour prévenir les conséquences des changements climatiques) risquent d'avoir des incidences plus fortes à l'avenir sur le commerce et la compétitivité (voir l'encadré 2).

⁶Ces conditions ne se vérifieront peut-être que difficilement pour certains producteurs, en particulier les petites et moyennes entreprises des pays en développement et des pays les moins avancés.

Encadré 1

Difficultés que les PME risquent de rencontrer pour s'adapter aux impératifs de la protection de l'environnement

Les coûts fixes d'équipement en écotecnologies peuvent être élevés pour les petites entreprises. La durée de la période d'adaptation peut faire problème. Il peut s'écouler beaucoup de temps entre l'installation de ces écotecnologies et le moment où les investissements sont amortis.

Les coûts variables peuvent être relativement élevés pour les PME. De plus, les matériaux intermédiaires écologiques, qui peuvent représenter une très grande partie du total des coûts variables, peuvent être onéreux.

Les PME peuvent avoir des difficultés à répercuter la hausse de leurs coûts sur les prix à la consommation en raison du caractère extrêmement compétitif des marchés sur lesquels elles opèrent. Les grandes entreprises peuvent plus facilement répercuter une partie au moins de l'accroissement des coûts sur le consommateur, par exemple grâce à la position que leur confèrent leurs noms de marque. Les PME ont donc tendance à éviter tout accroissement de leurs coûts.

Le manque de financement est un problème, car les PME ne peuvent souvent pas financer elles-mêmes leurs investissements et il peut être difficile d'obtenir des crédits pour des investissements environnementaux. Les contraintes financières freinent donc la modernisation des procédés de production. Les grandes unités de production, grâce à leur puissance d'organisation et à leur position bien établie sur les marchés financiers, peuvent obtenir des fonds à un coût plus faible. Les banques préfèrent souvent prêter aux grandes entreprises, pour lesquelles les risques sont moindres.

L'accès à la technologie est également un problème, car il peut être difficile pour les PME d'identifier et d'adapter à leurs besoins des écotecnologies. Cela peut être en particulier le cas lorsque les écotecnologies imposent certaines économies d'échelle. Par exemple, les systèmes de récupération chimique ne sont pas adaptés aux petites usines de pâte à papier.

Les PME peuvent éprouver des difficultés à obtenir des produits intermédiaires écologiques (par exemple, teintures ou produits chimiques). Lorsqu'une nouvelle prescription écologique apparaît sur un marché extérieur, il s'écoule souvent beaucoup de temps avant que des produits de remplacement ne soient disponibles sur le marché intérieur. Si les grandes entreprises peuvent alors importer les produits dont elles ont besoin ou persuader leurs fournisseurs locaux de les approvisionner en matériaux écologiques, cela peut être plus difficile pour les PME.

Les difficultés d'accès à l'information sont un autre problème. Si les grandes entreprises peuvent obtenir une information rapide et précise auprès des importateurs des pays développés et d'autres sources, les PME sont quant à elles souvent tributaires de sources gouvernementales, ce qui implique souvent des délais beaucoup plus longs pour obtenir l'information recherchée.

Source : CNUCED et Manas Bhattacharyya, "Small is not always beautiful", Economic Times, Inde, 5 novembre 1996.

Encadré 2

Changements climatiques : politiques et mesures axées sur une action commune

A l'avenir, le débat sur l'interaction entre la politique environnementale, la compétitivité et l'accès aux marchés sera en grande partie lié au problème des changements climatiques.

Dans le cadre du Groupe spécial du Mandat de Berlin, un groupe d'experts procède actuellement à une première évaluation d'un ensemble de politiques et de mesures efficaces se prêtant à une "action commune" de la part des pays visés à l'annexe I de la Convention sur les changements climatiques (à savoir les pays développés et certains pays en transition). Même si l'application des politiques et mesures en question incombe uniquement aux pays de l'annexe I, celles-ci peuvent avoir des effets économiques - positifs ou négatifs - sur les pays en développement. Ainsi, même si ces derniers comptent sur les pays développés pour s'engager les premiers dans la lutte contre les changements climatiques, ils éprouvent en même temps certaines inquiétudes au sujet des effets des politiques et mesures envisagées sur leurs exportations vers les marchés des pays développés.

Aux fins d'analyse, il peut être utile de faire la distinction entre deux groupes de politiques et mesures. Le premier englobe les mesures applicables à l'ensemble de l'économie, comme les taxes sur l'énergie et la suppression des subventions : leurs effets sur des pays tiers varient considérablement suivant les cas. Des modèles ont été mis au point pour évaluer ces effets sur différents groupes de pays. Cependant, l'examen de leurs résultats déborde le cadre du présent rapport.

Le deuxième groupe comprend les mesures applicables à des secteurs et des produits particuliers, telles que les normes de rendement énergétique. Il y a lieu de se reporter à ce propos à l'analyse figurant à la section II du présent rapport. On dispose en l'occurrence d'une certaine expérience concernant les mesures appliquées par divers pays. Toutefois, dans le cas de politiques et mesures adoptées dans le cadre d'une "action commune", les incidences éventuelles sur la compétitivité peuvent s'avérer plus importantes, de même que les possibilités de prendre des mesures de facilitation propres à atténuer d'éventuels effets négatifs tout en renforçant les effets positifs.

Si une "action commune" permet parfois de réduire les effets s'exerçant sur des pays tiers dans les domaines du commerce et de la compétitivité (l'harmonisation des normes applicables aux produits et des procédures d'essai et de certification peut par exemple abaisser les coûts des transactions), elle entraîne dans la plupart des cas un accroissement des coûts économiques potentiels supportés par les pays en développement, tout simplement parce qu'un plus grand nombre de pays appliquent une politique ou une mesure donnée et que l'action commune ainsi entreprise donne lieu à des mesures qui ne seraient pas envisageables si elles étaient appliquées individuellement.

De même, il semble important d'examiner comment une action concertée peut encourager des mesures "positives" visant à appuyer des politiques de développement durable dans les pays en développement. Certaines mesures d'importance primordiale, devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi : initiatives tendant à faciliter la diffusion d'informations sur les techniques écologiques, l'accès à ces techniques et leur transfert, mesures volontaires dans le domaine de l'investissement étranger direct, meilleur accès aux marchés pour les produits n'ayant pas d'effets négatifs sur le climat, etc.

Lorsque des mesures appropriées auront été mises en place, il se peut que, du fait des relations internationales de commerce et d'investissement, les politiques et mesures adoptées par les pays de l'annexe I aient des effets d'entraînement sur des pays tiers et favorisent la diffusion de techniques plus efficaces dans ces derniers. Il faudrait identifier des situations doublement avantageuses qui permettent aux pays en développement non seulement d'accroître la compétitivité de leurs exportations, mais également d'abaisser les coûts de consommation énergétique et de réduire les émissions.

B. Accès aux marchés

16. Les questions d'accès aux marchés relèvent du domaine des règles commerciales, sans toutefois se limiter à celui-ci. Les prescriptions en matière d'environnement peuvent à cet égard constituer un sujet de préoccupation.

17. Pour ce qui est de savoir si les règles commerciales existantes prévoient des sauvegardes suffisantes (notamment grâce aux dispositions relatives à la transparence) face à des politiques environnementales qui ont d'importants effets sur le commerce, les discussions se sont concentrées sur deux types de questions : a) les exigences écologiques sont-elles différentes des autres mesures visées par les dispositions de l'OMC ? b) comment les politiques environnementales ont-elles influé sur l'accès aux marchés, en particulier pour les exportations en provenance des pays en développement ?

18. Sur le premier point, les débats menés dans diverses instances se sont révélés peu concluants. Pour certains, les normes écologiques ne différaient en rien des autres réglementations visées par l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. D'autres affirment au contraire qu'elles diffèrent des autres réglementations et prescriptions puisqu'elles comprennent des mesures : a) qui ont en grande partie un caractère volontaire (domaine dans lequel les règles commerciales actuelles sont relativement peu étoffées); b) qui sont souvent fondées sur des procédés et méthodes de production (selon la plupart des interprétations, les normes applicables aux PMP ne se rapportant pas à des produits ne sont pas visées par les règles commerciales)⁷; c) pour lesquelles les procédures de notification sont moins bien définies (d'où des incertitudes quant à la question de savoir si elles sont visées par les obligations de l'OMC en matière de transparence); et d) qui reposent sur le principe de précaution (point sur lequel les dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce sont ambiguës.

19. Concernant la deuxième question, même si les politiques écologiques des pays développés n'ont pas d'effets généralisés sur l'accès des pays en développement aux marchés, certaines monographies de la CNUCED montrent que les mesures et prescriptions en matière d'environnement peuvent dans certains secteurs influencer sur la compétitivité et les débouchés des entreprises, notamment dans le cas des PME. A cet égard, le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a constaté que "de plus amples travaux sont nécessaires afin de s'assurer que la mise en oeuvre des mesures environnementales ne se traduise par des restrictions déguisées au commerce, en particulier celles qui ont des effets négatifs sur les possibilités existantes d'accès aux marchés des pays en développement"⁸.

⁷Dans la mesure où les préoccupations des consommateurs quant aux effets écologiques associés aux phases du cycle de vie d'un produit qui se situent "en amont" ont une influence sensible sur le marché, les procédés et méthodes de production pourraient être considérés comme un des éléments déterminants de la "qualité du produit".

⁸OMC, op. cit., par. 199.

C. Libéralisation du commerce et protection de l'environnement

20. La libéralisation du commerce devrait s'avérer bénéfique du point de vue écologique dans la mesure où elle entraîne : a) une répartition plus efficace des ressources, y compris celles de l'environnement; et b) une croissance et un développement de l'activité économique, ce qui crée des revenus supplémentaires qui peuvent être affectés à des améliorations écologiques et suscite une demande accrue en matière de protection de l'environnement. S'agissant des pays en développement, la libéralisation des échanges ainsi que l'expansion des exportations et la croissance qui en résultent devraient entraîner également d'autres avantages écologiques en réduisant la pauvreté et les atteintes à l'environnement qui lui sont liées.

21. Diverses mesures ont été passées en revue dans ce contexte : progressivité des droits de douane et crêtes tarifaires, subventions à la production et à l'exportation, taxes intérieures élevées, notamment sur les produits tropicaux, restrictions et taxes sur les exportations, procédures d'exportation des organismes de commerce d'Etat, barrières tarifaires de toutes sortes, etc.

22. Les avantages escomptés du point de vue de l'environnement se manifesteront sans doute sous de multiples formes. Certains considèrent qu'ils découleront surtout de l'élimination des restrictions commerciales pesant sur les produits et services écologiques; ils proviendront également de la suppression des restrictions au transfert d'écotechnologies; en outre, les mesures qui restreignent et faussent les échanges peuvent entraîner une répartition inefficace des ressources, freiner la croissance du revenu - en particulier dans les pays en développement - et orienter artificiellement les ressources vers des activités exerçant des pressions supplémentaires sur des richesses locales écologiquement sensibles : le fait de réduire de telles restrictions ou de les éliminer contribuerait à remédier à un tel état de choses. D'autres estiment que, pour offrir des avantages écologiques directs et appréciables, il faudrait que la libéralisation du commerce soit étayée par des mesures propres à améliorer l'accès aux marchés et aux écotechnologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités.

23. Le programme Action 21 a fait ressortir l'importance du rôle de la libéralisation des échanges pour un développement durable. Depuis la CNUED, des progrès ont été accomplis, en particulier grâce à l'achèvement des négociations du Cycle d'Uruguay. Il est essentiel de donner effet dans les meilleurs délais aux engagements correspondants. Le défi consiste à présent à approfondir les synergies entre la libéralisation des échanges, les réformes économiques et une meilleure gestion de l'environnement. Dans de nombreux pays en développement, l'ouverture et l'expansion commerciales ont déjà fortement contribué à atténuer la pauvreté et à réduire les contraintes environnementales connexes. Des initiatives complémentaires peuvent s'avérer nécessaires, notamment en faveur des pays qui n'ont pas profité de la croissance récente du commerce mondial. A cet égard, la Déclaration de Midrand rappelle (dans la section consacrée à la mondialisation) que "les pays les moins avancés (PMA), en particulier ceux d'Afrique, et d'autres pays en développement continuent d'être freinés dans leurs efforts par la faiblesse de leurs capacités de production et ne parviennent pas à tirer profit

du commerce. La marginalisation, intérieure et extérieure, de ces pays s'est aggravée".

24. Les débats sur la libéralisation du commerce et l'environnement ont été en grande partie centrés sur les effets environnementaux négatifs des subventions accordées à la production et à l'exportation des produits agricoles : exploitation intensive des sols, utilisation accrue de produits chimiques, perte d'habitats de la faune et réduction de la biodiversité, expansion de la production agricole dans des régions marginales et écologiquement fragiles, etc. L'aide à l'agriculture sous forme de mesures liées à la production dans de nombreux pays de l'OCDE a imposé à ceux-ci des coûts environnementaux et financiers importants, mais elle a également entraîné des coûts économiques et environnementaux élevés pour d'autres pays disposant d'un avantage comparatif pour ce qui est de la production et du commerce de denrées agricoles, en particulier les pays en développement ⁹.

25. Selon un argument contraire, l'effet de la libéralisation du commerce sur les prix ne peut être prévu avec certitude et l'ajustement des prix n'est pas a priori efficace d'un point de vue environnemental. L'efficacité écologique dépendrait dans une certaine mesure tant des facteurs économiques plus importants qui influent sur les marchés des produits agricoles que des conditions qui favorisent l'ajustement structurel dans les pays producteurs. En outre, les mécanismes du marché ne pourraient entraîner une répartition économiquement et écologiquement optimale des ressources productives que s'il était procédé à une internalisation complète des coûts environnementaux. Par ailleurs, une réforme intérieure des politiques agricoles permettrait de faire en sorte que la libéralisation du commerce procure des avantages pour l'environnement. Cette analyse pourrait être appliquée à d'autres secteurs ¹⁰.

26. Dans les cas où la libéralisation des échanges ne présente pas d'avantages d'un point de vue écologique, elle doit aller de pair avec des politiques de gestion de l'environnement et des ressources, en vue de contribuer pleinement à une meilleure protection de l'environnement et à la promotion d'un développement durable grâce à une répartition et une utilisation plus efficaces des ressources.

D. Eco-étiquetage

27. Le débat sur l'éco-étiquetage montre les difficultés suscitées par le fait que le label écologique, fondé sur la notion de cycle de vie, peut entraîner l'établissement de critères applicables à des procédés et méthodes de production (PMP) ne se rapportant pas aux produits, alors que le système commercial international repose sur la notion de "produit similaire". Ces deux démarches risquent d'être d'autant plus contradictoires que certains critères liés aux PMP peuvent ne pas être aussi avantageux pour le pays exportateur que pour le pays importateur du point de vue de l'environnement.

⁹Voir également : OMC, op. cit., par. 112.

¹⁰Voir également : OMC, op. cit., par. 118.

Encadré 3

Nombre de catégories de produits et de produits visés par différents programmes d'éco-étiquetage

Septembre 1996

	Catégories de produits pour lesquels des critères sont établis	Eco-étiquettes attribuées			
		A des catégories de produits	A des fabricants	Dont : fabricants étrangers	A des produits
Canada	96	36	127	13	>1 600
Pays nordiques	43	28	n.c.	n.c.	>1 000
Union européenne	12	4	11	aucune	24
Japon	71	68	1 050	29*	2 021
Allemagne	74	63	754	107**	3 206
Province chinoise de Taiwan	34	19	85	3	370
Singapour	21	18	140	13	542
République de Corée	35	32	122	aucune	169
France	5	2	34	4***	231

* Y compris les sociétés de commerce japonaises, les filiales de sociétés japonaises à l'étranger, les coentreprises et les fabricants étrangers qui ont conclu des contrats leur permettant d'utiliser l'étiquette au nom de leurs importateurs japonais.

** Non compris les fabricants étrangers qui ont conclu des contrats leur permettant d'utiliser l'étiquette au nom de leurs importateurs allemands.

*** Dans d'autres pays de l'Union européenne.

28. L'éco-étiquetage peut exercer différents effets sur les échanges, en fonction essentiellement de l'importance qu'il revêt sur le marché. Dans de nombreux cas, ses incidences commerciales sont relativement modestes, soit

qu'il vise uniquement certains compartiments du marché, soit que celui-ci se montre peu réceptif à la notion de label écologique. Cependant, les effets de l'éco-étiquetage peuvent s'accroître à mesure que le marché s'adapte à cette notion ¹¹. L'encadré 3 indique le nombre de catégories de produits et de produits visés par différents programmes d'éco-étiquetage.

29. L'on s'achemine désormais vers une convergence de vues sur certains principes régissant les programmes d'éco-étiquetage, en particulier l'élaboration de critères environnementaux, les procédures d'évaluation de la conformité, la transparence et l'égalité d'accès des entreprises nationales et des entreprises étrangères au label écologique. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) s'est attachée à mettre au point des normes internationales - dans le cadre de la série 14000 des normes de gestion de l'environnement - auxquelles les organes d'éco-étiquetage peuvent adhérer à titre volontaire. Ces normes fournissent des principes directeurs utiles à la mise en oeuvre de programmes d'éco-étiquetage, concernant notamment les critères environnementaux applicables aux produits, la transparence, les aspects commerciaux, les conditions d'accès et la reconnaissance mutuelle.

30. De même, le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a estimé "qu'une bonne manière pour les membres de l'OMC de commencer à régler certains des problèmes commerciaux soulevés par les systèmes/programmes d'éco-étiquetage était de débattre des moyens de faire en sorte que leur élaboration, leur adoption et leur application se fassent dans la transparence, notamment en accordant aux parties intéressées des autres pays la possibilité de participer à leur élaboration. Les dispositions en matière de transparence énoncées dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, notamment dans son Code de pratique à l'intention des organismes à activité normative figurant à l'annexe 3 dudit Accord, constituent un point de référence pour la poursuite des travaux du CCE du fait qu'elles mettent l'accent sur la transparence des systèmes/programmes d'éco-étiquetage" ¹².

31. Cependant, il n'y a guère eu de progrès sur la question des PMP non liés aux produits. Les normes pertinentes de l'ISO, qui admettent et encouragent dans une certaine mesure la notion de cycle de vie, n'abordent pas ce problème dans le détail. Le seul principe qui puisse aider à analyser les aspects commerciaux des procédés et méthodes de production ne se rapportant pas à des produits est celui de la reconnaissance mutuelle.

32. Il s'agit cependant d'une notion relativement complexe. Il semble plus facile de parvenir à une reconnaissance mutuelle lorsque les conditions et priorités écologiques des deux pays sont comparables : certaines initiatives ont déjà été prises dans ce sens. C'est ainsi qu'un accord officieux entre deux programmes, "Label vert", ("Green Seal") aux Etats-Unis et "Choix environnemental" au Canada, prévoit une reconnaissance mutuelle du label, sous

¹¹Dans le prolongement de ses travaux sur les PMP et la gestion du cycle de vie, l'OCDE a entrepris une étude sur les effets réels des programmes d'éco-étiquetage en vigueur dans ses pays membres sur le marché, le commerce et l'environnement.

¹²OMC, op. cit., par. 184.

réserve de critères similaires pour chaque produit concerné. De même, un accord officiel lie pareillement les programmes d'éco-étiquetage du Canada et de la Province chinoise de Taiwan. En l'occurrence, il est intéressant de noter que, dans les cas où les deux programmes appliquent des critères différents, le produit doit satisfaire à la fois aux normes d'utilisation et d'élimination du programme du pays importateur et aux procédés et méthodes de production prescrits par le programme du pays exportateur. Cependant, l'avis des consommateurs et la crédibilité du programme sont pris en considération, et la reconnaissance mutuelle peut être refusée si les critères sont très différents ¹³.

33. L'utilité du principe de la reconnaissance mutuelle peut au demeurant être remise en cause dans la mesure où cela implique qu'un programme d'éco-étiquetage existe dans le pays exportateur, ce qui était jusqu'ici difficile dans les pays en développement. La notion d'équivalence offre une plus grande latitude puisqu'elle ne présuppose pas une telle condition. Bien que plusieurs organismes aient préconisé un plus ample examen de cette notion, presque rien n'a été fait en la matière. Les efforts déployés pour en tenir compte dans les directives de l'ISO sont, par exemple, restés infructueux.

E. Accords multilatéraux relatifs à l'environnement

34. Les nombreux accords multilatéraux existant dans le domaine de l'environnement font clairement apparaître la détermination et l'aptitude de la communauté internationale à aborder les problèmes écologiques mondiaux sur la base d'une coopération multilatérale : d'où l'intérêt porté aux instruments et aux mesures permettant de mettre en oeuvre de tels accords. Les débats dans ce domaine se sont concentrés sur deux points. Premièrement, dans quelle mesure les principes pertinents énoncés dans la Déclaration de Rio et dans l'Action 21, notamment ceux qui se rapportent au développement durable, sont-ils pris en compte dans les accords existants et les nouveaux accords ? Deuxièmement, quel rapport y a-t-il entre les mesures commerciales appliquées dans le cadre des AME et les règles du système commercial multilatéral ? Ce dernier point est actuellement examiné au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC.

35. Un certain nombre de questions se sont à cet égard dégagées des débats. Quels moyens d'action peuvent-ils être utilisés pour atteindre les objectifs d'un AME et comment peut-on en évaluer l'efficacité, en particulier dans le cas des restrictions commerciales imposées à des fins écologiques ? Quels sont les effets des AME et de leurs différents instruments sur l'économie et le développement des pays du tiers monde ? Comment promouvoir la participation des pays en développement à un AME, ainsi que leur capacité économique à atteindre des objectifs environnementaux d'un tel accord, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées ?

¹³N. Yu, J. Hung, J. Polak et E. Bozowsky, "Feasibility study on mutual recognition between the Green Mark and Environmental Choice Eco-labelling Programs", communication présentée à la Réunion annuelle de 1996 du Global Eco-labelling Network.

36. Une analyse comparative de différents AME montre que leurs dispositions - commerciales et autres - varient considérablement suivant les cas, notamment en ce qui concerne les types de mesures commerciales que les parties peuvent ou doivent appliquer et les conditions dans lesquelles ces mesures sont prises. Cela étant, les restrictions commerciales discriminatoires appliquées au titre d'un AME peuvent amener un pays à entamer une procédure hors de sa juridiction, ce qui serait incompatible avec les règles de l'OMC. On s'est interrogé sur cette contradiction éventuelle, certains jugeant nécessaire de clarifier les rapports entre les dispositions de l'OMC et les mesures commerciales en cause. Cette question est en cours d'examen au Comité du commerce et de l'environnement.

37. Les débats ont également porté sur la nécessité d'appliquer des mesures commerciales pour atteindre tel ou tel objectif environnemental dans le cadre d'un AME, compte tenu notamment des éléments ci-après : i) efficacité de la mesure envisagée en vue de la réalisation de cet objectif; ii) question de savoir si la mesure a été choisie de façon à restreindre ou à fausser au minimum les échanges; iii) rapport coût-efficacité et effets sur le développement; et iv) proportionnalité de la mesure en question à la nécessité d'imposer une restriction au commerce pour atteindre l'objectif environnemental. Des impératifs d'équité ont également été invoqués à cet égard. Selon certains observateurs, des restrictions commerciales discriminatoires à l'encontre de tiers qui ne sont pas parties à un AME risquent d'être un moyen inéquitable de poursuivre des objectifs environnementaux internationaux.

38. Nombreux sont ceux qui soutiennent que la communauté internationale devrait réaffirmer sa volonté de prévenir le recours à des mesures commerciales unilatérales à des fins écologiques. Dans les débats sur un nouvel engagement de ce type, des opinions divergentes ont été émises au sujet de la notion d'"unilatéralisme". Cela est d'autant plus important qu'il n'existe aucune définition communément acceptée de ce que constitue un AME ¹⁴.

39. Selon un autre avis, de plus en plus fréquemment exprimé, vu que les accords multilatéraux sur l'environnement font appel à tout un éventail de mesures, il est difficile de déterminer lesquelles sont les plus efficaces pour atteindre les objectifs visés. Toutes sortes de moyens peuvent être employés pour atteindre les objectifs environnementaux d'un AME : permis, contingents, instruments du marché, mesures commerciales, mesures positives telles que l'accès à la technologie et à des ressources financières, etc. Comme l'accord peut prévoir un assortiment de mesures commerciales et de mesures positives, des mécanismes s'avèrent nécessaires pour faire en sorte que ces dernières soient pleinement appliquées. Toutes ces questions ont été abordées à maintes reprises dans les délibérations de la Conférence des

¹⁴Certains estiment qu'un véritable consensus "multilatéral" nécessite à la fois : i) une procédure qui donne à tous les pays intéressés la possibilité de négocier un AME et d'y participer sur un pied d'égalité; ii) une large participation de ces pays au regard de leur situation géographique et de leurs niveaux de développement; et iii) une représentation adéquate des pays qui consomment et qui fabriquent les produits visés par l'AME.

Parties au Protocole de Montréal. Il a également été question de l'élaboration de mesures positives novatrices, y compris la participation du secteur privé aux AME.

40. Dans l'optique du développement, il importe de noter que, tout en procurant des avantages à l'environnement au niveau mondial, les AME peuvent avoir d'importants effets économiques. Les coûts liés à l'application de normes écologiques, qui sont pris en charge par les pays, peuvent varier considérablement selon les parties, en fonction de variables telles que la dépendance de l'économie à l'égard du produit soumis à une réglementation, la spécificité de la norme, la disponibilité et l'efficacité des produits de remplacement, le fait qu'une technologie donnée soit protégée ou non par un brevet, les dépenses d'administration, ainsi que d'autres facteurs. Les coûts varient également suivant le niveau de développement économique et les normes écologiques déjà en vigueur avant l'introduction de la norme internationale ¹⁵.

41. Une étude récente du Fonds pour l'environnement mondial et de la Banque mondiale constate que même si une mesure peut être économiquement justifiée du point de vue de la communauté mondiale tout entière, elle peut imposer un fardeau financier supplémentaire à un pays donné : "en imputant au minimum ce coût supplémentaire à l'ensemble de la communauté internationale, le pays qui prend la mesure en question ne subira aucun préjudice financier. Le partage des coûts est particulièrement important pour les pays en développement, qui ne sont pas à même de supporter les charges financières inhérentes à la protection de l'environnement" ¹⁶.

42. Ce principe a été pris en compte dans certains accords sur l'environnement. Par exemple, le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal est techniquement conçu pour financer l'intégralité des surcoûts liés à l'élimination par les pays en développement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Cependant, ces coûts sont, dans la pratique, difficiles à définir et les pays en développement bénéficiaires ont dû en supporter au moins une partie. En outre, il faut distinguer les coûts "volontaires" des coûts "imposés". Les premiers sont acceptés par les pays de leur plein gré en vue d'atténuer tel ou tel problème écologique mondial. Dans le cas du Protocole de Montréal, par exemple, les coûts volontaires correspondent aux dépenses engagées par une partie dans le cadre de l'élimination des substances nocives pour l'ozone (coût de transformation des équipements, redevances, etc.). En revanche, les coûts imposés sont des dépenses rendues nécessaires, en tout état de cause, par l'adaptation au phénomène d'appauvrissement de la couche d'ozone ou par les dégâts qui en résultent, par les restrictions commerciales internationales frappant les non-signataires ou des pays ne respectant pas les dispositions du Protocole,

¹⁵CNUCED, 1996, Environment, Competitiveness and Trade: A Development Perspective, communication destinée au Séminaire sur l'environnement, la compétitivité et le commerce dans la perspective du développement, organisé dans le cadre des préparatifs de la neuvième session de la Conférence, Helsinki, 18 et 19 janvier 1996.

¹⁶King, K. et M. Munasinghe, 1995, Ozone Layer Protection: Country Incremental Costs, Fonds pour l'environnement mondial et Banque mondiale.

ou encore par l'accroissement des coûts de production des substances nocives pour l'ozone et des technologies utilisant de telles substances pour un marché international de plus en plus restreint ¹⁷. L'on peut se demander à ce propos si l'application de mesures commerciales accroît les coûts imposés inhérents à un accord multilatéral sur l'environnement et si ces coûts devraient d'une façon ou d'une autre être pris en compte dans l'élaboration et l'application de mesures positives.

43. De nouvelles études empiriques sur les effets économiques des accords multilatéraux relatifs à l'environnement s'avèrent nécessaires. La Commission du développement durable, à ses troisième et quatrième sessions, a invité la CNUCED et le PNUE à analyser les incidences des mesures commerciales et des autres moyens d'action prévus dans les accords multilatéraux relatifs à l'environnement sur la réalisation des objectifs de protection de l'environnement et sur le commerce et la compétitivité des pays en développement et des pays en transition; de même, la CNUCED et le PNUE ont-ils été invités à étudier comment des mesures positives peuvent aider ces pays à s'acquitter des obligations qu'ils ont souscrites en vertu desdits accords. Le secrétariat de la CNUCED coopère avec le PNUE à un projet visant à examiner la contribution que différents moyens d'action, dont des mesures commerciales et des mesures positives, peuvent apporter à la réalisation des objectifs des accords multilatéraux sur l'environnement. Ce projet mettra à profit l'expérience de certains pays en développement concernant trois accords multilatéraux sur l'environnement, à savoir le Protocole de Montréal, la Convention de Bâle et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

F. Mesures positives

44. Les débats menés au niveau intergouvernemental ont mis de plus en plus l'accent sur le rôle des mesures positives dans l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement. Le Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement ¹⁸, la Commission du développement durable ¹⁹, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement à sa neuvième session ²⁰, le Comité du commerce et de

¹⁷King K. et M. Munasinghe, op. cit., p. 3.

¹⁸CNUCED, Rapport final du Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement comprenant le rapport sur sa troisième session, TD/B/42(2)/9 et TD/B/WG.6/11, par. 48.

¹⁹Voir, par exemple, Rapport de la Commission du développement durable sur les travaux de sa troisième session (Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément No 12 (E/1995/32), par. 61).

²⁰Un partenariat pour la croissance et le développement (Document final de la neuvième session de la Conférence), par. 71.

l'environnement de l'OMC ²¹ et l'Assemblée générale ²² ont reconnu que des mesures positives peuvent être des instruments efficaces pour aider les pays en développement à atteindre l'objectif du développement durable et à satisfaire aux objectifs convenus au niveau multilatéral qui sont énoncés dans les accords multilatéraux sur l'environnement. L'on s'achemine ainsi vers un consensus sur l'importance des mesures positives, mais il faudrait entreprendre plus de travaux analytiques et de projets orientés vers l'action en vue de déterminer les stratégies à employer pour adopter et appliquer efficacement de telles mesures. Des démarches novatrices s'avèrent nécessaires, d'autant que la mise en oeuvre de mesures positives risque, dans un certain nombre de cas, de se heurter à des contraintes financières. La Commission du développement durable a, lors de sa quatrième session, encouragé la CNUCED "à proposer des mesures positives aux niveaux national et international en vue d'épauler les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre les objectifs du développement durable, en privilégiant le renforcement des capacités et l'appui aux efforts nationaux tendant à la prise en compte des coûts écologiques" ²³.

45. Un certain nombre de mesures positives sont présentées tant dans la Déclaration de Rio que dans le programme Action 21. Cependant, ces mesures n'ont pas été définies de manière détaillée. La question des mesures positives regroupe différents domaines et ne cesse d'évoluer : de plus, l'analyse des divers points de l'ordre du jour concernant le commerce et l'environnement et les débats sur ce sujet devraient aboutir à des propositions supplémentaires. Cependant, à des fins analytiques, les mesures positives peuvent sans doute être rangées en deux grandes catégories : a) celles qui visent à remédier aux effets négatifs inopportuns des politiques et mesures écologiques sur le revenu et le développement, notamment dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement; et b) les politiques et mesures ayant pour objet d'établir ou de renforcer une interaction positive entre les politiques commerciales et les politiques relatives à l'environnement. Les mesures positives englobent également le renforcement des capacités.

²¹Dans son rapport, le CCE a noté que "des mesures positives telles que l'accès aux techniques et le transfert de celles-ci, conformément aux modalités et conditions énoncées dans les AME visés et sans préjudice des prescriptions contenues dans l'Accord sur les ADPIC, peuvent être des moyens efficaces d'aider les pays en développement à réaliser les objectifs convenus au plan multilatéral de certains AME et à respecter le principe des responsabilités communes mais différenciées qui figure dans la Déclaration de Rio", OMC, op. cit., par. 207.

²²Assemblée générale, Résolution sur le commerce international et le développement (adoptée le 2 décembre 1996), par. 10.

²³Commission du développement durable, Rapport sur les travaux de sa quatrième session (18 avril - 3 mai 1996) (E/1996/28-E/CN.17/1996/38), décision 4/1 sur le commerce, l'environnement et le développement durable, par. 4 e).

46. Parmi les mesures de la première catégorie, Action 21 a recommandé l'accès à des techniques et le transfert de celles-ci, ainsi que l'accès à des ressources financières. Des mesures positives ont par exemple été intégrées dans les accords multilatéraux sur l'environnement, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées. Bien que l'importance de ces mesures ait été réaffirmée à maintes reprises au niveau intergouvernemental, un certain nombre de contraintes ont pesé sur leur application généralisée dans la période de l'après-CNUED. Il faudrait envisager des approches novatrices, notamment dans le cadre des mécanismes visant à favoriser le transfert de techniques écologiquement rationnelles par le biais de l'investissement étranger direct.

47. Ainsi qu'il ressort des analyses de la compétitivité et de l'accès aux marchés, cette catégorie de mesures positives englobe également les investissements dans l'infrastructure de protection de l'environnement, la diffusion d'informations, l'assistance technique, la mise en place de capacités, la coopération bilatérale et l'octroi de délais suffisants pour satisfaire aux nouvelles prescriptions en matière d'environnement.

48. S'agissant de la seconde catégorie, à savoir l'établissement ou le renforcement d'une interaction positive entre le commerce et l'environnement, les analyses susmentionnées, concernant par exemple la compétitivité et la libéralisation des échanges, ont mis en évidence la nécessité de déterminer des situations bénéfiques tant pour l'environnement que d'un point de vue économique, notamment pour les PME. De manière plus générale, les mesures positives visent à mettre à profit les effets de synergie entre la libéralisation du commerce, les réformes économiques et une meilleure gestion des ressources naturelles et de l'environnement, en faisant intervenir les milieux d'affaires et la société civile dans l'élaboration de mesures d'appui spécifiques.

49. A sa quatrième session, la Commission du développement durable a entre autres souligné l'importance du renforcement des capacités et de l'appui aux efforts nationaux visant à prendre en compte les coûts de protection de l'environnement. Le secrétariat de la CNUCED a coopéré avec le PNUD à l'établissement d'une monographie sur la mise en place de capacités dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement durable, dans le cadre du programme du PNUD "Capacités 21"²⁴. Les propres activités de la CNUCED en matière de renforcement des capacités sont décrites dans le document TD/B/COM.1/Misc.2²⁵.

²⁴Le PNUD a entrepris de publier une série de monographies sectorielles "Capacités 21", conçues comme un moyen de faire progresser la réflexion et la connaissance sur les capacités nécessaires à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles au regard de différents objectifs sociaux et de divers secteurs économiques.

²⁵Au chapitre de la coopération technique, la Conférence, à sa neuvième session, a chargé la CNUCED de fournir une assistance aux pays en développement dans le domaine du commerce et de l'environnement, y compris au moyen de monographies par pays (Document final de la neuvième session de la Conférence, par. 97 ii), deuxième alinéa).

III. QUESTIONS EN SUSPENS

50. La présente section porte sur certaines questions intersectorielles découlant du débat actuel sur le commerce, l'environnement et le développement, qui nécessitent une analyse complémentaire. L'objectif est de faciliter l'examen de l'orientation à imprimer aux débats ultérieurs, compte tenu des difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus en la matière. Divers aspects des questions en suspens - sinon la totalité d'entre elles - peuvent être analysés dans le cadre du programme de travail de la CNUCED.

A. Libéralisation du commerce et accès aux marchés

51. Compte tenu des médiocres progrès réalisés après la CNUED dans l'octroi de ressources financières supplémentaires, l'accès à la technologie et le transfert de celle-ci en faveur des pays en développement, il s'avère d'autant plus nécessaire de libéraliser le commerce et d'améliorer l'accès aux marchés pour créer des sources de financement en vue d'un développement durable.

52. Les initiatives prises en matière de libéralisation des échanges doivent s'accompagner de mesures visant à améliorer les résultats commerciaux des pays à faible revenu tributaires des produits de base et d'autres pays qui ne jouent qu'un rôle marginal dans le commerce mondial, en particulier les pays les moins avancés. L'expansion et la diversification des possibilités d'exportation, notamment la production de biens à plus forte valeur ajoutée, pourraient contribuer aux efforts que déploient ces pays tant pour réduire la pauvreté que pour protéger l'environnement. Les mesures de libéralisation du commerce devraient être étayées par des politiques et des mesures susceptibles de les aider à améliorer leur potentiel de production, à encourager des mutations structurelles, à devenir plus compétitifs et à renforcer la capacité de diverses branches d'activité de tirer parti des perspectives du marché.

53. La Commission du développement durable, à sa quatrième session, a invité "la CNUCED, en coopération avec le PNUE et d'autres organisations intéressées telles que l'OCDE, à examiner, compte tenu des travaux déjà en cours à l'OMC, dans quelle mesure les moyens de libérer davantage les échanges (notamment la réduction ou l'élimination de la progressivité des droits de douane, des taxes ou des restrictions à l'exportation et des subventions aboutissant à une distorsion des échanges et l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires aux exportations) pourraient avoir des effets bénéfiques sur l'environnement et contribuer au développement durable, notamment en procédant à une analyse des études récemment effectuées à ce sujet" ²⁶. De plus amples travaux d'observation et d'analyse pourraient être effectués dans ce domaine, concernant la réduction et l'élimination des restrictions et distorsions commerciales subsistant dans des secteurs et des produits qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement : textiles et vêtements, cuir et produits en cuir, chaussures, produits forestiers, poisson et produits dérivés, minéraux et produits des industries extractives, denrées agricoles, autres produits tirés des ressources naturelles et produits primaires.

²⁶ Commission du développement durable, op. cit., par. 7 c).

54. En outre, l'accès aux marchés pourrait être élargi pour certains secteurs tels que les produits du bois, la pêche et l'agriculture, en particulier en faveur des pays en développement ayant les meilleures capacités d'absorption sur le plan écologique, de façon à améliorer leur revenu et à contribuer à la protection de l'environnement au niveau mondial ²⁷. La réduction et l'élimination de la progressivité des droits de douane pourraient entraîner des avantages économiques et écologiques en aidant les producteurs des pays tributaires des produits de base à fabriquer des biens à plus forte valeur ajoutée, en procurant des revenus supplémentaires à ces pays et en réduisant les pressions directes qui pèsent sur l'exploitation des ressources naturelles.

55. Dans le cadre du système commercial multilatéral, il serait bon d'examiner comment les pays en développement, en particulier les PMA, pourraient tirer parti des dispositions concernant les calendriers différenciés de mise en conformité avec les mesures environnementales liées au commerce (exceptions limitées dans le temps ou recours à la clause de minimis, par exemple). En outre, il faudrait examiner différentes options permettant d'améliorer les débouchés offerts aux produits écologiques provenant des pays en développement et d'encourager la mise au point et le transfert de techniques écologiquement rationnelles.

56. Les analyses complémentaires devraient se concentrer sur certains secteurs qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et pour les PME. Les travaux ultérieurs devraient également porter sur les avantages environnementaux qui contribuent à améliorer l'accès aux marchés, d'une part, a) en fournissant des débouchés supplémentaires, notamment pour les produits non polluants, et, d'autre part, b) en éliminant les restrictions et les distorsions commerciales, question qui recoupe celle de la libéralisation du commerce et de la protection de l'environnement.

B. Procédés et méthodes de production

57. Les discussions ont porté sur la façon dont il faut considérer les normes applicables aux procédés et méthodes de production (PMP) ne se rapportant pas à des produits dans l'interaction commerce-environnement. Un des enjeux essentiels du débat sur l'éco-étiquetage, par exemple, réside dans le traitement des PMP. De même, dans les débats sur la compétitivité, les ajustements à la frontière tenant compte des taxes liées aux PMP peuvent devenir une source de litiges. En outre, en ce qui concerne l'accès aux marchés, les PMP sont un facteur important qui, dans bien des cas, différencie les prescriptions en matière d'environnement des autres normes techniques.

58. Vu que les effets s'exerçant sur l'environnement semblent être en grande partie associés au processus de production plutôt qu'au produit, les normes applicables aux PMP revêtent une importance primordiale. Cependant, dans la mesure où ces effets ont un caractère essentiellement local, il n'est sans doute guère utile d'utiliser la même norme d'un pays ou d'une région à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays, d'autant que les normes sont parfois plus efficaces lorsqu'elles tiennent compte des conditions liées à

²⁷Voir également OMC, op. cit., par. 198.

l'environnement et au développement. Par conséquent, les mesures commerciales fondées sur les PMP risquent de ne pas répondre aux objectifs environnementaux qu'elles sont censées atteindre. Ainsi, du point de vue de l'environnement, il n'y a guère d'arguments prêchant en faveur d'une harmonisation. Dans les cas où les problèmes environnementaux ont un caractère mondial, le principe des responsabilités communes mais différenciées pourrait signifier, soit que des normes différentes peuvent être appliquées en vue d'atteindre un objectif écologique commun, soit que les pays en développement devraient bénéficier d'une assistance financière leur permettant de supporter les coûts supplémentaires liés à l'application d'une norme convenue au niveau multilatéral.

59. Du point de vue du commerce, il est à redouter que l'harmonisation des PMP ne compromette l'avantage comparatif, fondement même des améliorations du bien-être social découlant du commerce international. Le fait d'appliquer des normes liées aux PMP à des produits importés pourrait en outre entraîner l'application extraterritoriale du droit interne en matière d'environnement. D'où la crainte que l'utilisation de PMP ne se rapportant pas à des produits en vue de la protection de l'environnement ne constitue un précédent permettant de poursuivre d'autres objectifs non liés au commerce en imposant des restrictions commerciales fondées sur les PMP. Pour toutes ces raisons, le fait de subordonner l'accès aux marchés à l'utilisation de certains PMP est généralement considéré comme incompatible avec les règles commerciales en vigueur. En outre, la mise en conformité avec tel ou tel PMP ne se rapportant pas à des produits, aux fins de l'éco-étiquetage ou d'autres normes similaires, peut nécessiter l'utilisation de technologies spécifiques. De l'avis de certains, les inquiétudes quant au caractère potentiellement discriminatoire des normes applicables aux PMP pourraient donc s'accroître, selon que les technologies en question sont protégées ou non par un brevet.

60. Dans l'optique du développement, il semble normal que les normes liées aux procédés et méthodes de production cadrent avec les problèmes environnementaux d'un pays, ses capacités d'absorption sur le plan écologique, ses ressources économiques et ses préférences sociales. A cet égard, il convient également de noter que certains instruments utilisés dans les pays développés pour influencer sur les procédés et méthodes de production risquent d'être relativement moins efficaces dans bon nombre de pays en développement. Les politiques et mesures visant à accroître directement la capacité des entreprises d'améliorer leur performance environnementale (par exemple la mise en place d'une infrastructure de protection de l'environnement pour les PME) peuvent se révéler plus avantageuses sur les plans économique et écologique.

61. Ainsi qu'il ressort des études de la CNUCED, les liens établis en matière de commerce et d'investissement avec des pays où les prescriptions relatives à la protection de l'environnement sont relativement rigoureuses peuvent avoir des effets positifs sur les caractéristiques écologiques des PMP dans le pays exportateur. Le commerce et l'investissement peuvent donc contribuer à promouvoir des PMP écologiquement préférables à l'échelle de la planète, à condition que les procédés en question présentent également un intérêt pour l'environnement et le développement du pays producteur. De l'avis général, un pays ne devrait pas recourir à des restrictions commerciales unilatérales pour influencer sur les PMP en dehors de son propre territoire national : aussi le débat sur les procédés et procédures de production doit-il

reposer sur une démarche pragmatique, des mesures positives et une coopération internationale, y compris dans le cadre des investissements étrangers directs, au lieu de s'inscrire dans le contexte des règles commerciales.

62. Les travaux futurs sur les procédés et méthodes de production pourraient, premièrement, comprendre un examen des rapports entre les PMP et le commerce, notamment les principes commerciaux à envisager pour que le recours à des instruments fondés sur les PMP n'entraîne pas une discrimination arbitraire ou des restrictions injustifiées au commerce. Deuxièmement, il faudrait déterminer si des normes internationales élaborées aux fins d'instruments et de mesures qui s'appliquent aux PMP, notamment la série ISO 14000, offrent à cet égard des garanties suffisantes. Troisièmement, s'il existe un consensus sur la nécessité de faire davantage concorder les PMP, quel mécanisme faudrait-il utiliser et quel serait le rôle de l'investissement étranger direct, compte tenu des intérêts de parties ayant des caractéristiques écologiques et des niveaux de développement différents.

C. La protection de l'environnement au service du développement

63. La communauté internationale devrait garder à l'esprit et prendre dûment en compte le défi que les pays en développement doivent relever en vue de favoriser une synergie entre le commerce et la protection de l'environnement, en forgeant des modes de croissance et de développement durables dans une économie internationale en voie de mondialisation et de libéralisation. A cet égard, il faudrait s'attacher à mieux comprendre et à encourager le rôle clé que la promotion du commerce et l'établissement de liens mutuellement avantageux entre des pays se trouvant à différents stades du développement économique peuvent jouer en faisant des objectifs environnementaux un moyen de parvenir à un développement durable.

64. A la section II, deux catégories de mesures positives ont été définies à des fins analytiques. Celles de la première catégorie visent à remédier aux effets négatifs des politiques et des mesures de protection de l'environnement sur le revenu et le développement. De telles mesures contribuent pour beaucoup à promouvoir l'introduction de normes écologiques plus rigoureuses et à rendre les politiques relatives à l'environnement plus faciles à appliquer et plus efficaces. Elles jouent également un rôle essentiel dans la prise en compte des impératifs d'équité : des mesures positives ont ainsi été incorporées dans les accords multilatéraux sur l'environnement conformément au principe des responsabilités communes et différenciées.

65. Cependant, pour tirer pleinement parti de politiques environnementales et commerciales agissant en synergie au profit d'un développement durable, il convient de recourir à un plus large éventail de mesures positives, notamment des instruments économiques appropriés, des mesures d'incitation et des démarches mutuellement avantageuses de type partenariat, faisant pleinement intervenir le secteur privé et la société civile. De telles mesures sont souvent relativement faciles à appliquer, car elles n'exigent pas nécessairement de longues négociations internationales. En outre, elles peuvent s'avérer particulièrement efficaces à long terme : il s'agit d'un processus cumulatif, favorisant des mécanismes endogènes et fondés sur le marché qui renforcent l'interaction bénéfique entre les mesures de protection de l'environnement, le commerce et le développement durable.

66. En vue de promouvoir la notion d'"environnement pour le développement", les domaines d'activité envisagés pour la CNUCED pourraient comprendre un aperçu des travaux sur le commerce des ressources biologiques (BIOTRADE), ainsi que des travaux dans le domaine de la gestion des ressources, de l'internalisation et de la promotion des perspectives commerciales offertes aux produits ne portant pas atteinte à l'environnement.

67. Les débats sur l'internalisation ont fait surtout ressortir les effets externes négatifs sur l'environnement (coûts), une moindre attention étant accordée aux effets externes positifs (avantages). Les avantages obtenus du point de vue de l'environnement profitent souvent à des pays tiers, sans que le pays exportateur soit rémunéré de manière appropriée. Les effets externes positifs liés à la protection de l'environnement font apparaître un dysfonctionnement du marché, dans la mesure où les prix des biens et des services dérivés des ressources environnementales ne tiennent pas pleinement compte des gains sociaux.

68. L'un des exemples les plus frappants de ces "externalités" environnementales positives est fourni par les écosystèmes naturels, qui offrent toutes sortes d'avantages aux niveaux local, national et international : protection des aires d'alimentation en eau, recettes provenant du tourisme écologique, fixation du carbone, etc. Cependant, en raison des défaillances du marché, ces avantages ne constituent pas, pour les administrations centrales ou les populations locales, une incitation économique suffisante pour préserver les forêts vierges, les zones humides, les récifs coralliens et autres écosystèmes se caractérisant par une grande diversité biologique.

69. Les décideurs mettent donc de plus en plus l'accent sur les mesures positives qui facilitent le recours aux mécanismes du marché et aux incitations financières pour exploiter les nombreux avantages externes offerts par des écosystèmes biologiquement diversifiés. Ces mécanismes englobent les opérations de conversion de dettes en investissements écologiques, les droits d'aménagement négociables, les taxes écologiques sur les activités de tourisme "vert", les redevances sur la protection des bassins hydrologiques et les systèmes de régulation des récoltes dans les zones protégées. L'apparition d'un marché dynamique de la prospection biochimique peut fournir un moyen supplémentaire de transformer la valeur potentielle future de la biodiversité en revenus pour ceux que la préservation d'écosystèmes biologiquement diversifiés concerne au premier chef. Cependant, le simple fait de créer un marché pour le commerce des ressources biologiques ne constitue pas forcément une mesure suffisante pour inciter le pays d'accueil à protéger ces ressources ou lui permettre d'en retirer de ce fait des avantages significatifs : il faudrait pour cela privilégier la recherche économique et l'étude des marchés, de nouveaux arrangements contractuels et l'application de directives sur l'accès aux ressources biologiques et génétiques, la formation et le renforcement des capacités, les incitations au partage des bénéfices, l'accès aux technologies permettant de développer les activités liées aux ressources biologiques dans les pays en développement et le transfert de ces technologies, la diffusion de données et la création de réseaux.

70. Une grande importance doit être accordée à cet égard aux efforts visant à rendre les pays en développement mieux à même de soutenir la concurrence sur le marché naissant des ressources biologiques, tout en réduisant les coûts des transactions et en suscitant une plus large demande à l'égard des ressources biochimiques. Le secrétariat de la CNUCED travaille dans ce sens dans le cadre de l'initiative BIOTRADE, de concert avec le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, les organismes des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales intéressés, le secteur privé, les collectivités locales et les institutions universitaires ²⁸.

71. A sa quatrième session, la Commission du développement durable a exprimé son appui à BIOTRADE, en faisant observer que, "en ce qui concerne la diversité biologique et les échanges, la Commission accueille avec satisfaction l'initiative BIOTRADE ... et encourage la poursuite des consultations dans ce domaine" ²⁹. Le secrétariat de la CNUCED a donc présenté l'initiative BIOTRADE à la troisième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Buenos Aires (du 4 au 15 novembre 1996) ³⁰. Cette initiative a également suscité des réactions positives dans les débats sur divers points de l'ordre du jour, notamment de la part du Groupe des 77 et de la Chine et de plusieurs autres pays, développés et en développement. La Conférence des Parties, à sa troisième réunion, a souligné la nécessité d'une étroite coordination avec la CNUCED dans les domaines de l'accès aux ressources génétiques ³¹ et des mesures d'incitation ³².

72. Dans le secteur des produits de base, le secrétariat de la CNUCED a, en réponse à la décision sur le commerce, l'environnement et le développement adoptée par la Commission du développement durable à sa quatrième session, mis sur pied des tables rondes sectorielles et d'autres mécanismes informels pour trouver des moyens efficaces et rentables d'internaliser les coûts et les avantages liés à la protection de l'environnement et d'en tenir compte dans

²⁸En mars 1996, lors de la Conférence internationale de l'OCDE sur les incitations économiques à la protection de la diversité biologique qui s'est tenue à Cairns (Australie), l'initiative BIOTRADE a été largement soutenue.

²⁹Commission du développement durable, *op. cit.*, par. 9.

³⁰A la troisième réunion de la Conférence des Parties à la Convention, la CNUCED a organisé le 7 novembre 1996 un atelier consacré à la présentation de BIOTRADE (voir UNEP/CBD/COP/3/Inf-49, 21 octobre 1996).

³¹Dans sa décision sur l'accès aux ressources génétiques, la Conférence des Parties prie instamment le Secrétaire exécutif d'instituer une étroite coordination avec la FAO, la CNUCED et d'autres organisations compétentes s'occupant d'accès aux ressources génétiques, afin d'assurer la complémentarité de leurs efforts (UNEP/CBD/COP/3/L.7, 13 novembre 1996, par. 9).

³²Dans sa décision sur les mesures d'incitation, la Conférence des Parties prie le Secrétaire exécutif de prendre en considération les travaux pertinents en cours au sein d'autres instances telles que la CNUCED et l'OCDE (UNEP/CBD/COP/3/L.11, novembre 1996, par. 9).

les prix internationaux des produits de base. Il serait souhaitable d'intensifier ces travaux à l'avenir.

D. Mesures positives et accords multilatéraux

73. Le présent rapport s'est référé à maintes reprises aux mesures positives visant à atteindre les objectifs des accords multilatéraux sur l'environnement et à remédier aux problèmes écologiques locaux. Reste à savoir quelles sont les possibilités offertes par les instruments juridiques multilatéraux, en particulier les AME et le système commercial multilatéral, pour donner effet à ces mesures aux niveaux national et international. Il importe de noter que, si les mesures commerciales ont en principe un caractère obligatoire, l'expérience fournie par l'application des AME montre que les mesures positives sont en général non contraignantes : il n'existe pas de mécanismes de mise en oeuvre.

74. Dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement, il faudrait élaborer et encourager des dispositifs visant à assurer l'application pleine et entière des mesures positives. Il importe également de promouvoir des mesures volontaires propres à contribuer à la réalisation des objectifs de ces accords. A ce propos, le Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement a envisagé des mesures d'incitation qui encourageraient le commerce de produits de remplacement écologiques, des mécanismes volontaires applicables aux investissements étrangers directs et au transfert de technologie, ainsi que des instruments de marché.

75. Les dispositions du système commercial multilatéral offrent d'amples possibilités d'appliquer des mesures positives, qu'il s'agisse de la transparence ou de l'élargissement de l'accès aux marchés. Par ailleurs, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires prévoit que, dans certaines conditions, des subventions peuvent être accordées pour aider les entreprises à adapter les moyens de production existants à de nouvelles prescriptions en matière d'environnement imposées par la loi ou la réglementation. En outre, si certaines conditions sont remplies, les subventions accordées aux PME peuvent être considérées comme "non spécifiques" ³³, c'est-à-dire ne donnant lieu à aucune action.

76. A cet égard, il serait également utile d'examiner comment les pays en développement pourraient tirer parti des dispositions actuelles relatives au traitement spécial et différencié figurant dans divers accords de l'OMC, tels que l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (calendriers

³³La "spécificité" d'une subvention est définie à l'article 2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. En résumé, pour qu'une subvention soit jugée non spécifique, elle doit être a) offerte à tous (autrement dit, elle ne doit pas être limitée à certaines entreprises ou branches d'activité); et b) accordée selon des critères objectifs et neutres. La note 2 de l'article 2 précise que l'expression "critères objectifs et neutres" s'entend de critères qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, par exemple le nombre de salariés ou la taille de l'entreprise (non souligné dans le texte).

différenciés de mise en application des mesures écologiques liées au commerce, dont certaines exceptions limitées dans le temps). En outre, il serait bon d'étudier l'intérêt, dans l'optique du développement durable, des dispositions de la partie IV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui contient des clauses particulières concernant les mesures que les pays développés pourraient prendre pour encourager le commerce et le développement des pays en développement ³⁴.

77. Les travaux à entreprendre devraient porter sur : a) les dispositions du système commercial international susceptibles d'encourager l'application de mesures positives; et b) les moyens d'intégrer des mesures positives dans les accords multilatéraux sur l'environnement et d'en assurer l'application intégrale.

E. Commerce, investissement et environnement

78. L'investissement étranger direct (IED) non seulement apporte des ressources supplémentaires pouvant contribuer à un développement durable, mais encore peut grandement faciliter l'adoption de méthodes de gestion et de techniques écologiques dans les pays d'accueil en particulier les pays en développement. L'établissement d'une synergie positive entre la politique commerciale, la politique en matière d'environnement et la politique d'investissement est donc très utile pour favoriser un développement durable.

79. Le débat sur les liens entre l'investissement étranger direct et l'environnement a d'abord été axé sur la question de la "migration d'industries polluantes". Aujourd'hui, l'accent est plutôt mis sur les méthodes de gestion et les techniques associées à l'IED. Pour certains, les sociétés transnationales tendent à imposer les normes écologiques et les méthodes de gestion qui sont les leurs ou celles de leur pays d'origine, avec des exigences qui vont souvent au-delà de ce que prescrit la loi du pays d'accueil. Pour d'autres, cependant, la libéralisation des échanges et l'IED peuvent parfois aboutir au transfert (aux pays en développement) de techniques

³⁴L'article XXXVI ("Principes et objectifs") reconnaît la nécessité d'offrir aux pays en développement un meilleur accès aux marchés pour les produits primaires (y compris les produits agricoles) et pour les produits transformés et les articles manufacturés dont l'exportation les intéresse particulièrement. Il juge également nécessaire d'élaborer, s'il y a lieu, des mesures "destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs" pour les produits primaires. L'article XXXVII ("Engagements") stipule que les pays développés devraient, dans toute la mesure possible, accorder une haute priorité à l'abaissement et à l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires qui s'opposent au commerce des produits dont l'exportation peut présenter un intérêt particulier pour les pays en développement, et qu'ils devraient également étudier activement l'adoption d'autres mesures visant à élargir les possibilités d'accroître les importations en provenance des pays en développement. L'article XXXVIII énumère différentes formes d'"action collective" que les membres de l'OMC peuvent entreprendre, par exemple dans le secteur des produits de base (en vue d'un meilleur accès aux marchés et d'une stabilisation des prix à des niveaux équitables et rémunérateurs).

et de produits qui sont devenus "obsolètes" dans les pays développés en raison de la sévérité croissante de la réglementation et de la politique en matière d'environnement.

80. Du point de vue de l'environnement, il convient de faire une distinction entre les problèmes écologiques locaux et les problèmes écologiques mondiaux. Au niveau local, l'IED peut avoir des effets positifs ou négatifs. Il faut encourager l'adoption de mesures propres à stimuler ses effets positifs. Si l'IED risque d'avoir des effets négatifs, il convient d'inciter le pays d'accueil à y parer et les investisseurs à agir de façon responsable, grâce par exemple à des mécanismes ayant un caractère volontaire. Au niveau mondial, il est dans l'intérêt de tous que les investisseurs étrangers transfèrent leurs meilleures méthodes et techniques écologiques aux pays en développement, pour leur permettre de s'acquitter des obligations découlant des accords multilatéraux sur l'environnement. Par exemple, d'après un rapport récent du PNUE, de nombreuses entreprises japonaises, nord-américaines et européennes appartenant aux secteurs de l'automobile, de la chimie, des biens de consommation, de l'électronique et du pétrole se sont engagées à aider le Gouvernement vietnamien à protéger la couche d'ozone en n'utilisant au Viet Nam que des techniques modernes et respectueuses de l'environnement ³⁵. Il faut également poursuivre les efforts pour mettre au point des mécanismes efficaces qui soient bénéfiques à l'environnement. Des discussions à ce sujet sont en cours dans le contexte de la Convention-cadre sur les changements climatiques (on envisage, par exemple, l'exécution de projets pilotes de coopération à l'application de cette convention).

81. Du point de vue du commerce, on s'accorde à penser que la libéralisation des échanges et l'ouverture économique favorisent une meilleure répartition des ressources dans le monde, en permettant la libre circulation des biens, des services et de l'investissement entre les pays et en les soumettant aux stimuli du marché. La libéralisation s'accompagnant généralement d'un assouplissement de la politique économique et d'une augmentation de l'investissement étranger direct, il importe de veiller à ce que cet investissement aide les pays d'accueil à mieux répondre aux impératifs écologiques tant intérieurs qu'extérieurs, et notamment aux exigences imposées par les AME.

82. Du point de vue du développement, l'IED peut beaucoup contribuer à la diffusion, dans les pays du tiers monde, de méthodes et procédés de production efficaces, modernes et écologiques. On craint cependant que leur soient transférés du matériel et des techniques obsolètes, même si rien ne prouve vraiment qu'il y ait migration d'industries polluantes. On se préoccupe également du "dumping technologique" dans le contexte des AME ³⁶. Lorsque l'IED

³⁵PNUE, Technology and Economic Assessment Panel - Report to the Parties, novembre 1995, p. II-23.

³⁶D'après un mémorandum présenté par Duncan Brack au Comité de l'environnement de la Chambre des communes à sa session de 1995-1996, "Même si l'on n'a pas de preuve tangible du transfert d'industries aux pays en développement pour échapper à la réglementation des substances appauvrissant la couche d'ozone, il y a tout lieu de penser que ces pays héritent de

va de pair avec le transfert de techniques qui sont dépassées du point de vue écologique, il faut mettre en balance ses avantages et ses coûts éventuels. La transparence est nécessaire pour permettre aux pays en développement de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

83. Il importe de définir des orientations et mesures propres à maximaliser la contribution de l'IED à l'acquisition et au transfert de techniques écologiques. On pourrait, en particulier : a) faire des études empiriques sur les pratiques environnementales liées à l'IED; b) concevoir des mesures destinées à promouvoir le transfert de techniques et de méthodes écologiques par le biais de l'IED; c) déterminer les synergies positives entre la politique de libéralisation du commerce, la politique d'investissement et la politique de l'environnement.

F. Petites et moyennes entreprises (PME)

84. Dans les discussions et les travaux d'analyse, on a jusqu'à présent pris en considération la situation spéciale des petites et moyennes entreprises à l'interface du commerce et de l'environnement. Vu la contribution importante des PME aux exportations de nombreux pays en développement et leurs conditions d'exploitation particulières, la politique de l'environnement doit impérativement tenir compte de cette situation. Les mesures en faveur des PME peuvent être classées en trois catégories : a) mesures à court terme; b) mesures à moyen terme et c) mesures à long terme. A court terme, il pourrait être nécessaire de prévoir pour ces entreprises des normes moins strictes que celles qui sont appliquées au reste du secteur considéré ou à l'ensemble du pays. A moyen terme, les programmes de renforcement des capacités, d'assistance technique et de financement spécial pourraient être axés sur les PME. A long terme, il faudra aider les PME des pays en développement à s'attaquer à des problèmes comme l'insuffisance de l'assistance financière, le manque de techniques et la piètre qualité de leurs produits.

85. Si les PME sont disséminées, il n'est peut-être pas nécessaire de les traiter avec le même degré d'urgence que les grandes entreprises pour la mise en oeuvre de normes écologiques plus strictes. Il peut également être utile d'étudier la possibilité d'appliquer aux PME le principe d'une responsabilité commune et différenciée, au niveau à la fois local et mondial.

86. Du point de vue du commerce, la réglementation n'établit généralement pas de distinction entre les PME et les grandes entreprises. Comme on l'a mentionné plus haut dans la section D, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires contient des dispositions spéciales qui pourraient

matériel rendu obsolète par cette réglementation ... Bien que le transfert de techniques dépassées ne soit pas illégal en soi, il sape les efforts déployés par les pays pour mettre en oeuvre des plans d'élimination accélérée.

En outre, il semble que du matériel de seconde main soit envoyé illégalement dans les pays en développement - par exemple, dans le cas des réfrigérateurs, par des sociétés payées pour détruire ces appareils et éliminer les réfrigérants" (Fourth Report on World Trade and Environment, Vol. 2, Minutes of Evidence and Appendices p. 264).

également être appliquées aux PME. Toutefois, comme les ressources pouvant être consacrées aux subventions sont relativement limitées dans les pays en développement, il peut être nécessaire d'étudier la possibilité d'accorder d'autres aides aux PME dans l'esprit de la partie IV de l'Accord de l'OMC. Une assistance technique de la part de petites entreprises des pays développés pourrait également être utile. Pour faciliter l'adaptation aux normes écologiques, on pourrait aussi encourager l'IED dans les petites et moyennes entreprises des pays en développement - solution qui est actuellement à l'étude.

87. Du point de vue du développement, il peut être difficile de concilier la promotion des PME pour favoriser l'emploi et atténuer la pauvreté et l'investissement dans des produits chimiques et des procédés d'épuration coûteux pour répondre aux exigences en matière d'exportation³⁷. Il importe donc d'étudier la possibilité d'utiliser des produits chimiques économiques (produits naturels, par exemple) et de réduire les effluents à la source dans les PME de l'industrie textile et du secteur du cuir, par exemple. Il est particulièrement important de trouver à cet égard des solutions avantageuses pour tous, car les PME sont de puissants moteurs de croissance économique. On peut également leur accorder des facilités pour les inciter à investir dans des dispositifs de protection de l'environnement.

88. Les questions qui méritent d'être creusées sont les suivantes :

- a) est-il nécessaire d'accorder un traitement spécial aux PME dans le cadre à la fois des AME et du système commercial multilatéral en ce qui concerne l'application de normes écologiques plus strictes ?
- b) des débouchés commerciaux spéciaux aideraient-ils les PME à adopter de telles normes ?
- c) quels devraient être les éléments fondamentaux d'un train de mesures visant à aider les PME à intégrer les objectifs en matière de commerce, d'environnement et de développement ?

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

89. Le présent rapport décrit les progrès accomplis depuis la CNUED en matière d'intégration du commerce, de l'environnement et du développement. La section II traite de l'évolution en ce qui concerne la compétitivité, l'accès aux marchés, l'éco-étiquetage, les accords multilatéraux sur l'environnement, les mesures positives et les liens entre la libéralisation du commerce et le développement durable. Elle indique que l'on comprend désormais mieux ces questions, même s'il faut en approfondir l'analyse.

³⁷Manas Bhattacharyya, *op. cit.*

90. La section II conduit à formuler deux observations quant à l'orientation du débat sur le commerce et l'environnement. Premièrement, des questions auparavant jugées potentiellement conflictuelles par certains ne sont plus considérées comme telles. On en a notamment des exemples dans le débat sur la compétitivité ("éco-dumping", droits compensatoires "écologiques"). Deuxièmement, l'examen de divers thèmes a abouti à des conclusions communes, notamment sur la situation particulière des PME à l'interface du commerce et de l'environnement, sur la nécessité de trouver des solutions avantageuses pour tous et sur le rôle important des mesures positives. Axer l'analyse sur ces points pourrait donc faciliter l'entente sur des questions en suspens.

91. La section III définit certains thèmes intersectoriels qui pourraient faire l'objet d'un examen plus poussé, notamment à la CNUCED. Sont examinées des méthodes pragmatiques pour intégrer le commerce, l'environnement et le développement, compte tenu notamment de la question des procédés et méthodes de production, de la situation spéciale des PME à l'interface du commerce et de l'environnement, et des problèmes de compétitivité que pourrait poser à l'avenir la politique de l'environnement. En particulier, elle traite de la contribution de l'investissement, des mesures d'incitation et des instruments économiques, entre autres, à l'élargissement de la gamme d'options qui s'offrent pour mettre efficacement en oeuvre des mesures positives. Les travaux de la CNUCED sur le commerce des ressources biologiques, l'étude des réussites en matière d'internationalisation des coûts et avantages écologiques dans le domaine des produits de base, ainsi que les tables rondes sectorielles et multisectorielles peuvent notamment aider à définir des mesures propres à assurer la synergie entre la libéralisation du commerce, la réforme économique et la gestion viable des ressources naturelles.

A. Conclusions

92. L'analyse et le débat ont permis de se faire une meilleure idée des liens entre le commerce et l'environnement. S'il convient de les poursuivre, on peut néanmoins déjà tirer les conclusions suivantes :

a) On comprend beaucoup mieux les liens entre le commerce, l'environnement et le développement. Tout au long du débat, les gouvernements et la société civile ont réaffirmé leur volonté de promouvoir à la fois la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement. Les principes énoncés dans la Déclaration de Rio et le programme Action 21, ainsi que ceux du système commercial multilatéral, sont fermement soutenus; la communauté internationale demeure vivement opposée à l'unilatéralisme et prône une coopération multilatérale. Bien que les priorités varient selon les pays, on est parvenu à un équilibre dans le débat sur le commerce et l'environnement, tout en maintenant l'élan imprimé par la CNUED.

b) Dans les délibérations intergouvernementales, les avis convergent de plus en plus sur l'utilité de mesures positives pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs d'un développement durable.

c) Le débat sur la compétitivité a évolué. Certaines questions ont été écartées. La nécessité de se conformer aux prescriptions écologiques des pays développés continue à inquiéter les pays en développement qui craignent pour leur compétitivité et leur accès aux marchés.

d) Les petites et moyennes entreprises (PME) jouent souvent un rôle relativement important dans la pollution industrielle. Elles peuvent se heurter à des difficultés particulières pour atteindre les objectifs en matière d'environnement. Les possibilités d'améliorer la gestion écologique des PME sont cependant nombreuses, pour autant que soit mise en place une infrastructure d'appui garantissant notamment l'accès au financement, à la technologie et à l'information.

e) Rien ne prouve que les politiques écologiques actuelles aient des répercussions importantes sur l'accès aux marchés. Toutefois, elles pourraient avoir des effets plus sensibles sur certains secteurs et sur les PME. L'élargissement de l'accès aux marchés, en particulier pour les produits des pays en développement, pourrait être bénéfique du point de vue de l'environnement.

f) Des progrès ont été faits en ce qui concerne l'accès aux marchés, en particulier grâce aux négociations du Cycle d'Uruguay. La pleine application des mesures décidées peut beaucoup contribuer à promouvoir un développement durable par le biais du commerce. Les progrès dans d'autres domaines définis dans le programme Action 21 (fourniture de ressources financières supplémentaires, accès à la technologie et transfert de techniques, par exemple) ont été entravés par certains obstacles, aussi la libéralisation du commerce et l'amélioration de l'accès aux marchés apparaissent plus nécessaires que jamais afin de dégager des fonds pour le développement durable.

g) Les effets de la libéralisation du commerce sur l'environnement ne seront probablement pas universellement positifs ni universellement négatifs; ils varieront sans doute selon les pays, les secteurs et les produits considérés. Cette libéralisation facilitera la protection de l'environnement dans les pays en développement grâce à ses répercussions sur les revenus et la technologie. Elle pourrait également jouer un rôle catalyseur dans l'exécution de réformes intérieures tant dans les pays développés que dans les pays en développement, au profit de l'environnement.

h) Le débat sur l'éco-étiquetage a montré que la question des normes applicables aux procédés et méthodes de production (PMP) ne se rapportant pas à des produits était fort délicate. Des progrès ont été accomplis dans la recherche d'un consensus sur l'élargissement de la notion de transparence. En outre, l'ISO a avancé dans l'élaboration de directives multilatérales. Toutefois, on achoppe encore sur le problème de ces PMP et sur la notion d'équivalence. Il faut donc réfléchir à la façon de mener les futures discussions à ce sujet.

i) Un large éventail d'instruments, et notamment de mesures positives, peut être utilisé (souvent sous forme de train de mesures) pour atteindre les objectifs des accords multilatéraux sur l'environnement. Il est difficile de mesurer l'efficacité écologique et économique des différents instruments. Il faut cependant essayer d'évaluer leur utilité ainsi que leur coût socio-économique, en vue de réduire celui-ci.

j) L'internalisation des externalités positives peut favoriser la protection de l'environnement et dégager des ressources supplémentaires pour les pays en développement. Les travaux menés par la CNUCED sur le commerce des ressources biologiques (BIOTRADE), en collaboration avec le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, visent à promouvoir la conservation de ces ressources et à aider les pays en développement à soutenir la concurrence sur le marché naissant dans ce secteur.

k) Il faut concevoir des méthodes efficaces et rentables pour internaliser les coûts et avantages écologiques, en particulier dans le secteur des produits de base. Des tables rondes et autres mécanismes officiels pourraient aider à les répercuter sur les prix internationaux de ces produits, ainsi qu'à promouvoir le commerce de produits écologiques.

B. Recommandations

93. Compte tenu des conclusions qui précèdent, voici les recommandations soumises à la Commission :

a) Les questions concernant l'environnement, le commerce et le développement, devraient être traitées de façon équilibrée et intégrée ³⁸. Il faudra peut-être réorienter le débat, en mettant l'accent non plus sur l'étude des problèmes, mais sur leur solution. Dans ce contexte, l'action en faveur du développement durable devrait être axée sur la promotion et non sur la limitation du commerce et de l'investissement, et fondée sur la synergie entre la libéralisation des échanges, la réforme économique et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles ainsi que de l'environnement. Il importe d'encourager la participation des milieux commerciaux et de la société civile à la conception de mesures spéciales de facilitation, grâce notamment à des activités d'assistance technique.

b) Pour promouvoir l'intégration des politiques en matière de commerce, d'environnement et de développement, la conception et l'application de mesures écologiques ayant des effets commerciaux devraient obéir à certains principes. Il importe d'étudier plus à fond des principes et notions, comme la transparence, la moindre restriction des échanges, la proportionnalité, l'équivalence et la reconnaissance mutuelle. Il convient également d'examiner les liens entre les principes écologiques et les principes commerciaux.

c) Les travaux futurs sur la compétitivité et l'accès aux marchés, y compris les travaux de la CNUCED, devraient tenir compte, entre autres, des besoins spéciaux des pays en développement, notamment en ce qui concerne les PME et certains secteurs. Ils pourraient également comprendre une analyse des situations "gagnantes à tous les coups".

d) En s'efforçant d'intégrer commerce et environnement, il convient d'accorder une attention particulière à la situation et aux besoins spéciaux des PME. Il importe également de veiller à ce que ces entreprises aient dûment

³⁸Résolution de l'Assemblée générale sur le commerce international et le développement, par. 9 (adoptée le 2 décembre 1996).

accès aux mesures de facilitation, notamment dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement.

e) La libéralisation du commerce pourrait être renforcée par une amélioration des conditions d'accès aux marchés, notamment pour les produits écologiques, ainsi que par la suppression des mesures qui restreignent et faussent les échanges, en vue de favoriser la protection de l'environnement et de contribuer à un développement durable. En étudiant comment cette libéralisation peut se traduire par des avantages du point de vue de l'environnement et faciliter un développement durable, la CNUCED devrait mettre l'accent sur les secteurs d'exportation présentant un intérêt particulier pour les pays en développement.

f) Les mesures de libéralisation du commerce devraient viser tout particulièrement à accroître la participation aux échanges mondiaux des pays à faible revenu tributaires des produits de base et d'autres pays, notamment les pays les moins avancés, qui n'y prennent encore qu'une faible part. L'élargissement et la diversification des débouchés à l'exportation, avec notamment la production de biens ayant une plus forte valeur ajoutée, pourraient aider ces pays à réduire la pauvreté et à protéger l'environnement.

g) Il convient de poursuivre l'analyse empirique des effets économiques des AME, notamment au moyen d'études faites par la CNUCED, en coopération avec le PNUE. Ces études devraient également porter sur le rôle des instruments commerciaux et autres prévus par ces accords dans la réalisation d'objectifs écologiques et dans le développement économique.

h) Conformément à son mandat, la CNUCED devrait proposer des mesures positives au niveau national et international pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs du développement durable. Les possibilités sont nombreuses - mesures de facilitation au niveau national, promotion du commerce de produits écologiques, adoption de méthodes pragmatiques et efficaces pour internaliser les coûts et avantages, en particulier dans le secteur des produits de base, etc. Les travaux de la CNUCED sur le commerce des ressources biologiques (BIOTRADE) ouvrent également des perspectives intéressantes pour la promotion de mesures positives.

i) Les mesures positives, incorporées à plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement, n'ont généralement pas un caractère contraignant; des initiatives peuvent se révéler nécessaires pour encourager leur application effective. Par exemple, les AME pourraient prévoir des mesures d'incitation et des mécanismes spéciaux pour faciliter le transfert de technologie. Il peut également être nécessaire d'associer plus étroitement les pays en développement à la conception et à la mise en oeuvre de ces mesures.

j) De l'avis général, un pays ne devrait pas recourir à des restrictions commerciales unilatérales pour influencer sur les procédés et méthodes de production en dehors de son propre territoire, aussi le débat sur les PMP devrait-il être fondé sur une démarche pragmatique, des mesures positives et une coopération internationale, notamment dans le contexte de l'IED, au lieu de s'inscrire dans le contexte des règles commerciales.

k) Il serait utile d'étudier comment l'investissement étranger direct (IED) peut promouvoir l'accès à des techniques écologiques ainsi que leur transfert et, partant, aider les pays en développement à s'attaquer efficacement aux problèmes d'environnement, notamment dans le contexte des AME. Par conséquent, dans le cadre des travaux sur les mesures positives, il convient d'étudier plus à fond les politiques et mesures propres à maximaliser la contribution de l'IED aux efforts déployés par les pays en développement pour atteindre les objectifs du développement durable.
