



**Assemblée générale
Conseil économique et
social**

Distr.
GÉNÉRALE

A/S-19/4
E/1997/13
18 février 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Dix-neuvième session extraordinaire
23-27 juin 1997
Point 8 de l'ordre du jour provisoire*
EXAMEN ET ÉVALUATION D'ENSEMBLE DE LA
MISE EN OEUVRE D'ACTION 21

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
Session de fond de 1997
Genève, 30 juin-25 juillet 1997
Points 7 a) et b) de l'ordre du
jour provisoire**
RAPPORTS, CONCLUSIONS ET
RECOMMANDATIONS DES ORGANES
SUBSIDIAIRES : QUESTIONS
ÉCONOMIQUES, QUESTIONS
RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

Questions relatives au commerce et à l'environnement

Note du Secrétaire général

1. Dans sa résolution 50/95 du 20 décembre 1995, l'Assemblée générale a notamment chargé la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de rendre compte, par l'intermédiaire de la Commission du développement durable, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale à sa session extraordinaire de 1997 des progrès concrets réalisés en ce qui concerne les questions relatives au commerce et à l'environnement.

2. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale le rapport ci-joint établi par le secrétariat de la CNUCED conformément à la résolution 50/95, qui figure en annexe.

* A/S-19/1 (à paraître).

** E/1997/100 (à paraître).

Annexe

COMMERCE ET ENVIRONNEMENT : PROGRÈS CONCRETS RÉALISÉS
ET QUESTIONS EN SUSPENS

Rapport établi par le secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 15	4
I. PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LE COMMERCE	16 - 44	7
A. Progrès réalisés dans la mise en oeuvre d'Action 21	16 - 21	7
B. Le débat sur la libéralisation des échanges et le développement durable depuis la CNUED . .	22 - 27	8
C. Accès aux marchés	28 - 44	10
II. METTRE LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE L'UN DE L'AUTRE	45 - 76	13
A. Progrès réalisés dans l'application d'Action 21	45 - 51	13
B. Politiques environnementales et compétitivité .	52 - 56	15
C. Accords environnementaux multilatéraux	57 - 68	16
D. Examen de quelques propositions et principes . .	69 - 76	19
III. QUESTIONS À TRAITER	77 - 110	21
A. Accès aux techniques et aux produits écologiquement rationnels et diffusion de ces techniques et produits	78 - 89	21
B. Commerce, investissements et environnement . . .	90 - 94	24
C. Petites et moyennes entreprises	95 - 98	25
D. Prise en compte des coûts environnementaux et de la rareté des ressources dans les prix des produits de base	99 - 106	26
E. Internalisation des effets externes positifs . .	107 - 109	28

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	110 - 118	29
A. Conclusions	110 - 111	29
B. Recommandations	112 - 118	29

INTRODUCTION

1. Le présent rapport examine les progrès réalisés sur la question des rapports entre commerce et environnement depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Il traite des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés au chapitre 2 d'Action 21, intitulé "Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes", notamment aux domaines d'activité A, intitulé "Promouvoir un développement durable par le commerce" et B, intitulé "Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre". Le rapport prend en compte par ailleurs les décisions adoptées en matière de commerce, d'environnement et de développement durable par la Commission du développement durable à ses deuxième, troisième et quatrième sessions et s'attache à certaines questions d'importance particulière qui se dégagent du débat postérieur à la CNUED.

2. Le rapport tient compte des résultats des débats menés au niveau intergouvernemental sur le commerce et l'environnement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment au Comité du commerce et de l'environnement (CCE), à la CNUCED, à la Commission du développement durable et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que des travaux effectués par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il s'inspire également d'un document récemment établi par le secrétariat de la CNUCED à l'intention de la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base¹.

3. Action 21 appelle les gouvernements à renforcer le consensus à l'intersection des domaines relatifs à l'environnement, au commerce et au développement dans les instances internationales, de même que dans la politique intérieure de chaque pays (par. 2.4). Le présent rapport évoque surtout le débat au niveau intergouvernemental. Jusqu'à présent, ce débat a eu avant tout un effet éducatif. Les délibérations intergouvernementales, qui ont été intensives, ont permis de maintenir l'élan engendré par la CNUED en vue de renforcer la connaissance, la compréhension, la confiance et le respect mutuels entre les milieux qui s'occupent respectivement de commerce, d'environnement et de développement, et de réaffirmer sans ambiguïté l'engagement pris de traiter les questions relatives au commerce et à l'environnement dans une perspective multilatérale et par la coopération.

4. Après la CNUED, le débat a débouché sur plusieurs résultats positifs. Tout d'abord, alors que le débat précédant la CNUED était largement dominé par la crainte que n'apparaissent des contradictions graves entre les politiques relatives au commerce et à l'environnement, après la CNUED, on a cherché à établir dans quelle mesure la libéralisation du commerce, le développement économique et la protection de l'environnement se complétaient, et on a donné plus d'importance à la dimension du développement au cours des débats consacrés à l'examen de pratiquement toutes les questions. Tant les travaux analytiques et empiriques que le débat ont permis d'écarter certaines des anciennes craintes d'incompatibilité entre les politiques touchant le commerce et celles touchant l'environnement, qui auraient pu déboucher sur des choix politiques mal conçus.

5. En deuxième lieu, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les mesures positives constituent des outils efficaces propres à épauler les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre les objectifs du développement durable, notamment dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement. L'élaboration de ces mesures et leur mise en oeuvre devront être au premier rang des préoccupations en matière de commerce et d'environnement à l'avenir.

6. En troisième lieu, le débat a permis de renforcer la confiance dans la capacité du système commercial multilatéral de répondre à la fois aux considérations environnementales et aux objectifs du développement durable. Le CCE a conclu que "les débats ont montré que le système commercial multilatéral avait la capacité d'intégrer davantage les considérations environnementales et d'accroître sa contribution à la promotion du développement durable sans compromettre son caractère ouvert, équitable et non discriminatoire; la mise en oeuvre des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay représenterait déjà une contribution importante à cet égard"².

7. On a toutefois le sentiment que les milieux du commerce, de l'environnement et du développement ne se comprennent pas toujours parfaitement et qu'il reste à se mettre d'accord sur les moyens de faire en sorte que le commerce, l'environnement et le développement se soutiennent mutuellement.

8. Du point de vue de la mise en oeuvre d'Action 21, les gouvernements, avec les négociations d'Uruguay, ont franchi une étape importante dans la réalisation des objectifs énoncés au titre du domaine d'activité A, intitulé "Promouvoir un développement durable par le commerce", du chapitre 2. Il reste que certains pays en développement n'ont guère profité de la récente libéralisation des échanges, notamment ceux d'entre eux qui sont fortement tributaires des préférences commerciales ou des exportations de produits de base, notamment en Afrique. Les efforts déployés pour mettre un terme à la marginalisation des pays les moins avancés à l'égard de l'économie mondiale n'ont guère progressé.

9. Le rapport relève par ailleurs que la libéralisation des échanges doit aller de pair avec des politiques de l'environnement et des ressources pour contribuer pleinement, par une meilleure affectation des ressources, à une meilleure protection de l'environnement et au développement durable.

10. S'agissant du débat sur la mesure dans laquelle les politiques environnementales existantes restreignent l'accès aux marchés, on n'a pas relevé d'effet systématique, mais le problème se pose pour certains produits et pour les petites et moyennes entreprises (PME), dans les pays en développement notamment. Il est toutefois possible de remédier aux problèmes d'accès aux marchés et de compétitivité par des politiques appropriées aux niveaux national et international.

11. Le débat post-CNUED fait ressortir que la préférence marquée par les consommateurs à l'égard de produits écologiques peut ouvrir des débouchés commerciaux aux pays en développement et faciliter l'internalisation des coûts et des avantages environnementaux par les producteurs. Il reste encore à examiner un certain nombre de questions, dont la taille et la stabilité du marché des produits écologiques, les éventuels surpris, les coûts, et les

questions liées à la définition et à l'homologation, si l'on veut évaluer dans quelle mesure ces débouchés contribueront au développement durable. La Commission du développement durable a reconnu que, l'éco-étiquetage, s'il peut aider à l'instauration de modes de consommation viables, notamment dans les pays développés, peut aussi avoir un impact sur le commerce. De ce fait, le débat post-CNUED le voit de plus en plus comme une question commerciale.

12. Pour ce qui est du domaine d'activité B, intitulé "Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre", les gouvernements ont pris des mesures pour s'assurer que le thème du commerce et de l'environnement figure aux programmes de travail de l'OMC, de la CNUCED, du PNUE et d'autres organisations intergouvernementales. Le débat montre aussi que les responsables nationaux du commerce et de l'environnement doivent mieux coordonner leurs travaux. La Commission du développement durable a joué un rôle important en favorisant la coopération et la complémentarité des travaux de l'OMC, de la CNUCED et du PNUE, et en recensant les lacunes.

13. Les délibérations post-CNUED ont approuvé et appuyé les solutions multilatérales reposant sur la coopération internationale et le consensus comme le moyen le plus indiqué pour les gouvernements d'aborder les problèmes environnementaux à caractère international. De ce point de vue, si on reconnaît le rôle important des accords multilatéraux sur l'environnement, en revanche, on est encore loin d'être d'accord sur les instruments politiques requis pour atteindre les objectifs de tel ou tel de ces accords.

14. Le débat sur le commerce et l'environnement a porté en grande partie sur les rapports entre les mesures commerciales envisagées dans les accords multilatéraux sur l'environnement et le système commercial multilatéral. Les vues diffèrent quant au point de savoir si les dispositions du système commercial multilatéral doivent être modifiées, mais cela n'a pas empêché les milieux du commerce et de l'environnement d'apprendre à mieux se comprendre et à se respecter mutuellement. En outre, un certain nombre de recommandations peuvent contribuer à la prévention des conflits, comme la coordination des politiques au niveau national et le renforcement des mécanismes d'observation et de règlement des différends prévus par les accords multilatéraux sur l'environnement. On reconnaît de plus en plus que les mesures positives jouent un rôle important et peut-être même essentiel lorsqu'il s'agit d'aider les pays en développement à devenir partie à un accord multilatéral sur l'environnement donné et à faire face aux problèmes environnementaux qu'il cherche à résoudre, conformément aux principes de la responsabilité commune mais différenciée.

15. Le débat a fait ressortir qu'il convenait de poursuivre l'examen d'un certain nombre de questions aussi bien anciennes que nouvelles, afin de continuer à analyser de façon équilibrée et cohérente la problématique du commerce, de l'environnement et du développement durable. Le débat devrait être cadré sur la promotion du commerce et des investissements, et tirer parti des synergies potentielles entre la libération des échanges, la réforme économique et une meilleure gestion des ressources naturelles et de l'environnement. À cette fin, il faut se demander comment les investissements, les instruments économiques et autres initiatives peuvent élargir les choix et notamment diffuser les écotecnologies avec le concours des milieux d'affaires et de la société civile. Le rapport propose quelques éléments susceptibles d'aider à

mettre à jour le programme d'action concernant les rapports entre l'environnement, le commerce et le développement, qui figure dans Action 21, au paragraphe 2.22.

I. PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LE COMMERCE

A. Progrès réalisés dans la mise en oeuvre d'Action 21

16. Le domaine d'activité A du chapitre 2 d'Action 21 intitulé "Promouvoir le développement durable par le commerce", énonce plusieurs objectifs fondamentaux, à savoir : a) promouvoir un système commercial multilatéral ouvert, non discriminatoire et équitable; b) améliorer l'accès des exportations des pays en développement aux marchés; et c) améliorer le fonctionnement des marchés des produits de base et mettre en oeuvre des politiques des produits de base qui soient rationnelles, compatibles et cohérentes aux échelons national et international dans le but d'optimiser la contribution du secteur des produits de base au développement durable compte tenu des considérations d'environnement.

17. Depuis la CNUED, les gouvernements ont fait un grand pas en avant en menant à bien les négociations commerciales multilatérales d'Uruguay. L'application des résultats des négociations fera progresser de manière concrète la réalisation de chacun des objectifs mentionnés ci-dessus. De leur côté, beaucoup de pays en développement commencent à mettre en oeuvre de vastes réformes économiques qui leur permettront de tirer un meilleur parti d'un régime commercial plus ouvert. Par la même occasion, ils élargissent les moyens de favoriser le développement durable.

18. Toutefois, un certain nombre de questions non résolues entament encore la réalisation des objectifs d'Action 21. Tout d'abord, les gouvernements continuent de souligner que le système commercial multilatéral ne doit pas être compromis par le recours à des mesures unilatérales, et que les préoccupations environnementales et sociales ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes. Deuxièmement, certains pays n'ont tiré qu'un profit restreint de la récente libéralisation des échanges. À sa deuxième session, la Commission du développement durable a noté avec préoccupation la situation de "certains pays en développement, en particulier ceux qui sont fortement tributaires des préférences commerciales, les importateurs nets de produits alimentaires et les pays qui dépendent des exportations de produits primaires, en particulier en Afrique, qui continueront à éprouver des difficultés majeures"³. Le processus de démarginalisation des pays les moins avancés par rapport à l'économie mondiale n'a guère progressé⁴. La Déclaration de Midrand, adoptée à la neuvième session de la Conférence, déclare que "les pays 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"⁵.

19. Troisièmement, pour ce qui est du commerce des produits de base, en dehors des impacts positifs de l'Accord des négociations d'Uruguay sur l'agriculture, la situation n'a guère évolué. Il est à noter à cet égard que, depuis la CNUED, beaucoup de pays en développement, notamment les pays à faible revenu, ne sont

guère parvenus à diversifier leur production et continuent à être fortement tributaires d'un petit nombre de produits de base.

20. La conviction exprimée par la Commission du développement durable que, "pour que tous les pays en développement puissent bénéficier pleinement de la libéralisation des échanges, il est essentiel d'atteindre d'autres objectifs énoncés dans Action 21, en particulier l'amélioration du fonctionnement des marchés des produits de base, l'accroissement des investissements étrangers directs dans les pays en développement et l'assistance financière, notamment l'allégement de la dette"⁶, demeure toujours valable pour ce qui est des choix politiques.

21. Au cours des années 90, les investissements étrangers directs en sont venus à jouer un rôle de plus en plus important dans la mesure où ils offrent aux pays en développement un financement à long terme. En 1995, les investissements étrangers directs dans les pays en développement ont atteint le chiffre record de 100 milliards de dollars des États-Unis⁷. De plus, les pays en développement sont devenus eux-mêmes d'importants investisseurs à l'étranger – à hauteur de 47 milliards de dollars en 1995. En dépit de cette tendance positive, la situation est toujours préoccupante. La situation de l'Afrique demeure inquiétante : les investissements étrangers directs en Afrique ont pratiquement stagné à 5 milliards de dollars en 1995. Cette tendance est particulièrement préoccupante face aux besoins substantiels du continent en capitaux et à ses graves problèmes écologiques.

B. Le débat sur la libéralisation des échanges et le développement durable depuis la CNUED

22. Les progrès réalisés depuis la CNUED dans la réalisation d'autres priorités définies dans Action 21, telles que la fourniture de ressources financières supplémentaires et l'obtention et le transfert des technologies, n'ont pas encore répondu à toutes les attentes d'Action 21; il est donc plus nécessaire que jamais de libéraliser les échanges et d'améliorer l'accès aux marchés pour financer le développement durable⁸.

23. Au cours des débats au Comité du commerce et de l'environnement, de nombreux participants ont estimé que les travaux futurs devraient être axés sur les mesures commerciales et liées au commerce appliquées par les membres de l'OMC, qui seront toujours en vigueur lorsque les résultats des négociations d'Uruguay auront été pleinement mis en oeuvre⁹. Il a notamment été fait état de la progressivité des droits et des crêtes tarifaires, des subventions à la production et à l'exportation, des taxes intérieures élevées, en particulier sur les produits tropicaux, des restrictions et des taxes à l'exportation, des pratiques des entreprises commerciales d'État à l'exportation et de divers obstacles non tarifaires. À sa quatrième session, la Commission du développement durable a invité la CNUCED, en coopération avec le PNUD et d'autres organisations concernées, comme l'OCDE, à se fonder sur les travaux déjà entrepris à l'OMC pour réfléchir à la manière dont une plus grande libéralisation des échanges peut avoir des effets bénéfiques sur l'environnement et contribuer au développement durable, notamment en examinant certaines analyses récemment effectuées sur ces sujets.

24. Si les débats ont porté surtout sur l'agriculture, il a également été fait état de la nécessité d'examiner les avantages environnementaux qui pourraient découler de la réduction et de l'élimination des restrictions et des distorsions des échanges qui affectent encore les secteurs et les produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays en développement, tels que les textiles et les vêtements, le cuir et les articles en cuir, les chaussures, les produits forestiers, les poissons et les produits à base de poisson, les minerais et les produits des industries extractives, les produits agricoles, d'autres produits provenant de l'exploitation des ressources naturelles et les produits primaires¹⁰.

25. Depuis le CNUED, on comprend mieux les rapports entre la libéralisation des échanges, les avantages environnementaux et le développement durable. La théorie économique veut qu'en l'absence de défaillances marquées des marchés et des orientations politiques, la libéralisation des échanges atténue les effets négatifs sur l'environnement. En effet, en renforçant l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources, la libéralisation des échanges réduit la consommation d'intrants, y compris les ressources de l'environnement, pour le même niveau de production de biens et services. Deuxièmement, par la croissance qu'elle génère, elle contribue à élever la demande d'un environnement de qualité et à atténuer les pressions environnementales associées à la pauvreté. Par ailleurs, l'ouverture de nouveaux débouchés aux pays en développement devrait réduire la dépendance de ces pays à l'égard d'activités à forte intensité de ressources. Enfin, l'amélioration des niveaux de vie ne pourra que renforcer tant la capacité que la volonté des pays de consacrer davantage de ressources à la protection de l'environnement.

26. Il a été noté que la libéralisation des échanges devrait aller de pair avec la mise en oeuvre de politiques soucieuses de l'environnement et de la gestion des ressources pour que sa contribution à l'amélioration de la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable par une allocation et une utilisation plus efficace des ressources se réalise pleinement. De ce point de vue, la Commission du développement durable a considéré qu'"une plus grande libéralisation des échanges est une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer le développement durable" et qu'"elle doit être complétée par l'adoption de politiques environnementales saines"¹¹.

27. La Commission du développement durable a relevé que "les gouvernements souhaitent analyser les effets que produit sur l'environnement et la société l'évolution des modes de production et de consommation, y compris ceux résultant des réformes des politiques commerciales, et effectuer, au besoin, les ajustements nécessaires afin de corriger les lacunes du marché et les orientations et d'internaliser les coûts de la protection de l'environnement"¹². Dans le cadre de ses travaux sur les lignes directrices opérationnelles, l'OCDE a mis au point une ligne directrice opérationnelle sur les examens des échanges et de l'environnement¹³. Les gouvernements auront la faculté d'utiliser les examens de l'environnement au niveau national. Il conviendra de poursuivre les travaux sur les aspects conceptuels et méthodologiques. La Commission du développement durable a souligné combien il était important "d'élaborer un cadre pour faciliter l'évaluation de l'impact des politiques commerciales sur l'environnement, compte tenu des besoins particuliers des pays en développement

et des pays en transition" et a invité le PNUÉ¹⁴, en coopération avec la CNUCED, à effectuer des travaux dans ce domaine.

C. Accès aux marchés

1. Politiques environnementales et accès aux marchés

28. Pour réaliser les objectifs d'Action 21, il importe de faire en sorte que les prescriptions écologiques des pays importateurs n'aient pas d'effets préjudiciables inutiles sur les exportations, celles des pays en développement en particulier.

29. Les prescriptions écologiques peuvent se présenter sous forme de normes et de règlements techniques, de normes relatives à la composition des produits (comme les réglementations limitant la teneur en substances toxiques tolérées dans un produit), de normes concernant la proportion de matières recyclées, de normes d'étiquetage et d'emballage, d'impôts et de taxes, ou englober toute une série de mesures facultatives, comme l'étiquetage écologique. Outre les normes facultatives et les règlements techniques obligatoires appliqués par les gouvernements, les entreprises privées ou les importateurs peuvent imposer certaines obligations à leurs fournisseurs étrangers. Enfin, il arrive que les campagnes de sensibilisation organisées par les organisations non gouvernementales influencent les conditions d'accès aux marchés.

30. Sur le point de savoir si les règles commerciales existantes prévoient des garanties suffisantes (notamment par leurs dispositions relatives à la transparence) face aux politiques de l'environnement ayant des incidences notables sur le commerce, les discussions ont porté sur deux types de question : a) les prescriptions écologiques sont-elles différentes des autres mesures visées par les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)? et b) quels effets les politiques de l'environnement ont-elles eu sur l'accès aux marchés, sur les exportations des pays en développement en particulier?

31. En ce qui concerne la première interrogation, certains affirment que les prescriptions écologiques ne diffèrent pas des autres normes et réglementations techniques visées par l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Accord OTC). D'autres soutiennent que les normes et réglementations techniques écologiques sont différentes puisqu'elles comprennent des mesures : i) qui sont en grande partie facultatives; ii) qui peuvent reposer sur des procédés et méthodes de production (PMP) sans rapport avec les produits; iii) pour lesquelles les procédures de notification sont moins clairement définies; et iv) qui sont fondées sur le principe de précaution.

32. Le Comité du commerce et de l'environnement a conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier les règles de l'OMC pour assurer une transparence adéquate des prescriptions écologiques en vigueur liées au commerce¹⁵. Il a toutefois noté que certains membres de l'OMC, envisageaient différemment certaines notifications.

33. S'agissant de l'accès aux marchés, rien n'indique que les politiques de l'environnement en vigueur ont des effets généralisés sur celui des pays en développement. Ceci s'explique notamment par le fait que les prescriptions

écologiques se rapportant à des produits ne sont pas encore très répandues. Cependant, il ressort des études de la CNUCED que ces prescriptions sont plus fréquentes dans certains secteurs, notamment ceux où les pays en développement sont de grands exportateurs, et que les problèmes d'accès aux marchés et de compétitivité semblent toucher davantage les petites et moyennes entreprises¹⁶. Enfin, les mesures à caractère unilatéral et extra-territorial continuent à susciter des préoccupations.

34. Les études de la CNUCED indiquent que les problèmes d'accès aux marchés peuvent être atténués par la diffusion en temps opportun de données d'information, le renforcement des capacités, l'amélioration de l'accès aux techniques et du transfert de technologies, les essais et certifications, et d'autres dispositions et mesures.

35. Par ailleurs, dans Action 21 et au cours des débats de la CNUCED ayant suivi la CNUED, on a proposé de continuer à définir certaines notions et propositions qui devraient être prises en considération lors de la conception et de l'application des politiques de l'environnement pouvant avoir d'importants retentissements sur le commerce, comme la transparence, la moindre restriction des échanges, et la nécessité de tenir compte de la situation et des besoins de développement propres aux pays en développement¹⁷.

2. Débouchés commerciaux des produits écologiques

36. La Commission du développement durable a noté que la préférence des consommateurs pour des produits "écologiques" pouvait créer des débouchés commerciaux, notamment pour les pays en développement¹⁸. À l'inverse, il peut arriver que les arguments écologiques créent des obstacles déguisés aux échanges. Des études portant sur diverses catégories de produits écologiquement préférables ont certes été réalisées, mais il faut encore mieux comprendre en quoi l'accroissement des débouchés commerciaux des produits écologiques pourrait favoriser le développement durable. De plus amples analyses sont nécessaires en ce qui concerne la taille et la stabilité des marchés de ce type de produits, les possibilités d'obtenir des surprix écologiques, les coûts de production, les procédures de certification et de commercialisation, les problèmes touchant la définition et l'identification des produits écologiques et ceux concernant la certification¹⁹. Tant à la CNUCED, au Comité du commerce et de l'environnement que dans d'autres instances, on a constaté que ces débouchés n'étaient pas toujours faciles à exploiter et supposaient des compétences, des techniques et des ressources qui n'étaient pas toujours à la disposition des pays en développement.

37. Les gouvernements, les organismes internationaux, dont le Centre du commerce international (CCI), et le secteur privé pourraient aider ces pays à s'implanter dans les créneaux du marché des produits écologiquement préférables. À cet égard, le renforcement des capacités pourrait viser principalement à identifier les marchés, à faire connaître les possibilités qui s'offrent aux producteurs, à informer les consommateurs, à accroître l'offre et à améliorer la commercialisation des produits écologiques.

38. Sur les plans théorique et pratique, les effets du commerce de produits écologiques et de l'internalisation des coûts environnementaux par les

producteurs pourraient se conjuguer, pour autant que la différenciation des produits puisse aider les consommateurs à accepter des prix plus élevés.

3. Eco-étiquetage

39. À la CNUED, l'éco-étiquetage a été examiné dans le contexte de la modification des modes de consommation²⁰, et non comme une importante question commerciale. Depuis la Conférence, toutefois, les gouvernements ont eu des discussions approfondies, à la CNUCED, à l'OCDE, au Comité du commerce et de l'environnement et d'autres instances, sur les relations entre l'éco-étiquetage et le commerce international.

40. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution. Premièrement, depuis la CNUED, la couverture des programmes d'éco-étiquetage a été élargie pour porter sur des produits très commercialisés. Deuxièmement, l'éco-étiquetage repose de plus en plus sur l'analyse du cycle de vie, pouvant ainsi entraîner l'application de critères relatifs aux procédés et méthodes de production sans rapport avec les produits. Troisièmement, des cas particuliers, comme la proposition d'établir un label écologique pour le bois tropical en Autriche et un label écologique européen pour le papier, ont suscité des inquiétudes quant aux effets de l'éco-étiquetage sur le commerce. Enfin, du point de vue théorique, l'éco-étiquetage touche plusieurs aspects de l'interface entre commerce et environnement, notamment le problème posé par les procédés et méthodes de production sans rapport avec les produits et leur définition juridique.

41. La Commission du développement durable a reconnu que l'éco-étiquetage pouvait avoir une incidence sur le commerce²¹. Plusieurs propositions ont été avancées pour que les objectifs environnementaux de l'éco-étiquetage et les intérêts commerciaux ne s'opposent pas. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a mis au point des normes internationales, dans le cadre de la série 14000, auxquels les organismes d'éco-étiquetage peuvent adhérer à titre volontaire. Ces normes fournissent des principes directeurs utiles à l'application 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.

42. On n'est toutefois guère parvenu à s'entendre sur les moyens de faire face aux problèmes posés par les procédés et méthodes de production n'ayant pas de rapport avec les produits. Les normes pertinentes de l'ISO, qui sanctionnent et, jusqu'à un certain point, encouragent l'utilisation de l'analyse du cycle de vie, ne traitent pas spécifiquement des aspects commerciaux de l'utilisation des critères relatifs aux procédés et méthodes de production dans les programmes d'éco-étiquetage²². Le seul principe auquel elles font référence et qui pourrait être utile à cet égard est celui de la reconnaissance mutuelle.

43. Ce principe, dont la mise en pratique est problématique, suppose qu'un programme d'éco-étiquetage est déjà appliqué dans le pays exportateur, ce qui s'est révélé difficile dans plusieurs pays en développement. La notion d'équivalence offre plus de souplesse car elle ne comporte pas une telle exigence. Les recommandations formulées par plusieurs instances en vue d'examiner plus avant les possibilités offertes par l'application de cette

notion n'ont guère été suivies d'effets. En essayant d'en tenir compte dans ses directives, l'ISO a mis en évidence la complexité d'une telle tâche.

44. Le Comité du commerce et de l'environnement a axé ses discussions sur la question de savoir si les programmes d'éco-étiquetage fondés sur l'analyse du cycle de vie étaient prévus dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Accord OTC). Les avis étaient partagés parmi les membres de l'OMC. Le Comité a souligné qu'il importait que ces derniers appliquent les dispositions de l'Accord OTC et de son code de pratique, notamment les dispositions relatives à la transparence, "sans préjuger des vues des membres de l'OMC concernant le degré d'applicabilité et l'application de l'Accord à certains aspects de ces systèmes ou programmes d'éco-étiquetage facultatifs et des critères qu'ils prévoient, c'est-à-dire les aspects touchant aux procédés et méthodes de production sans rapport avec les produits et, partant, aux obligations des membres au titre de cet accord pour ce qui de ces aspects"²³.

II. METTRE LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE L'UN DE L'AUTRE

A. Progrès réalisés dans l'application d'Action 21

45. Le domaine d'activités B, "Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre", comprend notamment les objectifs suivants :

a) Faire en sorte que les politiques internationales de l'environnement et celles qui concernent le commerce s'étayent mutuellement de façon à favoriser un développement durable;

b) Préciser le rôle du GATT, de la CNUCED et d'autres organisations internationales face aux problèmes de commerce et d'environnement;

c) Inciter l'industrie à jouer un rôle constructif face aux questions d'environnement et de développement.

46. En ce qui concerne l'objectif a), plusieurs gouvernements ont pris des mesures, notamment par l'entremise de mécanismes institutionnels, pour accroître l'intégration du commerce et de l'environnement au niveau national, par exemple en renforçant la coordination entre les ministères du commerce et de l'environnement. Dans un certain nombre de cas, les organisations non gouvernementales ont été amenées à jouer un rôle important. Aux cours de leurs discussions, des organes et organismes comme la Commission du développement durable, la CNUCED, l'OMC, le PNUE et l'OCDE, notamment, ont souligné qu'une meilleure coordination entre les ministères intéressés à l'échelon national²⁴ pouvait aider à prévenir les différends entre le commerce, l'environnement et le développement. Le renforcement des capacités institutionnelles revêtait une importance cruciale à cet égard.

47. S'agissant de l'objectif b), les gouvernements ont pris des mesures pour que les activités de suivi d'Action 21, concernant en particulier le commerce et l'environnement, fassent partie intégrante des programmes de travail du GATT/OMC, de la CNUCED et d'autres organisations internationales intéressées.

48. Le préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mentionne – ce qui constitue une première pour le système commercial multilatéral – les objectifs du développement durable et la nécessité de protéger et de préserver l'environnement. De plus, l'OMC a inclus plusieurs références à l'environnement dans ses différents accords. Par ailleurs, la Décision ministérielle de Marrakech sur le commerce et l'environnement du 15 avril 1994 renferme le mandat et les attributions du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. La Conférence ministérielle de Singapour a prié ce dernier de poursuivre ses travaux, comme le prévoit son mandat.

49. En ce qui concerne la CNUCED, les gouvernements ont reconnu à la CNUED que "la CNUCED devrait jouer un rôle important dans l'exécution du programme Action 21... compte tenu de l'importance des liens réciproques entre le développement, le commerce international et l'environnement"²⁵. Après la Conférence de Rio, le rôle de la CNUCED dans le domaine du commerce et de l'environnement a été défini de manière plus précise par le Conseil du commerce et du développement²⁶ et approuvé par l'Assemblée générale. À sa neuvième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a renouvelé le mandat de la CNUCED concernant le commerce, l'environnement et le développement. La mission du PNUE relative au commerce et à l'environnement a été définie au cours des sessions successives du Conseil d'administration de cet organisme. Par ailleurs, la Commission du développement durable a largement aidé à promouvoir la coopération et la complémentarité des travaux entre l'OMC, la CNUCED et le PNUE et à repérer les insuffisances. Une interaction constructive s'est instaurée entre la Commission et d'autres instances. Par exemple, la neuvième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a approuvé le programme de travail que la Commission, à sa quatrième session, avait proposé pour la CNUCED. De la même façon, à sa première session, la Commission du commerce des biens et services et des produits de base de la CNUCED examinera, notamment, les progrès récents et les questions en suspens concernant l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement, afin notamment de faciliter l'examen qu'effectueront la Commission du développement durable à sa cinquième session et l'Assemblée générale à sa session extraordinaire de 1997.

50. S'agissant de l'objectif c), à savoir inciter l'industrie à jouer un rôle constructif face aux questions d'environnement et de développement, plusieurs instances ont renforcé leur interaction avec le secteur privé. Par exemple, le PNUE travaille avec le secteur des services financiers depuis 1992. Ces activités ont notamment pour objet d'inciter les banques et les compagnies d'assurance à proclamer leur intérêt pour les questions touchant l'environnement et le développement durable et comprennent également l'organisation de séminaires et la publication de bulletins d'information. Des progrès ont été réalisés afin que le secteur des services financiers prenne en considération les questions et les préoccupations environnementales dans ses pratiques, notamment celles associées à l'investissement et à la gestion du risque.

51. Par ailleurs, les investissements étrangers directs promettent d'aider à réaliser les objectifs environnementaux et, par le biais de l'intégration des économies, favorisent le transfert et l'harmonisation des écotecnologies à travers les frontières. Toutefois, on ne sait pas vraiment si les investisseurs étrangers ont suffisamment montré l'exemple pour ce qui est de réaliser les

objectifs locaux et mondiaux concernant l'environnement. La coopération entre les gouvernements des pays d'accueil et les investisseurs devra être renforcée si l'on veut mettre pleinement à profit les possibilités qu'offrent l'investissement étranger direct privé (voir plus bas, sect. III.B, pour une analyse de cette question).

B. Politiques environnementales et compétitivité

52. Depuis la CNUED, le débat sur la relation entre politiques de l'environnement et compétitivité a considérablement évolué²⁷. Les analyses théoriques et pratiques, notamment celles effectuées par la CNUCED et l'OCDE, ont permis de mieux comprendre les problèmes posés par la compétitivité et d'éliminer les sources de désaccord éventuel. Par exemple, les craintes concernant la déréglementation des normes environnementales, pour laisser jouer la concurrence, après la libéralisation des échanges, le "dumping écologique" ou l'implantation d'entreprises polluantes dans des pays où la réglementation de l'environnement est moins rigoureuse, se sont pour une large part révélées injustifiées. Les gouvernements ont rejeté fermement l'utilisation de restrictions aux échanges de type protectionniste ou incompatibles avec les principes de l'OMC (comme des droits compensateurs "écologiques") pour contrebalancer les effets négatifs réels, ou perçus comme tels, des politiques de l'environnement sur la compétitivité²⁸. Ce faisant, ils ont considérablement progressé dans l'application de l'alinéa e) du paragraphe 2.22 d'Action 21.

53. Ainsi, pour autant que les politiques de l'environnement respectent les principes du système commercial multilatéral, leurs incidences sur la compétitivité n'ont pas été considérées comme relevant du régime commercial. Il n'en importe pas moins d'examiner leurs effets du point de vue de la prise de décisions relatives à l'environnement et au développement. Par exemple, comme on l'a vu plus haut, il faut mieux connaître la relation entre l'internalisation des effets externes sur l'environnement et la compétitivité, en particulier dans le domaine des produits de base. Récemment, on a commencé à réfléchir, en particulier dans les pays développés, aux corrélations positives entre une réglementation environnementale rigoureuse et la compétitivité internationale et aux possibilités offertes par les situations "où l'on ne peut que gagner". De façon générale, l'accroissement de la productivité des ressources ou l'obtention de surprix écologiques, dans les cas où cela est possible, pourraient avoir des effets bénéfiques.

54. Lors de leur session commune, les experts du commerce et de l'environnement de l'OCDE n'ont "pas constaté de lien systématique entre les politiques environnementales existantes et la compétitivité"²⁹. De même, les travaux entrepris par la CNUCED jusqu'à présent indiquent que nombreux sont les facteurs qui conditionnent les effets des politiques environnementales sur l'environnement, dont des facteurs propres à une entreprise ou à un secteur, des facteurs généraux pouvant varier selon le niveau de développement, comme l'existence d'équipements de protection de l'environnement, et l'action des pouvoirs publics.

55. Les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises grosses utilisatrices de ressources naturelles sont plus susceptibles de pâtir des effets néfastes sur la compétitivité de l'application de certains types de

politiques de l'environnement. De même, la composition sectorielle des exportations, la part importante des PME dans les exportations et une faible demande intérieure de produits écologiques peuvent rendre les pays en développement relativement plus sensibles aux incidences des mesures écologiques sur la compétitivité. En ce qui concerne chaque pays en particulier, les risques sont plus grands lorsque des précédés ou méthodes de production ou des produits particuliers ont été prescrits, dans le cadre par exemple d'un accord environnemental multilatéral. Ces effets dépendent alors de la capacité d'adopter ou d'adapter, à un prix abordable, la technologie indiquée. Faute de mesures positives concernant le transfert de technologie ou l'assistance technique et financière, les politiques environnementales ne peuvent qu'avoir des effets préjudiciables sur la compétitivité.

56. Cependant, dans la plupart des cas, ces effets peuvent être corrigés par l'application de politiques appropriées au niveau national et international. À cet égard, le renforcement des capacités, l'information, l'amélioration de l'accès aux technologies et à l'innovation, la mise en place d'infrastructures, les activités d'essais et de certification, notamment, sont d'une importance cruciale. De telles mesures deviendront d'autant plus indispensables que les politiques environnementales (par exemple, le déploiement d'efforts accrus visant à prévenir les effets des changements climatiques) pourront avoir à l'avenir des incidences plus fortes sur le commerce et la compétitivité.

C. Accords environnementaux multilatéraux

57. Le nombre important d'accords environnementaux multilatéraux traduit clairement la volonté et la capacité de la communauté internationale de s'attaquer aux problèmes environnementaux mondiaux par la coopération multilatérale. On s'est toutefois beaucoup interrogé sur les moyens d'action à retenir pour atteindre les objectifs de tels accords. Les discussions ont porté principalement sur a) le rapport entre les mesures commerciales relevant de ces accords et les dispositions du système commercial multilatéral et b) les effets sur le commerce et l'économie des moyens d'action prévus dans ces accords.

1. Rapport entre les mesures commerciales relevant des accords environnementaux multilatéraux et les dispositions du système commercial multilatéral

58. Au paragraphe 2.22 d'Action 21, il est notamment proposé de "préciser lorsqu'il y a lieu et d'éclairer les rapports entre les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et certaines des mesures multilatérales adoptées dans le domaine de l'environnement". Après la CNUED, cette question a fait l'objet de discussions approfondies, en particulier au Comité du commerce et de l'environnement. Ce dernier n'a pas pour mission d'examiner toutes les mesures commerciales, mais seulement celles qui pourraient être incompatibles avec les dispositions de l'OMC. Dans son rapport, il a noté que "les vues divergeaient sur le point de savoir s'il fallait apporter des modifications aux dispositions du système commercial multilatéral... Cette question devrait continuer d'être examinée et de nouveaux travaux au titre de ce point devraient être effectués sur la base de ce qui a été fait jusqu'à présent." ³⁰

59. Mais on s'est mis d'accord sur plusieurs questions, ce qui pourrait renforcer la compréhension mutuelle et le respect entre les milieux d'affaires et les défenseurs de l'environnement, prévenir les différends et orienter les futurs débats.

60. Par exemple, le Comité du commerce et de l'environnement a pleinement reconnu l'importante contribution des accords environnementaux multilatéraux au règlement des problèmes environnementaux transfrontaliers et mondiaux sur la base d'un consensus international. Dans son rapport, il "approuve et appuie les solutions multilatérales fondées sur la coopération internationale et le consensus comme étant le moyen le meilleur et le plus efficace pour les gouvernements de s'attaquer aux problèmes environnementaux de caractère transfrontalier ou mondial. Les Accords de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux traduisent les efforts déployés par la communauté internationale pour réaliser des objectifs communs et il faut tenir dûment compte des uns et des autres en établissant entre eux des relations qui s'étaient mutuellement."³¹

61. La communauté internationale s'entend largement à reconnaître l'important rôle joué par les mesures positives pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs fixés au niveau multilatéral dans les accords environnementaux multilatéraux, conformément au principe d'une responsabilité commune mais différenciée (voir également la section suivante). Dans sa résolution sur le commerce et le développement, l'Assemblée générale "réaffirme que des mesures positives, concernant notamment l'accès aux marchés, le renforcement des capacités, l'amélioration de l'accès aux ressources financières et l'accès au transfert de technologie, compte tenu des rapports entre les accords relatifs au commerce et à la technologie, sont des moyens efficaces d'aider les pays en développement à atteindre les objectifs convenus au niveau multilatéral"³². L'importance des mesures positives est également reconnue aux paragraphes 173 et 207 du rapport du Comité du commerce et de l'environnement.

62. Comme au paragraphe 2.20 d'Action 21, la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale prévoit que les mesures d'ordre commercial peuvent, dans certains cas, jouer un rôle dans la réalisation des objectifs fixés dans les accords environnementaux multilatéraux, tout en préservant l'existence d'un système commercial multilatéral équitable et exempt de discrimination. De la même façon, le Comité du commerce et de l'environnement constate que dans un certain nombre de cas les mesures commerciales relevant de ce type d'accord ont permis de s'attaquer à des problèmes environnementaux mondiaux, en indiquant que "des mesures commerciales fondées sur des dispositions expressément convenues peuvent également être nécessaires dans certains cas pour atteindre les objectifs environnementaux d'un accord environnemental multilatéral, en particulier lorsque le commerce est lié directement à la source d'un problème environnemental. Ces mesures ont joué par le passé un rôle important dans certains accords environnementaux multilatéraux, et elles peuvent être nécessaires pour jouer un rôle aussi important dans certains cas à l'avenir". Il note toutefois, plus loin dans son rapport, que "des mesures commerciales ont été incluses dans un nombre relativement faible d'accords environnementaux multilatéraux. Rien n'indique clairement, pour le moment, quand ou comment elles pourraient être nécessaires ou utilisées à l'avenir. Jusqu'à présent, il

n'y a pas eu de différend porté devant le GATT ou l'OMC concernant des mesures commerciales appliquées en vertu d'un accord environnemental multilatéral³³".

63. En outre, le CCE présente dans son rapport un certain nombre de recommandations visant à prévenir les différends, en ce qui concerne en particulier la coordination des politiques entre les responsables des politiques commerciales et environnementales au niveau national³⁴ (la Commission du développement durable a formulé une recommandation analogue à sa quatrième session) ainsi que la coopération entre l'OMC et les institutions pertinentes des accords environnementaux multilatéraux, y compris leurs secrétariats³⁵. Il estime par ailleurs que les membres de l'OMC devraient essayer de régler les différends qui surgissent au sujet de l'utilisation de mesures commerciales qu'ils appliquent entre eux au titre d'un accord environnemental multilatéral au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans l'accord environnemental multilatéral. L'amélioration des mécanismes d'exécution des obligations et de règlement des différends prévus dans les accords environnementaux multilatéraux encouragerait à régler ces éventuels différends dans le cadre de l'accord environnemental multilatéral³⁶.

64. L'utilisation de mesures commerciales discriminatoires à l'encontre d'États non parties à un accord environnemental multilatéral fait partie des questions en suspens. Les discussions qui lui ont été consacrées jusqu'à présent ont permis de dégager ce qui suit : a) certains ont souligné que les pays pouvaient avoir des raisons légitimes de ne pas se joindre à tel ou tel accord environnemental multilatéral et qu'il ne fallait pas recourir à des mesures commerciales discriminatoires pour les contraindre à devenir signataires d'un accord de ce type; b) il n'existe pas de définition utilisable de ce qui constitue un accord environnemental multilatéral reposant sur un véritable consensus multilatéral, et c) on a reconnu que les mesures positives pouvaient être des éléments indispensables pour permettre plus facilement aux gouvernements, en particulier à ceux des pays en développement, de devenir parties à un accord environnemental multilatéral et les aider à faire face aux problèmes environnementaux que l'accord environnemental multilatéral vise à résoudre³⁷.

2. Effets sur le commerce et l'économie

65. On a constaté, en particulier lors des débats de la CNUCED et de la Commission du développement durable, que les accords environnementaux multilatéraux pouvaient avoir d'importantes incidences économiques tout en ayant des avantages écologiques mondiaux.

66. Le Groupe de travail spécial de la CNUCED sur le commerce, l'environnement et le développement a constaté que chaque accord environnemental multilatéral avait des effets différents sur le commerce et la compétitivité qui pouvaient évoluer en fonction de facteurs dynamiques, comme le taux de croissance économique, l'accès aux écotecnologies et aux produits de remplacement écologiquement acceptables, les modifications apportées aux accords, ainsi que la disponibilité en temps opportun de ressources financières.

67. On s'est de plus en plus accordé à reconnaître que les mesures positives étaient importantes et pouvaient être des éléments indispensables pour aider les

pays en développement à atteindre les objectifs fixés au niveau multilatéral dans un accord environnemental multilatéral, conformément au principe d'une responsabilité commune mais différenciée. Les mesures positives sont notamment : l'accès aux ressources financières, l'accès aux techniques et le transfert de technologie, les mesures transitoires et le renforcement des capacités. Le Groupe de travail de la CNUCED a par ailleurs examiné les mesures d'incitation favorisant le commerce de produits de substitution écologiquement rationnels, les mécanismes facultatifs relatifs à l'investissement étranger direct et au transfert de technologie, et les instruments reposant sur les mécanismes du marché.

68. Des études davantage fondées sur les faits devraient être entreprises. À ses troisième et quatrième sessions, la Commission du développement durable a invité la CNUCED et le PNUE à examiner les incidences des mesures commerciales prises dans le cadre d'accords environnementaux multilatéraux sur la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement et sur le commerce et la compétitivité des pays en développement et des pays en transition économique et à réfléchir à la manière dont des mesures positives pourraient aider ces pays à s'acquitter des obligations qu'ils ont souscrites en vertu d'accords environnementaux multilatéraux. Le secrétariat de la CNUCED exécute en coopération avec le PNUE un projet visant à examiner la mesure dans laquelle différents moyens d'action, prévoyant à la fois des mesures commerciales et des mesures positives, facilitent la réalisation des objectifs des accords environnementaux multilatéraux³⁸.

D. Examen de quelques propositions et principes

69. Le paragraphe 2.22 d'Action 21 engage les gouvernements à encourager le GATT (OMC), la CNUCED et d'autres organisations économiques internationales et régionales à étudier, dans le cadre de leur mandat respectif et dans leur domaine de compétence, plusieurs propositions et principes. Nous avons déjà examiné les progrès réalisés concernant l'abstention de recourir aux mesures qui restreignent les échanges, de manière à favoriser le jeu de la concurrence [al. e)] et les rapports entre certaines des mesures multilatérales et les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le présent chapitre est consacré aux progrès réalisés dans les domaines mentionnés aux autres alinéas.

70. L'élaboration d'études sur le commerce, l'environnement et le développement durable [al. a)] a progressé, par exemple à la CNUCED³⁹ (y compris les études préparées par des organismes de recherche dans les pays en développement, au titre de projets conjoints CNUCED-PNUD et CNUCED-PNUE), au PNUE, à la FAO⁴⁰, à l'ONUDI et à l'OCDE. Au cours de ses sessions annuelles, la Commission du développement durable a recensé les lacunes et a invité les organisations internationales concernées à approfondir leurs recherches⁴¹.

71. S'agissant de la concertation entre les milieux qui s'occupent respectivement du commerce, du développement et de l'environnement [al. b)], la CNUCED, l'OMC, le PNUE et d'autres organisations internationales ont tenu de nombreux ateliers et séminaires sous-régionaux et régionaux sur le commerce et l'environnement et ont appuyé l'organisation par les gouvernements et le mouvement associatif d'activités similaires, en particulier au niveau national.

En février 1994, novembre 1994 et septembre-octobre 1996, le PNUE et la CNUCED ont organisé conjointement trois réunions ministérielles ou de haut niveau sur le commerce, l'environnement et le développement durable. De leur côté, les ONG ont été très actives.

72. Les débats tenus après la CNUED ont à nouveau montré qu'il était nécessaire de tenir compte des concepts et propositions formulés dans l'Action 21 et des principes posés par la Déclaration de Rio lors de la conception et de l'application de politiques de l'environnement pouvant avoir des incidences sur le commerce [al. c), f), g) et i)]. Par exemple, les principes relatifs à l'équité et à la responsabilité commune mais différenciée jouent un rôle majeur dans les discussions en cours sur les changements climatiques. Au sein de la CNUCED et de la Commission du développement durable, les discussions ont encouragé l'examen d'autres concepts et propositions, comme les équivalences et la reconnaissance mutuelle. Lors des débats organisés dans différentes instances, certains ont proposé de s'intéresser davantage aux concepts de nécessité, d'efficacité et de proportionnalité. On a également suggéré d'examiner certains principes s'appliquant à l'environnement, comme le principe de précaution et le principe pollueur-payeur, dans le cadre des politiques commerciales⁴².

73. En ce qui concerne le souci d'encourager les pays en développement à participer à des accords multilatéraux [al. h)], on est parvenu à une plus grande universalité du système commercial multilatéral grâce à l'entrée des pays en développement et en transition dans l'OMC. Les discussions intergouvernementales ont révélé l'importance d'une intégration rapide et complète de ces pays dans le système commercial multilatéral ainsi que la nécessité de leur offrir une assistance technique. Les pays en développement ont également accru leur participation aux accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement. Il est maintenant reconnu que les mesures positives sont importantes, sinon indispensables lorsqu'il s'agit d'aider les gouvernements, en particulier des pays en développement, à devenir parties à de tels accords⁴³. Ainsi, les considérations sociales et les questions d'équité ont été placées au coeur des discussions relatives aux mesures à prendre pour appliquer la Convention-cadre sur les changements climatiques dans le but d'encourager une plus large adhésion⁴⁴.

74. Pour ce qui est d'associer le public à l'élaboration, à la négociation et à l'application des politiques commerciales, de façon à introduire davantage de transparence en tenant compte des conditions propres du pays [al. k)], les ministres des États membres de l'OCDE ont adopté des règles générales de procédure sur la transparence et les consultations en 1993. La Commission du développement durable a souligné qu'il importait "que les travaux concernant le commerce et l'environnement s'effectuent dans la transparence et l'ouverture, et avec la participation des experts⁴⁵". En juillet 1996, le Conseil général de l'OMC a adopté des décisions sur les "procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC" et les "lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales⁴⁶".

75. Pour ce qui est de faire en sorte que les politiques de l'environnement constituent le cadre juridique qui convient pour pouvoir protéger

l'environnement contre les nouveaux dangers qui peuvent résulter de l'évolution de la production et de la spécialisation des échanges [al. 1)], la Commission du développement durable a noté qu'il importait de mettre au point un cadre qui facilite l'évaluation des incidences des politiques commerciales sur l'environnement, en tenant compte des besoins spécifiques des pays en développement et en transition et a invité le PNUÉ, en collaboration avec la CNUCED, à entreprendre des travaux dans ce domaine.

76. On voit donc que les organisations intergouvernementales ont progressé dans l'examen des propositions et principes exposés au paragraphe 2.22 d'Action 21. La Commission du développement durable souhaitera peut-être mettre à jour le "programme d'action sur l'environnement, le commerce et le développement" en se fondant sur les décisions relatives au commerce, à l'environnement et au développement durable qu'elle a adoptées en 1994, 1995 et 1996 ainsi que sur son examen de 1997.

III. QUESTIONS A TRAITER

77. L'une des tâches de la Commission du développement durable a été de recenser les lacunes des travaux entrepris par les différentes organisations intergouvernementales et de les encourager à y remédier, en tenant compte du mandat et des compétences de chaque organisation. Le présent chapitre présente plusieurs questions intersectorielles qui mériteraient d'être analysées davantage. La Commission du développement durable souhaitera peut-être recommander de poursuivre les travaux sur certaines de ces questions.

A. Accès aux techniques et aux produits écologiquement rationnels et diffusion de ces techniques et produits

78. La réalisation des objectifs fixés au Chapitre 2 d'Action 21 a des répercussions sur l'accès aux techniques et produits écologiquement rationnels et sur leur diffusion, en particulier dans les pays en développement. Le présent rapport complète le rapport du Secrétaire général sur le Chapitre 34 d'Action 21 (Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités) (E/CN.17/WG/1997/2/Add.24), dans la mesure où il concerne uniquement la question de l'accès aux techniques et produits écologiquement rationnels et de leur diffusion dans le contexte du commerce et de l'environnement⁴⁷.

79. Les techniques et produits écologiquement rationnels doivent remplir les conditions suivantes : a) conformité aux objectifs fixés conjointement au titre de certains accords environnementaux multilatéraux; b) conformité aux normes écologiques observées dans les marchés d'exportation; c) amélioration de la qualité de l'environnement et réalisation du développement durable. Les objectifs fixés en matière d'environnement seraient plus facilement réalisés si les techniques et produits en question étaient accessibles à tous les utilisateurs et en particulier aux pays en développement et, parmi eux, aux pays les moins développés.

80. Les discussions ont mis en évidence plusieurs questions qui mériteraient d'être étudiées dans le cadre des travaux relatifs aux répercussions de l'accès aux écotechnologies et de leur diffusion sur l'interaction commerce-

environnement : a) la relation entre les droits de propriété intellectuelle et la diffusion des écotechnologies; b) les dispositions relatives au transfert de technologie dans les accords environnementaux multilatéraux; et c) l'utilisation potentielle des techniques détenues par des entreprises publiques par les pays en développement.

1. Relation entre les droits de propriété intellectuelle et le transfert de techniques écologiquement rationnelles

81. L'un des principaux arguments théoriques avancés par les partisans de droits de propriété intellectuelle plus élevés est qu'ils pourraient encourager l'innovation, favoriser les investissements étrangers directs et les transferts de technologie qui y sont associés et, enfin, stimuler la croissance économique. D'autres estiment que, du moins à court terme, le relèvement des droits de propriété intellectuelle entraînerait une augmentation du coût net de l'acquisition de techniques telles que les techniques écologiquement rationnelles. Dans ce cas, les petites entreprises des pays en développement, qui n'ont pas les mêmes moyens que les grandes sociétés, risqueraient d'avoir du mal à acquérir des techniques devenues ainsi plus coûteuses. Cela dit, aucun élément probant ne permet à ce jour de corroborer l'un ou l'autre de ces arguments. Il sera donc nécessaire de poursuivre les travaux dans ce domaine.

82. Le Comité du commerce et de l'environnement⁴⁸ a souligné que des travaux étaient encore nécessaires "pour que l'on puisse parvenir à saisir les rapports existant entre les dispositions pertinentes de l'Accord sur les ADPIC et la protection de l'environnement et la promotion d'un développement durable, et déterminer si et comment, au regard d'autres facteurs, ces dispositions se rapportent en particulier aux questions suivantes : a) les moyens de faciliter la mise au point de techniques et de produits écologiques; b) les moyens de faciliter l'accès à ces techniques et produits ainsi que leur transfert et leur diffusion; c) les techniques et produits dangereux pour l'environnement; et d) la création d'incitations à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses composants, et au partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques, notamment pour ce qui est de la protection des connaissances, des innovations et des pratiques des populations autochtones et des communautés locales ayant un style de vie traditionnel propice à la conservation et à l'utilisation viable de la biodiversité⁴⁹".

2. Dispositions des accords environnementaux multilatéraux relatives au transfert de technologie

83. Les accords environnementaux multilatéraux, en particulier le Protocole de Montréal et les conventions sur les changements climatiques et la biodiversité, contiennent des dispositions relatives au transfert de technologie. L'article 10 A du Protocole de Montréal encourage le transfert des produits de remplacement et techniques connexes aux pays en développement "dans des conditions équitables et les plus favorables". Pourtant, certains pays en développement se sont émus de constater qu'un petit nombre seulement de transferts de technologie avaient eu lieu au titre du Protocole et ont demandé que l'on revoie les mécanismes à cet égard⁵⁰. Concernant la Convention-cadre sur

les changements climatiques, des pays en développement se sont également inquiétés de voir les discussions sur le transfert de technologie piétiner⁵¹.

84. Il pourrait être utile d'étudier la possibilité de diffuser les écotechnologies par le biais des investissements étrangers directs. Par exemple, selon un rapport récent du PNUÉ, de nombreuses sociétés japonaises, nord-américaines et européennes dont les activités touchent à l'automobile, aux produits chimiques, aux produits de consommation, à l'électronique et au pétrole, se sont engagées à aider le Gouvernement vietnamien à protéger la couche d'ozone en investissant uniquement dans des technologies modernes et écologiques dans le cadre de leurs projets au Viet Nam⁵².

85. On pourrait aussi envisager de prendre des mesures visant à faciliter la diffusion de techniques détenues par des entreprises publiques ou relevant du domaine public dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux (voir ci-après).

3. Techniques détenues par des entreprises publiques et accès des pays en développement à ces techniques

86. On appelle techniques relevant du domaine public les techniques qui ne sont pas (ou ne sont plus) brevetées. Les techniques détenues par les entreprises publiques, quant à elles, sont le produit d'activités de recherche et développement financées par des fonds publics et peuvent être protégées par des brevets. Dans certains pays développés, les activités de recherche et développement financées par des crédits publics représentent une grande partie des activités nationales dans ce domaine.

87. La principale caractéristique des techniques détenues par des entreprises publiques est que leur élaboration et leur diffusion sont contrôlées par la puissance publique ou des organismes publics. Par opposition, l'élaboration et la diffusion des techniques détenues par des entreprises privées sont régies par les lois du marché. Action 21 a souligné qu'il était important de formuler des "politiques et programmes en vue du transfert effectif des techniques écologiquement rationnelles détenues par des entreprises publiques ou relevant du domaine public".

88. Certains pays développés gèrent des activités d'assistance technique et des programmes scientifiques communs dans le cadre desquels la formulation et le partage des techniques se font dans un esprit d'égalité. Ces programmes, qui se sont révélés être un moyen efficace de transmettre les techniques et les connaissances techniques aux pays en développement, devraient être soutenus et élargis, tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral.

89. La mise en oeuvre des mécanismes d'accès aux techniques détenues par des entreprises publiques et de diffusion de ces techniques auprès des pays en développement pose plusieurs problèmes qui méritent d'être davantage étudiés. Premièrement, il est important de définir dans quelle mesure ces techniques peuvent être considérées comme écologiquement rationnelles et répondent aux besoins prioritaires des pays en développement⁵³. Cette question, plus facile à traiter dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux est à analyser. Deuxièmement, il faut définir les conditions dans lesquelles ces techniques

pourraient être adaptées aux pays en développement. Troisièmement, il faut mettre au point des mécanismes nouveaux et novateurs qui permettent de déterminer dans quelle mesure ces techniques peuvent être diffusées dans les pays en développement. Il faudrait revoir en détail les bases de données sur les brevets, les programmes scientifiques communs et les diverses incitations afin de favoriser une plus large diffusion de ces techniques dans les pays en développement.

B. Commerce, investissements et environnement

90. Les principales questions relatives aux investissements internationaux et au développement durable concernent a) l'intégration des pays et régions qui n'ont pas bénéficié de l'essor des investissements étrangers directs dans les années 90; b) la contribution potentielle des sociétés transnationales, en collaboration avec les gouvernements, à la réalisation des objectifs mondiaux de réduction des émissions; et c) la concurrence que se font les pays en développement pour obtenir des capitaux étrangers. En ce qui concerne ce dernier point, les bénéfices des investissements internationaux pour les pays en développement et pour le développement durable ont jusqu'à présent été réalisés dans le contexte d'une libéralisation qui a incité les sociétés transnationales à se disputer les marchés des biens (et des services) et des facteurs de production. Les gouvernements devront donc de plus en plus faire en sorte que leurs politiques encouragent une saine concurrence et éviter les politiques visant à attirer des capitaux à des conditions de plus en plus avilies.

91. Non seulement les investissements étrangers directs représentent des ressources supplémentaires qui peuvent contribuer à la réalisation du développement durable mais ils ont en outre un rôle important à jouer dans la mesure où ils permettent aux pays, et en particulier aux pays en développement, d'accéder plus facilement aux techniques écologiquement rationnelles.

92. Au départ, les discussions relatives à la relation entre les investissements étrangers directs et l'environnement étaient essentiellement axées sur la question des "migrations des industries polluantes". Plus récemment, les débats se sont concentrés sur la question des techniques et des pratiques de gestion associées aux investissements étrangers directs. D'aucuns estiment que les sociétés transnationales ont tendance à adopter leurs propres normes écologiques et leurs propres pratiques de gestion ou celles de leur pays d'origine, qui sont souvent supérieures au niveau requis dans le pays d'accueil. D'autres en revanche considèrent que la libéralisation des échanges et les investissements étrangers directs peuvent parfois se traduire par le transfert, vers les pays en développement, de techniques et de produits qui sont devenus dépassés en raison de la sévérité de plus en plus grande des politiques et réglementations des pays développés en matière d'environnement.

93. Au niveau mondial, toutes les parties pourraient être gagnantes si les investisseurs étrangers procédaient au transfert de leurs meilleures pratiques et technologies écologiques afin de permettre aux pays en développement d'honorer leurs engagements au titre des accords environnementaux multilatéraux. Par exemple, le transfert, par le biais d'investissements étrangers directs, de technologies utilisant les chlorofluorocarbones (CFC) et de CFC aux pays visés à l'article 5 du Protocole de Montréal serait entièrement conforme aux différents

calendriers d'application mais pourrait toutefois mettre en péril la réalisation des objectifs mondiaux de réduction des CFC. Il faudrait encourager les pays bénéficiaires à mener des politiques appropriées et les investisseurs à adopter un comportement responsable en matière d'environnement, par exemple par le biais de mécanismes volontaires.

94. On pourrait également s'intéresser a) à l'étude empirique des pratiques écologiques liées aux investissements étrangers directs, b) à la formulation de politiques et de mesures destinées à favoriser le transfert d'écotechnologies par les investissements étrangers directs, en particulier dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux, et c) à la création de synergies entre les politiques visant à favoriser la libéralisation des échanges, les investissements et les politiques de l'environnement.

C. Petites et moyennes entreprises

95. Il est reconnu que les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle particulier dans l'interface commerce-environnement. Du fait de leur fort taux de participation aux exportations de plusieurs pays en développement et de leurs conditions particulières de fonctionnement, il est indispensable de prendre en compte leur situation spécifique dans la formulation des politiques écologiques. Parallèlement, pour des raisons de santé publique et de protection de l'environnement, il pourrait s'avérer nécessaire de réglementer leurs pratiques en matière d'environnement.

96. Les études de cas réalisées par la CNUCED et l'ONUDI ont montré que, selon les secteurs industriels concernés, la capacité des PME d'investir dans des améliorations écologiques dans les pays en développement est relativement limitée, en particulier lorsque cela suppose de lourds investissements. Dans certains cas, en particulier dans le secteur du cuir et des textiles, il importe d'introduire les améliorations nécessaires de manière progressive si l'on ne veut pas mettre en péril ces industries. Cela étant, les PME se sont parfois montrées capables de s'adapter plus facilement aux impératifs de la protection de l'environnement, en particulier dans les pays développés.

97. Il pourrait être utile que les PME des pays développés apportent une assistance technique à celles des pays en développement. On pourrait également encourager les investissements étrangers directs dans les PME des pays en développement, afin de faciliter l'adaptation de ces dernières aux normes écologiques.

98. Il faudra étudier davantage les points suivants : a) est-il nécessaire d'accorder un traitement spécial aux PME dans des accords environnementaux multilatéraux et du système commercial multilatéral (comme l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires) alors que l'on s'efforce de rendre plus rigoureuses les normes écologiques? b) serait-il plus facile pour les PME de se conformer à des normes écologiques plus sévères si elles bénéficiaient de conditions avantageuses en matière de commerce? c) quelles seraient les mesures de base à prendre en faveur des PME?

D. Prise en compte des coûts environnementaux et de la rareté des ressources dans les prix des produits de base

99. Action 21 recommande de "faire en sorte que les prix des produits de base traduisent une utilisation efficiente et durable des facteurs de production et reflètent également le coût de cette production du point de vue de l'environnement et des ressources et sur le plan social" [par. 2.14 c)]. Le but de l'internalisation est d'amener les agents économiques (producteurs et consommateurs) à prendre en compte les coûts et les avantages externes dans leurs décisions, afin de trouver un équilibre socialement optimal entre production et consommation. L'internalisation est donc d'une part la prise en compte des coûts et des avantages environnementaux dans les prix à la production et, d'autre part, l'intégration (totale ou partielle) de ces coûts et avantages dans les prix à l'exportation. Cette dernière a deux conséquences : premièrement, elle influe sur le comportement des consommateurs en les incitant à adopter des modes de consommation plus écologiquement rationnels; deuxièmement, elle facilite l'internalisation des coûts au niveau du producteur, à condition toutefois que ce dernier tire des avantages suffisants de la hausse des prix internationaux.

100. Les débats intergouvernementaux qui se sont tenus après la CNUED, en particulier à la CNUCED et à la Commission du développement durable, ont montré l'importance mais aussi la complexité de la question de l'internalisation. Tout en mettant en avant l'intérêt des pays en développement en matière de protection de l'environnement et donc d'internalisation, les discussions se sont surtout concentrées sur des questions théoriques comme le concept même d'internalisation, les coûts environnementaux que les producteurs devraient internaliser⁵⁴, les possibilités d'internalisation compte tenu de la nature du marché des produits de base, les divers moyens d'action et l'interaction entre les instruments administratifs et économiques de l'internalisation⁵⁵. L'évaluation des effets de l'internalisation sur les coûts et les volumes de production et d'autres variables socio-économiques ainsi que l'étude des conséquences commerciales de l'internalisation selon différents scénarios internationaux souffrent encore de lacunes, tant du point de vue analytique que du point de vue empirique. On peut cependant d'ores et déjà tirer quelques conclusions préliminaires des travaux analytiques menés jusqu'à présent.

101. Premièrement, dans les pays en développement, les objectifs et priorités du développement (recettes en devises, répartition équitable du revenu, création d'emplois, offres de services de base et amélioration de la compétitivité) influent sur l'importance donnée aux questions d'environnement dans les politiques générales, sur la mise en oeuvre et l'efficacité des politiques d'internalisation ainsi que sur la sélection et la conjugaison des différents moyens d'internalisation.

102. Deuxièmement, il faudrait approfondir notre connaissance de la relation entre internalisation et compétitivité. Si la valeur des ressources écologiques est sous-estimée, l'internalisation des coûts aura pour effet à court terme d'augmenter les coûts de production, ce qui pourrait entraîner une diminution de la compétitivité de l'entreprise ou du secteur. Mais, l'internalisation peut améliorer la compétitivité au niveau national⁵⁶ de trois manières : a) en réduisant la quantité de moyens de production nécessaire et en augmentant la

rentabilité; b) en réduisant la production de déchets et la pollution, ce qui a pour effet d'abaisser le coût de la lutte contre la pollution et de la dépollution; c) en luttant contre la raréfaction des ressources naturelles. En outre, l'internalisation encourage l'innovation, la diversification et les changements structurels.

103. Troisièmement, il est essentiel de définir quelles doivent être la portée et la rapidité de l'internalisation. Il importe de ne procéder à l'internalisation qu'aux niveaux où les avantages (atteintes à la santé et à la vie animale et végétale, dégradation de l'environnement, diminution future de la productivité et de l'utilisation économique des ressources naturelles qui seront évitées) compensent les coûts (diminution de la production économique ou augmentation des coûts de la lutte anti-pollution ou des coûts d'application). Il est rarement nécessaire d'internaliser tous les coûts. Le degré d'internalisation peut donc varier considérablement d'un pays à l'autre (et même d'une région à l'autre dans un même pays) selon les conditions écologiques, l'étendue des dommages causés à l'environnement et le niveau de développement. De plus, on ne peut réaliser d'un seul coup le niveau optimal d'internalisation car des investissements irréversibles ont été faits et le stock de capital a été mis en place en fonction d'indications fournies par les prix et qui ne sont plus valables. Une internalisation trop brutale risquerait en outre de créer des conflits entre la protection de l'environnement, la nécessité de changements structurels et la compétitivité sectorielle prise dans son sens le plus étroit. En conséquence, il importe d'établir un calendrier de mise en application progressive de l'internalisation qui tienne compte du taux de dépréciation du stock de capital et d'autres coûts d'ajustement, et surtout des questions de répartition et des impératifs de la lutte contre la pauvreté. Le but de l'internalisation n'est pas de punir pour des actions passées mais d'influer sur les comportements et, ainsi, de favoriser l'atténuation ou la suppression des problèmes d'environnement. Il est beaucoup moins onéreux et plus efficace d'influer sur les attentes des investisseurs et donc sur leurs décisions en matière d'investissement que de procéder à des ajustements soudains rendus nécessaires par une internalisation brutale⁵⁷.

104. Quatrièmement, l'internalisation unilatérale au niveau du producteur pourrait être utile, notamment à long terme, mais les coûts à court terme et les incertitudes quant aux gains en devises, à la demande mondiale de produits de base et aux implications socio-économiques constituent des obstacles importants⁵⁸, tout comme ils avaient posé des problèmes lors de l'élimination des obstacles au commerce⁵⁹. La coopération intergouvernementale est donc importante dans la mesure où elle peut encourager l'internalisation au niveau des producteurs, faciliter la prise en compte des prix à la production dans les prix internationaux des produits de base et fournir des ressources pour l'adoption de procédés écologiquement rationnels. Cette coopération pourrait prendre diverses formes, y compris celles d'une coopération entre les pays produisant les mêmes produits de base ou des produits de remplacement et d'une coopération entre les producteurs et les consommateurs. On pourrait prendre des mesures spécifiques pour faciliter l'accès au marché des produits de base et des autres produits obtenus de manière écologiquement rationnelle, en particulier dans les pays en développement⁶⁰. De plus, les pays en développement pourraient bénéficier d'une assistance financière et technique, offerte essentiellement par les pays développés. Les ressources ainsi fournies pourraient être considérées comme la

part du coût de l'internalisation qui incomberait aux consommateurs si les pays producteurs étaient à même de répercuter les coûts internalisés sur les prix à l'exportation.

105. À sa quatrième session, la Commission du développement durable a encouragé les organisations internationales, les gouvernements et les milieux d'affaires "à intensifier la recherche de méthodes pragmatiques permettant d'accroître la coopération entre exportateurs et importateurs en vue d'aider les pays en développement à prendre en considération les coûts écologiques dans leur processus de développement et à étudier la possibilité d'organiser des tables rondes sectorielles et de prendre d'autres dispositions de caractère officiel ou non, dans le but de recenser les méthodes rationnelles et rentables⁶¹". Il semble que les tables rondes soient très utiles pour ce qui est de définir les obstacles à l'internalisation dans le contexte particulier des produits de base et de l'industrie et de trouver les moyens de procéder à une internalisation réussie⁶².

106. La CNUCED, en collaboration avec le PNUE, a mené une série d'études sectorielles sur la portée de l'internalisation au niveau des producteurs. Ces études ont permis de recenser les possibilités d'internalisation ainsi que les obstacles et de définir des formules d'internalisation prometteuses. Il faudra faire davantage de recherches pour aller au-delà des quelques cas prometteurs déjà recensés. Cela permettra d'évaluer les possibilités de suppression de certains obstacles comme les barrières protectionnistes et les subventions, qui entravent l'internalisation des prix à la production et leur prise en compte dans les cours internationaux des marchandises.

E. Internalisation des effets externes positifs

107. Si l'on a beaucoup étudié les effets externes négatifs sur l'environnement (c'est-à-dire les coûts), on s'est peu intéressé aux effets positifs (c'est-à-dire les avantages). Les écosystèmes naturels constituent un très bon exemple d'effets positifs car ils offrent un large éventail d'avantages aux niveaux local, national et international : protection des bassins, recettes tirées de l'écotourisme, séquestration du carbone. Toutefois, en raison des défaillances du marché, ces avantages amènent rarement les gouvernements ou les populations à protéger les forêts vierges, les zones humides, les récifs coralliens et les autres écosystèmes biologiquement divers.

108. Les décideurs mettent donc de plus en plus l'accent sur des mesures d'encouragement fondées en grande partie sur les mécanismes du marché et des incitations financières qui visent à mieux tirer parti des nombreux avantages que présentent les écosystèmes biologiquement divers⁶³. Il s'agit notamment de la conversion des dettes en investissements écologiques, des droits d'aménagement négociables, des taxes écologiques sur les activités écotouristiques, des taxes pour la protection des bassins et des droits d'exploitation dans les zones protégées. Le marché de la prospection biochimique, en plein essor, peut également contribuer à transformer la valeur potentielle de la diversité biologique en revenus pour les personnes responsables au premier chef et tributaires de la protection des écosystèmes. Mais la création d'un marché des biomatériaux ne suffira peut-être pas à dégager des avantages substantiels pour le pays ou à l'inciter à protéger son

environnement. Pour cela, il faudra réaliser des études de marché et des études économiques, trouver de nouveaux arrangements contractuels, formuler des directives sur l'accès aux ressources génétiques et biologiques, assurer une formation et renforcer les capacités, promouvoir des mesures d'encouragement au partage des bénéfices, élargir l'accès aux technologies relatives au développement des bio-industries dans les pays en développement et faciliter les transferts de technologie, ainsi que diffuser des informations et accroître la coordination.

109. Autre aspect important, il faut donner aux pays en développement les moyens de soutenir la concurrence sur le marché des ressources biologiques, tout en réduisant les coûts de transaction et en augmentant la demande en ressources biochimiques. Tels sont les objectifs de l'initiative BIOTRADE lancée par le secrétariat de la CNUCED en collaboration 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, des collectivités locales et des établissements universitaires⁶⁴.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

110. Les débats détaillés qui ont eu lieu au niveau intergouvernemental ont contribué à faire mieux connaître et mieux comprendre les liens entre le commerce et l'environnement, et à accroître la confiance entre les milieux qui s'occupent du développement, de l'environnement et du commerce. Les participants ont rappelé leur volonté de régler les questions relatives à l'environnement et au commerce par le biais d'une coopération multilatérale. Les gouvernements ont pris les mesures nécessaires pour inclure les activités de suivi d'Action 21, en ce qui concerne particulièrement le commerce et l'environnement, dans les programmes de travail de l'OMC, de la CNUCED et d'autres organisations internationales compétentes.

111. Les corrélations entre le commerce et l'environnement se sont révélées être beaucoup plus complexes que ce que l'on pensait. La Déclaration ministérielle de Singapour a souligné la diversité et la complexité des questions relatives aux rapports entre le commerce et l'environnement. En outre, il ressort des débats qu'il n'existe pas une problématique unique de l'environnement, du commerce et du développement. C'est pourquoi il faudrait peut-être étudier l'orientation future de l'action à entreprendre en ce qui concerne le commerce, l'environnement et le développement, et examiner d'autres façons d'analyser ces questions.

B. Recommandations

112. Dans le cadre des objectifs généraux du développement durable, la Commission du développement durable souhaitera peut-être rappeler que toutes les décisions relatives au commerce, à l'environnement et au développement prises à ses deuxième, troisième et quatrième sessions restent valables. De plus, compte tenu de l'analyse faite dans le présent rapport, elle souhaitera peut-être examiner les recommandations suivantes :

1. Promotion du développement durable par le commerce

113. En vue de promouvoir le développement durable par le commerce, la Commission du développement durable souhaitera peut-être étudier les points suivants :

a) L'application rapide et intégrale des résultats des négociations d'Uruguay aidera à atteindre les objectifs fixés dans ce domaine d'activités;

b) Afin que tous les pays en développement tirent mieux parti de la libéralisation du commerce, il importe de réaliser les objectifs définis dans l'Action 21, surtout en ce qui concerne le commerce des produits de base, les investissements étrangers directs dans les pays en développement et l'aide financière, y compris l'allégement de la dette;

c) Parallèlement à la libéralisation du commerce, il faudrait s'efforcer d'améliorer les performances commerciales des pays à faible revenu tributaires des produits de base et d'autres pays qui ne participent guère au commerce mondial, en particulier les pays les moins avancés;

d) Il faudrait veiller à ce que l'application des mesures de protection de l'environnement n'entraîne pas de restrictions déguisées aux échanges commerciaux et n'entravent pas l'accès des pays en développement aux marchés;

e) L'accès à de nouveaux marchés, en particulier pour les produits des pays en développement, pourrait comporter des avantages environnementaux. Toutefois, l'accès aux marchés ne doit pas être subordonné à une protection de l'environnement qui aille au-delà de la protection locale de l'environnement du pays importateur ou des normes convenues dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux;

f) La libéralisation du commerce doit s'accompagner de politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement si l'on veut qu'elle contribue pleinement à mieux protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable par une répartition et une utilisation plus rationnelles des ressources naturelles.

114. Il importe de continuer à rechercher des moyens efficaces et rentables d'internaliser les avantages et les coûts environnementaux, en particulier dans le secteur des produits de base. On pourrait envisager de prendre les mesures suivantes :

a) Étudier les expériences réussies en matière d'internalisation, en ce qui concerne certains produits de base;

b) Réaliser d'autres études par secteur afin de recenser les débouchés et les contraintes et de choisir les meilleurs instruments d'internalisation;

c) Organiser des tables rondes et d'autres réunions afin de répercuter les coûts internalisés dans les prix des produits de base;

d) Promouvoir le commerce des produits "verts";

e) Internaliser les effets positifs externes, ce qui pourrait améliorer la protection de l'environnement et dégager de nouvelles ressources pour les pays en développement.

2. Le commerce et l'environnement au service l'un de l'autre

115. Diverses mesures pourraient être prises pour faire en sorte que le commerce et l'environnement se soutiennent mutuellement :

a) Il faudrait mettre davantage l'accent sur la coordination des politiques au niveau national entre les ministères chargés de l'environnement, du commerce et du développement;

b) Il faudrait adopter une conception cohérente et équilibrée des problèmes du commerce, de l'environnement et du développement, compte tenu de la nécessité de maintenir une coopération et une coordination étroites entre l'OMC, la CNUCED, le PNUE et d'autres organisations régionales et internationales. La Commission du développement durable devrait prendre en compte la nécessité d'une telle approche lorsqu'elle élaborera son prochain programme de travail aux niveaux sectoriel et intersectoriel;

c) Il faut apporter une assistance technique accrue dans le cadre des activités de renforcement des capacités entreprises par la CNUCED, le PNUD, le PNUE, le CCI et d'autres organisations internationales compétentes, notamment pour amener les pays à tenir compte de tous les facteurs pertinents dans leur politique de développement durable et leur politique commerciale.

116. Le progrès technique peut beaucoup atténuer les effets négatifs et renforcer les effets positifs des politiques environnementales sur la compétitivité. Il faudrait encourager, aux niveaux national et international, la coopération entre le secteur public et le secteur privé à la dépollution et à la bonne gestion de l'environnement, tout en favorisant la croissance économique.

117. Il importe de continuer à étudier les questions relatives au développement durable et au commerce qui se posent dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux, en tenant compte du contexte propre à chaque accord.

a) Il faut mener davantage d'études au niveau des pays pour évaluer l'efficacité environnementale et la rentabilité économique des instruments adoptés en vertu des accords environnementaux multilatéraux, notamment des mesures commerciales et des mesures d'encouragement, pour atteindre les objectifs de ces accords;

b) Il importe d'envisager l'adoption, aux niveaux national et international, de mesures incitatives et de mécanismes qui encouragent l'accès aux technologies et leur diffusion et favorisent le commerce et l'investissement, afin d'encourager l'adoption de formules respectueuses de l'environnement, l'objectif étant de régler les problèmes qui ont fait l'objet des accords environnementaux multilatéraux concernés.

3. Questions à traiter

118. La Commission du développement durable souhaitera peut-être recommander l'étude des points suivants :

a) L'adoption et la diffusion d'écotechnologies comme moyens de faciliter l'intégration des questions ayant trait à l'environnement, au développement et au commerce;

b) Le rôle que peuvent jouer les investissements étrangers directs pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs du développement durable, notamment dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux;

c) La mise en place de mécanismes permettant de tenir compte de la situation et des besoins particuliers des petites et moyennes entreprises;

d) Les questions relatives à l'environnement et au commerce international apparues lors de la définition et de l'application des mesures d'encouragement prévues dans les accords environnementaux multilatéraux;

e) Les incitations et les accords de partenariat fondés sur le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques comme moyen de protéger la diversité biologique, notamment dans le cadre de l'initiative BIOTRADE de la CNUCED;

f) Les effets sur le commerce des normes internationales relatives aux systèmes de gestion environnementale.

Notes

¹ "Intégration du commerce, de l'environnement et du développement : progrès récents et questions en suspens" (TD/B/COM.1/3, Genève, 1996).

² Voir OMC, Rapport du Comité du commerce et de l'environnement (1996) (PRESS/TE/014, 18 novembre 1996), par. 167.

³ Commission du développement durable, deuxième session, décision relative au commerce, à l'environnement et au développement durable. Rapport de la Commission du développement durable sur les travaux de sa deuxième session, Documents officiels du Conseil économique et social, 1994, Supplément No 13 (E/1994/33), par. 30.

⁴ Action 21 a fait appel aux pays industrialisés et aux autres pays qui sont en mesure de le faire, pour qu'ils redoublent d'efforts, notamment pour "faire en sorte que l'on coordonne les politiques en tenant compte des intérêts et des préoccupations des pays en développement, et en particulier de la nécessité de promouvoir une action positive à l'appui des efforts que les pays les moins avancés déploient pour mettre fin à leur marginalisation par rapport à l'économie mondiale" [par. 2.35 c)].

⁵ Voir la section sur la mondialisation, Un partenariat pour la croissance et le développement (rapport final de la neuvième session de la Conférence, TD/378, première partie, sect. A).

⁶ Commission du développement durable, op. cit., par. 30.

⁷ CNUCED, World investment report, 1996.

⁸ Un rapport établi récemment relève que la libéralisation des échanges peut contribuer de multiples manières au financement des investissements en fournissant a) les devises étrangères nécessaires, b) des technologies permettant d'assurer une production moins polluante ou de prendre des mesures correctives, et c) des flux de capitaux privés et des investissements étrangers directs. Voir Théodore Panayotou (Matrix of Policy Options and Financial Instruments", dans Troisième Réunion du Groupe d'experts sur les questions financières relatives à l'Action 21, Manille, 6-8 février 1996.

⁹ OMT, op. cit., par. 109.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Commission du développement durable, troisième session, décision relative au commerce, à l'environnement et au développement durable, 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. 58.

¹² Ibid.

¹³ OCDE, Lignes directrices opérationnelles de l'OCDE sur les échanges et l'environnement, OCDE/GD(93)98 (Paris, 1993). Ces lignes directrices sont analysées dans le rapport intitulé Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges (OCDE/GD(94)103). Les réponses reçues des gouvernements membres de l'OCDE à un questionnaire envoyé par le secrétariat de l'OCDE sur la mise en oeuvre des lignes directrices figurent dans le document de l'OCDE intitulé La mise en oeuvre des lignes directrices opérationnelles de l'OCDE sur les échanges et l'environnement (OCDE/GD(96)98) (Paris, 1996). Seuls quelques gouvernements ont effectué des examens de l'environnement, y compris une évaluation des questions environnementales liées aux négociations commerciales multilatérales d'Uruguay. Les États-Unis, le Canada et le Mexique ont effectué des examens du point de vue de l'environnement de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En pratique, les effets des politiques commerciales sur l'environnement doivent être envisagés dans le cadre plus large des besoins d'évaluation de l'environnement.

¹⁴ Le PNUE a préparé un document de base sur les examens de l'environnement.

¹⁵ "[Le CCE] devrait cependant continuer d'examiner l'adéquation des dispositions existantes en matière de transparence pour ce qui est des mesures environnementales liées au commerce". OMC, op. cit., par. 189.

¹⁶ CNUCED, "Le débat d'orientation sur le commerce, l'environnement et le développement", TD/B/WG.6/10, septembre 1995.

¹⁷ Dans un livre blanc établi par la Commission européenne, il a été proposé que les pays en développement bénéficient des dispositions concernant les calendriers différenciés de mise en oeuvre des mesures environnementales liées au commerce, comme les exceptions d'une durée limitée ou l'utilisation d'une clause de minimis.

¹⁸ Commission du développement durable, troisième session, Décision sur le commerce, l'environnement et le développement durable, par. 57.

¹⁹ CNUCED, Les produits écologiquement préférables : une opportunité commerciale pour les pays en développement, UNCTAD/COM/70, décembre 1995.

²⁰ Action 21 (chap. 4) a encouragé la spécification des caractéristiques écologiques et autres programmes d'information sur les produits ayant trait à l'environnement, de manière à aider les consommateurs à choisir en connaissance de cause (par. 4.21).

²¹ Commission du développement durable, quatrième session, Décision sur le commerce, l'environnement et le développement durable, par. 5.

²² Toutefois, la série ISO 14000 sur les systèmes de gestion de l'environnement repose sur l'engagement de respecter la législation et la réglementation environnementales nationales, plutôt que des valeurs ou seuils particuliers.

²³ OMC, op. cit., par. 185.

²⁴ Voir, par exemple, la Décision sur le commerce, l'environnement et le développement durable de la Commission du développement durable à sa troisième session (par. 69), ainsi que la Décision 4/1 sur le commerce, l'environnement et le développement durable de la Commission à sa quatrième session [par. 3 a)].

²⁵ Action 21, par. 38.26.

²⁶ "Dans le domaine du commerce et de l'environnement, la CNUCED a un rôle spécial à jouer : analyse des politiques générales et débat sur les grandes orientations, travaux théoriques, élaboration d'un consensus entre les États membres sur l'interaction des politiques environnementales et des politiques commerciales, diffusion de renseignements auprès des décideurs et promotion et fourniture d'une assistance pour le renforcement de capacités. Une attention particulière devrait être accordée aux problèmes et à la situation particulière des pays en développement, y compris les pays les moins avancés. Les pays en transition devraient également faire l'objet d'une certaine attention", CNUCED, Conclusion 407 (XL), al. a) du paragraphe 3.

²⁷ Il convient de noter que la compétitivité internationale n'est que l'un des facteurs que les gouvernements prendront en considération pour évaluer l'efficacité des politiques environnementales. Les économistes indiquent que lorsqu'on examine différents moyens d'action, il faut adopter la combinaison de politiques environnementales, sociales et commerciales qui procure le maximum de gains pour le pays en matière de bien-être. Il arrive que les considérations relatives au bien-être national l'emportent sur les préoccupations concernant la compétitivité au niveau de l'entreprise ou du secteur industriel. La compétitivité à ces niveaux et la notion de bien-être national sont deux éléments très importants.

²⁸ Dans le même temps, on s'est largement accordé à reconnaître qu'il serait inopportun d'assouplir les normes environnementales existantes ou leur application afin d'encourager le commerce et l'investissement. Voir, par exemple, la décision 4/1 de la Commission du développement durable à sa quatrième session [par. 4 c)], Rapport de la Commission du développement durable sur les travaux de sa quatrième session (E/1996/28 et E/CN.17/1996/38).

²⁹ OCDE, op. cit., par. 25.

³⁰ OMC, op. cit., par. 176.

³¹ OMC, op. cit., par. 171.

³² Résolution 51/167 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1996, sect. 2, par. 10.

³³ OMC, op. cit., al. i) du paragraphe 174.

³⁴ OMC, op. cit., al. vi) du paragraphe 174.

³⁵ OMC, op. cit., par. 175.

³⁶ OMC, op. cit., par. 178.

³⁷ OMC, op. cit., par. 173.

³⁸ OCDE, 1996, L'expérience concernant l'utilisation des mesures commerciales dans la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Paris, 12-13 février 1997.

³⁹ Voir aussi : TD/B/COM.1/3/Misc.2.

⁴⁰ Pour une description des travaux de la FAO, voir : Commerce, environnement et agriculture viable et développement rural durable : activités de suivi, CCP:97/15.

⁴¹ Pour les progrès réalisés par la CNUCED, voir Département de la coordination des politiques et du développement durable, UNCTAD Activities on Trade, Environment and Development 1995-1996, Note du Secrétariat de la CNUCED, document de base No 21, pour la Commission du développement durable, quatrième session. Voir également TD/B/COM.1/3/Misc.2.

⁴² Voir par exemple : Commission du développement durable, troisième session, décision relative au commerce, à l'environnement et au développement durable, par. 66.

⁴³ Voir par exemple : OMC, op. cit., par. 173.

⁴⁴ Évolution du climat 1995, dimensions économiques et sociales de l'évolution du climat. Contribution du Groupe de travail III au deuxième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

⁴⁵ Commission du développement durable, décision relative au commerce, à l'environnement et au développement durable, troisième session, par. 72.

⁴⁶ Voir aussi : OMC, op. cit., par. 212 à 218.

⁴⁷ Les discussions sur le commerce, l'environnement et le développement qui se sont déroulées à la CNUCED, à la Commission du développement durable et au CCE ont porté sur la question de l'accès aux technologies et de leur transfert dans le cadre de mesures positives. La Commission du développement durable considère que ces mesures permettent d'aider les pays en développement à internaliser les coûts environnementaux (décision de 1995 sur le commerce, l'environnement et le développement durable, par. 52) ou pour réaliser les objectifs fixés au titre d'accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement [décision de 1996, par. 3 b)]. Même s'il est essentiellement consacré à la création et au transfert de techniques écologiquement rationnelles ainsi qu'à l'accès à ces techniques dans le cadre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), le rapport du Comité du commerce et de l'environnement aborde également la question de l'accès aux techniques et de leur transfert dans ses chapitres sur les normes écologiques (par. 63), l'éco-étiquetage (par. 80), l'accès aux marchés et la libéralisation des échanges (par. 99 et 110), les produits interdits sur le marché intérieur (par. 205) et les accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement (par. 25, 173 et 207). Voir Comité du commerce et de l'environnement, op. cit.

⁴⁸ OMC, op. cit., par. 208.

⁴⁹ Certaines de ces questions sont actuellement examinées par les parties à la Convention sur la diversité biologique, qui étudient également les synergies et les corrélations entre les objectifs de la Convention et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Voir OMC, op. cit., par. 209.

⁵⁰ Minutes de la réunion du Groupe de travail à composition non limitée du Protocole de Montréal, Genève, août 1996.

⁵¹ Minutes de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Genève, décembre 1996.

⁵² PNUÉ, Groupe de l'évaluation technologique et économique. Rapport aux parties, novembre 1995, p. II-23.

⁵³ Selon certaines estimations, la protection de l'environnement représente 0,6 à 4,2 % des dépenses publiques de recherche-développement dans certains pays membres de l'OCDE. Voir P. G. Sternberg, *Research Policy* 5 (1996).

⁵⁴ J. Proops, P. Steele et D. Pearce, The internalization of environmental costs and resource values: a conceptual study (UNCTAD/COM/27), juin 1994; L. Karp, Review of environmental damage estimates in agriculture and internalization measures (UNCTAD/COM/52), avril 1995.

⁵⁵ CNUCED, Effet de l'internalisation des coûts externes sur le développement durable (TD/B/40(2)/6), février 1994.

⁵⁶ On entend ici par compétitivité la "capacité d'un pays de produire des biens et des services qui passent l'épreuve des marchés internationaux, le niveau de vie de ses habitants étant à la fois en augmentation et viable à long terme". S. Charnovitz, Environmental trade measures and economic competitiveness: an overview of the issues, dans OECD environmental policies and industrial competitiveness, OCDE, Paris, 1993.

⁵⁷ T. Panayotou, Internalisation et compétitivité (UNCTAD/COM/Misc.97), octobre 1995.

⁵⁸ Ces obstacles, réels ou apparents, ont également entravé l'internalisation des coûts dans les pays développés.

⁵⁹ L'internalisation unilatérale des coûts environnementaux dans le secteur des produits de base pourrait être absorbée par les pays en développement si l'augmentation des coûts environnementaux était répercutée sur les cours internationaux de ces produits et si la hausse des prix correspondante n'entraînait pas une réduction de leurs recettes en devises. L'analyse de la CNUCED (TD/B/CN.1/29) a montré pourtant que, dans la mesure où l'augmentation des prix internationaux des produits de base risquait de se traduire par une diminution de la demande de ces produits, d'autres formules devraient à l'évidence être envisagées.

⁶⁰ Cela suppose l'adoption de nouvelles mesures préférentielles d'accès aux marchés, qui ne doivent toutefois pas porter préjudice aux débouchés découlant de conditions normales d'accès aux marchés.

⁶¹ Commission du développement durable, quatrième session, par. 8 b).

⁶² En collaboration avec la CNUCED, le Groupe international d'étude du caoutchouc organisera une table ronde sur l'internalisation dans le cas du caoutchouc naturel et synthétique en juin 1997.

⁶³ Voir aussi "Préserver la diversité biologique : les incitations économiques", OCDE, 1996.

⁶⁴ La Commission du développement durable, à sa quatrième session, a accueilli avec satisfaction l'initiative BIOTRADE et a encouragé la poursuite des consultations dans ce domaine. Le secrétariat de la CNUCED a présenté l'Initiative à la troisième session 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. Les participants y ont souligné la nécessité d'établir une coordination étroite avec la CNUCED en ce qui concerne l'accès aux ressources génétiques et les mesures d'encouragement.
