

La montée des conflits

Michel Damian et Jean-Christophe Graz

Les conflits traditionnels pour le partage des marchés et la définition des règles de l'échange sont aujourd'hui bousculés par un mot de treize lettres – environnement –, importé de l'américain dans la langue française depuis moins de quatre décennies. Le champ recouvert par sa définition reste encore si controversé que sa relation avec le commerce international constitue un enjeu mondial de société pour le XXI^e siècle. C'est depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en juin 1972, que l'environnement a progressivement fait irruption dans les débats relatifs à la libéralisation des échanges. Les préoccupations environnementales étaient alors principalement perçues comme un obstacle possible au libre-échange. L'ordre du jour lié du commerce et de l'environnement n'a ainsi guère plus de trois décennies. Il s'est depuis lors profondément transformé et complexifié. Le champ des controverses sur le commerce, le développement et l'environnement constitue la toile de fond de cet ouvrage.

L'ordre commercial international issu de la Seconde Guerre mondiale avait discrètement anticipé les enjeux relatifs à la préservation de l'environnement et ses répercussions sur la conduite des échanges internationaux. Cet ordre tentait de concilier, sur une très large échelle, la tradition libérale d'une économie internationale ouverte avec d'importantes garanties préservant les nouvelles capacités d'intervention des États vis-à-vis de la production, de l'emploi et plus généralement du bien-être économique et social (Graz, 1999). Il autorisait aussi des restrictions aux échanges pour des raisons que l'on qualifierait aujourd'hui d'environnementales. Dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, entré en vigueur en 1948) les alinéas b et g de l'article XX permettent de mettre à l'abri de barrières commerciales les politiques mises en œuvre par les États pour sauvegarder certaines valeurs liées à la préservation des ressources naturelles et de la vie¹.

La défense de ces valeurs s'est d'abord faite sur le plan national, sans répercussion sur la conduite des échanges internationaux. À partir des années soixante, les enjeux environnementaux sortent de la marginalité pour progressivement investir l'agenda politique. Sur le plan national, ce mouvement s'est traduit en particulier par la création des premiers ministères de

l'environnement, d'agences nationales et de programmes ad-hoc. La Conférence de Stockholm marque le passage de la question environnementale sur le plan international. L'environnement – au sein du GATT, comme à Stockholm en 1972 – est alors essentiellement perçu comme une contrainte à lever pour ne pas entraver les échanges.

L'agenda originel : l'environnement hors du GATT

La Conférence de Stockholm représente une étape charnière pour la thématique de la globalisation sociale et écologique. Elle a en particulier popularisé l'image du « vaisseau spatial Terre » (Boulding, 1966), avec une insistance forte sur les limites de la biosphère et la nécessité de son partage. Le titre du rapport préparatoire résume à lui seul le message essentiel : *Nous n'avons qu'une terre* (Dubos et Ward, 1972). « Nous entrons dans la phase mondiale de l'évolution sociale, déclarait René Dubos, coauteur du rapport préparatoire (et à l'origine de la formule emblématique *Penser globalement, agir localement*). En pratique, ajoutait-il, les problèmes du vaisseau spatial Terre, qui affectent l'humanité tout entière, doivent être abordés sous l'angle mondial » (Nations Unies, 1972, p. 22).

C'est dans ce contexte que le GATT est sollicité pour contribuer au travail préparatoire de la conférence. Les industriels des pays riches craignaient que l'adoption de normes anti-pollution rigoureuses ne réduise leur compétitivité sur les marchés mondiaux et génère de nouvelles mesures protectionnistes. Le Groupe de travail sur le commerce et l'environnement, créé en 1971 au sein du GATT, publie la même année son premier rapport. Celui-ci est marqué par une certitude, un objectif et une appréhension. La certitude témoigne du cadre de pensée hégémonique dans lequel était alors envisagé le traitement des problèmes environnementaux : « Tous les conflits d'intérêts commerciaux résultant de différences entre les normes nationales [...] pourront être résolus grâce aux accords ou aux procédures qui existent déjà ou qui sont en cours d'élaboration » (GATT, 1971, p. 25). En conformité avec la raison d'être du GATT, l'objectif est « d'éviter les situations dans lesquelles l'institution de systèmes nationaux pour combattre la pollution pourrait compromettre l'expansion continue des échanges internationaux » (ibid., p. 26). L'appréhension est celle d'une délocalisation vers les « havres de pollution » : « L'une des conséquences éventuelles des réactions nationales au problème pourrait être un transfert accéléré des industries ou des opérations les plus polluantes vers des pays où le problème de la pollution est moins aigu » (ibid., p. 26). La ligne directrice du GATT est avant tout d'éviter les distorsions et les obstacles au commerce, de maintenir en quelque sorte l'environnement à la lisière des échanges. L'unique recommandation de la Conférence de Stockholm sur la relation commerce – environnement (Recommandation 103) reprendra cette ligne directrice en suggérant que « tous les pays [...] acceptent de ne pas invoquer leur souci de protéger l'environnement

comme prétexte pour appliquer une politique discriminatoire ou réduire l'accès à leur marché ».

De l'environnement au développement soutenable

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne peut aujourd'hui plus faire abstraction de l'environnement. Non seulement le développement soutenable compte parmi les objectifs fondamentaux inscrits à son préambule, mais un nombre toujours plus grand de différends commerciaux touchent de près ou de loin à l'environnement². La place de choix qu'occupe l'OMC parmi les institutions économiques internationales (notamment en raison des mesures de représailles qui dépendent de son Organe de règlement des différends) est suspendue à sa capacité d'établir une liaison crédible entre commerce et développement soutenable. Deux éléments ont contribué à ce retournement de situation.

La première transformation concerne l'augmentation du nombre des Accords multilatéraux d'environnement (AME) et le renforcement de certains d'entre eux du fait de l'irruption de problèmes véritablement globaux, comme le trou dans la couche d'ozone ou l'effet de serre. Il existe actuellement environ deux cents AME, dont près de vingt contiennent des dispositions commerciales restrictives. Les plus contraignants sont la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973), le Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989) et, potentiellement, la Convention sur la diversité biologique (1992), le Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique (2000), voire le Protocole de Kyoto pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (1997)³. L'enjeu clé de ces accords porte toujours sur le renforcement des dispositions prévues par l'inclusion de mesures commerciales restrictives.

La seconde transformation concerne le thème occulté à Stockholm : le développement. Dans les années soixante-dix, la plupart des pays en voie de développement associaient à leur critique de l'ordre économique international un discours radical basé sur le « développement auto-centré » et l'« écodéveloppement »⁴. L'impasse à laquelle semblaient mener les multiples initiatives prises dans le cadre de ce débat amena l'Assemblée Générale des Nations Unies à créer en 1983 une nouvelle commission, cette fois-ci explicitement chargée de réfléchir au lien entre le développement et l'environnement. C'est là l'origine du Rapport Brundtland. Publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement sous le titre *Notre avenir à tous*, ce rapport a profondément renouvelé le débat sur la relation entre environnement et développement. L'approche devenait apparemment plus consensuelle avec un impact considérable sur la scène publique.

Cette publication a tout d'abord construit et popularisé la notion de « développement durable » ou « soutenable ». Sa définition liminaire est la suivante : « La défense de l'environnement est [...] inhérente à l'idée de développement soutenable [...]. Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs [...]. Même au sens le plus étroit du terme, le développement soutenable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération » (CMED, 1988, p. 47 et 51). Le Rapport Brundtland attirait aussi l'attention sur les relations entre le niveau de revenu et la protection de l'environnement : « La diminution de la pauvreté est, par elle-même, une condition préalable d'un développement respectueux de l'environnement » (ibid., p. 82)⁵. Le rapport interpellait enfin les organisations intergouvernementales, en particulier le GATT et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), pour qu'elles investissent la relation entre commerce international et environnement (ibid., p. 101).

La nouvelle approche : l'OMC à l'épreuve du développement soutenable

L'ordre du jour qui vise à rendre compatibles commerce, environnement et développement soutenable est progressivement devenu celui du GATT, puis de la Conférence de Rio, et enfin de l'OMC (Damian, Chaudhuri et Berthaud, 1997). L'environnement constitue aujourd'hui « un risque majeur pour l'OMC » (Jacquet, Messerlin et Tubiana, 1999, p. 42). Sa définition explicite n'a pas de bornes aisément repérables. La première loi environnementale jamais passée dans une législation nationale est à ce titre exemplaire. Dans le *National Environmental Policy Act* (NEPA), adopté aux États-Unis en 1969 et toujours en vigueur, le terme environnement n'est jamais explicitement défini, même si la loi fait référence à plusieurs reprises à la « qualité de l'environnement humain ». Comme le relèvent Ebbin et Kasper (1974, p. 242), « cette formule peut être comprise comme recouvrant l'ensemble des conditions physiques, sociales, économiques, politiques et psychologiques dans lesquelles les gens vivent ».

La définition de l'environnement restera donc à jamais un enjeu de lutte sociétal. Il en va de même du contenu de la notion de développement soutenable. On l'a vu, sa définition contient explicitement l'idée d'une solidarité et d'une équité non seulement intergénérationnelle, mais aussi intragénérationnelle – une lecture possible de cette définition peut même conduire à considérer la dimension intragénérationnelle comme prioritaire. Le développement soutenable place ainsi la politique commerciale dans ses relations d'ensemble avec le rôle de l'État en matière économique, sociale et écologique. Dans une telle perspective, reconstruire la relation entre commerce et développement soutenable consiste à tenir compte

de l'incidence sur les conditions de l'échange des réponses différenciées des sociétés humaines dans leur rapport à l'autre, à leur futur et à la nature.

L'OMC est confrontée à des difficultés pour devenir le cadre institutionnel propre à statuer sur le nouveau domaine de contestabilité ouvert par les enjeux de définition de l'environnement. Depuis les Accords de Marrakech en 1994, et *a fortiori* depuis l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle en décembre 1999, l'environnement est pourtant devenu pour elle une priorité. C'est à Marrakech que la création d'un Comité du commerce et de l'environnement a été décidée (sur l'insistance toute particulière des États-Unis). En suivant les termes mêmes du Rapport Brundtland, son mandat est « d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable » (GATT, 1994, p. 494). Or, les positions défendues au sein du comité demeurent encore si contradictoires qu'aucune conclusion notoire n'a pu être atteinte. Le vocable « environnement » n'a même pas trouvé le consensus suffisant pour être ajouté à la fin de l'alinéa b de l'article XX, dont on sait qu'il sert pour l'instant de base légale aux restrictions commerciales liées à l'environnement. De surcroît, ce mot tabou ne fait partie ni du « programme incorporé » (le programme de travail verrouillé par les Accords de Marrakech, principalement dans le domaine de l'agriculture et des services), ni des « nouveaux sujets » (ceux inclus par la Décision ministérielle de Singapour en 1996, en particulier l'investissement, la concurrence et les marchés publics). L'environnement reste dans la catégorie des « autres sujets » (comme les normes sociales ou le commerce électronique), susceptibles de faire l'objet de négociations seulement si un consensus venait à se dégager pour cela.

Dans les années qui ont suivi sa création en 1995, le Comité du commerce et de l'environnement œuvrait dans l'ombre des corridors genevois. Mais, plus récemment, les initiatives se sont multipliées pour donner à l'environnement une importance plus stratégique au sein de l'agenda de l'OMC. En mars 1999, son Secrétariat organise et médiatise un séminaire de haut niveau sur la question. En octobre de la même année, il publie une étude emblématique de la nouvelle approche qui infléchit sur certains points le principe de primauté de la libéralisation des échanges sur la protection de l'environnement (Noström et Vaughan, 1999). En juillet 2000, le Comité du commerce et de l'environnement organise pour la première fois une session conjointe avec les Secrétariats des Accords multilatéraux d'environnement et le PNUE (Programme des Nations Unies sur l'Environnement) – avec, notamment, des représentants de la Convention sur la diversité biologique, du Protocole de Montréal et de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. En octobre de la même année, Mike Moore ouvre la seconde session conjointe en soulignant que, pour la première fois, le Directeur Général de l'OMC assiste en personne à une réunion du Comité. C'est aussi à cette occasion qu'il signe un article dans l'*International Herald Tribune* pour amplifier le nouveau message selon lequel il s'agit de travailler avec le PNUE, les

Secrétariats des Accords multilatéraux d'environnement et les organisations environnementales en vue de mettre en œuvre une « approche équilibrée et équitable pour préserver les ressources précieuses dont nous dépendons tous »⁶.

Parmi les membres de l'OMC, c'est incontestablement l'Europe qui joue les avant-gardes. Après avoir réussi à imposer, de concert avec les Japonais, le thème de la multifonctionnalité de l'agriculture, l'Union européenne, par la voix de Pascal Lamy, le commissaire chargé des questions commerciales, fait aujourd'hui du développement soutenable, et même du « commerce soutenable », le thème clé du dialogue qu'elle tente d'établir avec la société civile pour reconstruire un consensus après l'échec de la conférence de Seattle⁷. Ce retour des enjeux sociétaux au cœur du système commercial multilatéral augure d'une montée des conflits tant pour de futures négociations que pour le règlement des différends actuels.

C'est dans ce maelström que l'OMC règle les conflits. Mais elle ne statue pas sur l'« environnement ». Elle laisse d'autres institutions le faire, dont elle utilise les normes, en particulier dans le cadre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et de celui sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), tous deux entrés en vigueur en 1995⁸. Certaines de ces institutions sont publiques. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) encadrent les normes alimentaires du Codex alimentarius, créé en 1962, dont le champ de compétence porte sur l'hygiène et la sécurité alimentaire, l'étiquetage, les méthodes d'analyse, d'inspection et de certification. Le Codex constitue une des principales sources normatives de l'Accord SPS⁹. Désormais, lorsque l'OMC est amenée à statuer sur des conflits commerciaux découlant d'enjeux alimentaires, elle tranche non pas sur la base de son propre corpus normatif (qui n'existe pas), mais sur celui du Codex¹⁰. D'autres institutions de références normatives ont un statut plus hybride. C'est en particulier le cas de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), dont les membres sont selon les pays des organismes gouvernementaux de normalisation ou des associations professionnelles d'industriels. L'Accord OTC considère les normes établies au sein d'un organisme tel que l'ISO comme un référentiel privilégié dans le mécanisme de règlement des différends de l'OMC (Clapp, 1998, pp. 304-305). En revanche, les normes obligatoires fixées par les agences gouvernementales sont définies comme des « règlements techniques », dont les objectifs doivent être « légitimes » pour ne pas être assimilés à des restrictions commerciales (Accord OTC, art. 2, 9 et annexe 3). Les Accords multilatéraux d'environnement (AME) deviennent aussi des références normatives pour l'OMC. Depuis l'année 2000, le Comité du commerce et de l'environnement a intensifié ses efforts pour clarifier le statut des relations entre l'OMC et les AME. Le secrétariat de l'OMC distingue cependant soigneusement les négociations dans le cadre des AME du cadre réglementaire qui est le sien : « Ce n'est pas à l'OMC qu'il incombe de fixer des règles internationales régissant la protection de l'environnement. C'est

une tâche qui relève de la compétence des agences et des conventions spécialisées dans l'environnement »¹¹.

Pour régler les différends commerciaux liés à l'environnement, l'OMC a donc recours à des normes exogènes. La production de ces normes est du ressort d'accords multilatéraux aux configurations diverses et d'institutions internationales aux statuts hybrides. Les *transferts d'autorité* impliqués par l'adoption de telles normes exogènes constituent désormais un enjeu crucial de l'économie politique globale du commerce et de l'environnement (Damian et Graz, 2001).

L'OMC statue sur les différends commerciaux liés à l'environnement et au développement soutenable dans cet entrelacs d'institutions et de normes exogènes. En la matière, le seul domaine de compétence propre à l'OMC est de juger si les restrictions commerciales notifiées par les États sont scientifiquement validées et conformes à son propre cadre réglementaire (avant tout en matière de non-discrimination et de traitement national). Ceci explique pourquoi l'OMC refuse pour l'instant de retenir le principe de précaution comme fondement d'une restriction, alors même que celui-ci fonde la politique environnementale de l'Union européenne (art. 174.2 (ex 130R) du Traité de Rome consolidé). Tous les conflits récents ont en effet été jugés à l'aune de « preuves scientifiques suffisantes » : le risque doit être scientifiquement avéré, l'évaluation des risques doit être scientifiquement étayée, il doit exister de réelles probabilités de réalisation de ces risques¹².

L'OMC accorde ainsi un rôle extensif à la science et à l'expertise. Ce mode de gouvernance, loin de refléter le principe souvent mis en avant de *best practice*, facilite au contraire la domination des plus puissants. Le témoignage du représentant français au Comité exécutif du Codex alimentarius est à cet égard exemplaire : « ceux qui sont les mieux préparés, les mieux conseillés et qui disposent des meilleures armes dominent les autres. Précisément, l'arme essentielle s'appelle ici *expertise* et ce sont les États qui disposent des meilleurs réseaux d'expertise qui, généralement, l'emportent » (Doussin, 1998, p. 17 – souligné par l'auteur). Ce rôle extensif accordé à la science et à l'expertise est aussi caractéristique d'une forme d'autorité épistémique qui tente de conférer aux élites nationales et transnationales l'exclusivité de l'expertise professionnelle légitime, comme pour tenir à distance les conflits de valeur et de distribution inhérents au politique (Hewson et Sinclair, 1999). La science ne produit cependant, le plus souvent, que des connaissances provisoires. Elle offre des interprétations, des méthodes pour faire évoluer celles-ci, mais sans forcément réduire la frange de l'incertitude. Elle n'a donc pas de légitimité exclusive pour favoriser une orientation plutôt qu'une autre. Pour la construction des projets des groupes sociaux et pour les choix de société, le rôle des différentes valeurs éthiques apparaît alors bien plus essentiel que celui des connaissances disponibles.

Le contenu du livre

Cet ouvrage prend acte du fait que l'OMC est non seulement prise dans la nasse de l'environnement, mais aussi dans celle de l'éthique et du politique. L'agenda du commerce et de l'environnement ne se limite plus au seul problème de la compatibilité entre libéralisation des échanges et protection de l'environnement : la thématique du développement soutenable a ouvert un nouveau champ de contestabilité des politiques commerciales, en particulier sur le statut du libre-échange et du commerce administré, sûr et équitable. La virulence des controverses théoriques et politiques actuelles renvoie à des questions récurrentes de l'économie politique et de l'histoire économique, essentiellement celles du rôle de l'ouverture dans la croissance et du contrôle de l'accès aux ressources naturelles. Mais elles ont toutes un aspect novateur, puisqu'elles intègrent le rapport aux générations futures et à la biosphère, ainsi qu'un malaise toujours plus explicite à l'égard de la mondialisation libérale.

Ce champ de controverses constitue la toile de fond de l'ouvrage. Les contributions réunies interrogent sans complaisance l'économie libérale et l'économie écologique dans une optique interdisciplinaire ouverte sur l'histoire, les relations internationales et l'économie politique globale.

Dans le premier chapitre, Michel Damian et Jean-Christophe Graz présentent les deux paradigmes qui structurent aujourd'hui l'étude des relations entre commerce et environnement. L'approche libérale consiste à voir dans la libéralisation des échanges la condition du développement soutenable à long terme. Les auteurs infirment cette thèse en montrant que la majeure partie de la planète ne peut en fait accéder aux bienfaits escomptés de la libéralisation, c'est-à-dire aux ressources additionnelles et aux transferts de technologies « propres » pour la préservation de l'environnement. De son côté, le paradigme écologique transforme radicalement le débat par l'inclusion des limites physiques de la biosphère et de l'emprise du politique dans l'organisation des échanges. L'économie écologique propose d'internaliser les coûts environnementaux et sociaux dans les prix internationaux. Elle défend aussi le principe des taxes écologiques aux frontières et le retour à une relative autosuffisance des communautés nationales. Ces propositions impliquent toutes un commerce plus limité, plus équilibré, plus régulé, à savoir la légitimité d'un commerce administré. Selon les auteurs, l'économie écologique reste cependant très floue sur le rôle du commerce dans la dynamique du développement soutenable. Mais ce qui peut être perçu comme une faiblesse analytique peut aussi être lu comme une position activiste, qui laisse aux acteurs sociaux le soin de définir les médiations entre commerce et développement soutenable.

Paul Bairoch nous avait fait l'honneur et l'amitié de nous remettre un manuscrit dans les mois précédant sa brutale disparition en février 1999. Le chapitre 2 reprend ainsi un des thèmes forts de son œuvre : le rôle déterminant du

protectionnisme dans le développement économique. En mettant en avant les leçons de l'histoire, il offre une profondeur temporelle à la contestation actuelle des thèses les plus libérales. Son aperçu des politiques commerciales du XIX^e siècle renverse le mythe libre-échangiste pour convaincre le lecteur que le libre-échange est dans l'histoire l'exception et le protectionnisme la règle. À part le cas très particulier de la Grande-Bretagne dans les décennies qui suivent l'abolition des Corn Laws en 1846, les trois seuls cas de politiques commerciales libérales au XIX^e siècle sont des échecs retentissants : l'interlude libre-échangiste en Europe dans les années 1860-1879 débouche sur la grande dépression de la décennie quatre-vingt ; l'isolement libéral de la Grande-Bretagne dans les années qui suivent se solde par une stagnation de la plus grande puissance économique de l'époque ; enfin, le libéralisme forcé du monde non-développé a condamné les tentatives de modernisation et d'industrialisation.

Dans le chapitre 3, Gérard Destanne de Bernis reprend l'articulation entre commerce et développement. Il cherche à spécifier sous quelles conditions le commerce peut favoriser le type de développement qu'il appelle de ses vœux. Se situant du point de vue de la production, contre celui de l'échange, l'auteur montre que l'échange international n'est pas celui du modèle Heckscher–Ohlin–Samuelson, que le système des prix est largement celui des pays du nord, que les flux ne sont pas le produit d'un pur marché et que le développement est avant tout un phénomène qualitatif. De ce point de vue, le développement suppose un contrôle du commerce extérieur, de telle sorte que celui-ci permette de transformer des biens non accumulables (exportés) en biens accumulables (importés). Il suppose également d'être en mesure de construire sa propre structure de prix relatifs reflétant la structure interne de ses productivités sectorielles. Pour Gérard Destanne de Bernis, le développement – et aujourd'hui le développement soutenable – est une alternative réaliste et indispensable qui nécessite un examen critique des obstacles structurels à sa mise en œuvre.

L'OMC occupe un rôle clé dans la gestion des relations entre commerce international et développement soutenable. C'est pourquoi le chapitre 4 lui est spécifiquement consacré. Pour Bernard Gerbier, l'OMC est en apparence un paradoxe puisqu'elle est née en pleine vague de dérégulation. La théorie standard offre peu d'outils pour comprendre celui-ci dans la mesure où elle s'en tient aux nations–blocs de facteurs comme cadre de l'activité économique internationale. À partir de la relecture de travaux hétérodoxes, l'auteur replace le rôle des institutions internationales dans la théorie de l'économie internationale. Il montre la nature fondamentalement conflictuelle de cette économie et la fonction qu'occupent à ce titre les procédures d'arbitrage des organisations internationales. En définitive, pour Bernard Gerbier, la vocation de l'OMC n'est pas tant de réguler le commerce, mais bien plutôt de régler ses conditions en amont, c'est-à-dire de normaliser les conditions de la concurrence entre économies continentales. L'OMC serait ainsi en

passé de devenir l'institution en charge de la gouvernance mondiale dans le domaine de la production.

La Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en décembre 1999 a cristallisé plusieurs points de convergences entre organisations syndicales, mouvements environnementalistes et opposants divers à la mondialisation néolibérale. Dans le chapitre 5, Dorval Brunelle et Christian Deblock se penchent sur ce qui a constitué sans doute le premier terrain d'entraînement de ces nouveaux mouvements sociaux globaux. Ils effectuent un tour d'horizon des stratégies déployées par les organisations syndicales américaines, canadiennes et mexicaines face au projet de signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ils présentent ensuite les coalitions mises en place à partir du milieu des années quatre-vingt-dix contre le projet de Zone de libre-échange des Amériques devant s'étendre de l'Alaska à la Terre de Feu. Ces coalitions peuvent être vues comme un laboratoire des nouvelles formes de contestation. Les conférences internationales sont aujourd'hui toutes l'occasion de contre-sommets où les forces d'opposition cherchent à construire une autre mondialisation, plus sociale et environnementale.

Dans le chapitre 6, Maite Cabeza-Gutés et Joan Martinez-Alier forgent le concept d'échange écologique inégal pour remettre en cause la faisabilité du développement axé sur l'extraction des ressources naturelles. Les théories du sous-développement et de l'échange inégal ont abondamment critiqué les stratégies de développement extraverti pour les pays pauvres. Mais elles n'ont pas pris en compte l'impact environnemental de la spécialisation dans les exportations de ressources naturelles. Les auteurs évaluent ainsi le potentiel de développement des pays exportateurs de produits de base en réintégrant les questions environnementales. C'est dans cette perspective qu'ils analysent la théorie standard du commerce international et les stratégies de développement fondées sur les produits de base. Le concept d'échange écologique inégal permet d'infirmer la thèse des gains à l'échange pour les exportateurs de produits de base et il préserve une dimension critique à l'économie écologique.

Dans le chapitre 7, Stuart Rosewarne fait l'inventaire de l'économie écologique. Après avoir rappelé comment la théorie néoclassique a intégré la question environnementale, il présente la critique qui lui a été adressée à partir des années quatre-vingt par les économistes écologiques. Selon lui, les analyses fournies par ce courant de pensée ne vont toutefois pas sans poser des difficultés. Ils évacuent notamment le rôle joué par les firmes multinationales et la globalisation financière. Stuart Rosewarne montre aussi toute l'ambiguïté qui réside dans la solution de rechange du commerce administré. Il apparaît en effet contradictoire de valoriser une relative autarcie économique tout en prônant un programme de réforme écologique pour des institutions internationales comme la Banque mondiale ou l'OMC, dont la raison d'être demeure l'intégration mondiale des marchés. Finalement, en ce qui concerne les enjeux de politique commerciale, les

économistes écologiques n'arrivent pas à conduire une réflexion d'ensemble sur la mondialisation du capitalisme et de ses enjeux sur la biosphère.

Faut-il alors s'opposer à la mondialisation libérale en cherchant à reconstruire les économies sur une base nationale ? Ou convient-il plutôt de construire l'espace politique propre à dompter une économie mondiale ? Dans le huitième et dernier chapitre, Alain Lipietz et Agnès Sinai plaident délibérément pour la seconde solution. Tous les thèmes des négociations commerciales sont aujourd'hui imbriqués et la libéralisation remet en cause des choix de société. Mais, pour les auteurs, ni le souverainisme, ni le rejet du multilatéralisme, ni le protectionnisme ne sont une solution. Face à l'incohérence actuelle du droit international dans le domaine social et environnemental, ils exposent les pistes à suivre pour subordonner l'OMC aux normes produites dans d'autres enceintes. L'Union européenne, qui tient tête aux États-Unis (sur l'OMC à Seattle, sur l'effet de serre à La Haye), peut être un des pôles de mobilisation de l'opinion publique – socle, rappellent les auteurs, de tout processus d'institutionnalisation. C'est la raison pour laquelle ils adjoignent au mot d'ordre du Forum de Porto Alegre, *Un autre monde est possible*, le vers de Paul Eluard *Un autre monde est possible, mais il est dans celui-ci*. Pour Alain Lipietz et Agnès Sinai, il ne faut pas l'oublier !

* * *

Cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement d'un colloque international, tenu à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble en 1996, alors que la thématique commerce international – développement soutenable ne faisait qu'émerger. Le colloque de Grenoble a rassemblé une trentaine de chercheurs provenant de différentes traditions disciplinaires. Les contributions qui figurent dans ce livre sont représentatives de la réflexion engagée à cette occasion et alimentée depuis lors par l'actualité. Seuls deux chapitres (3 et 4) furent présentés dans une première version en 1996 et retravaillés pour publication. Les autres, qui avaient alors fait l'objet de présentations orales, ont été spécifiquement rédigés pour cette édition.

L'ouvrage a bénéficié de l'appui de l'Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie, tant du point de vue logistique, financier qu'humain. Nous remercions en particulier Catherine Morel pour ses relectures, Danièle Revel pour son aide documentaire et Dominique Finon pour son soutien constant. Merci également à Pierre Berthaud, Basudeb Chaudhuri et Stuart Rosewarne, mais aussi Guy Bensimon, Bertrand Graz et Michel Pellaton, pour toutes les discussions qui ont nourri ce travail. Nous n'aurions pas pu rédiger et éditer ce livre sans bénéficier de l'hospitalité délicieuse de Marie-Françoise et Christian en Ardèche et de Liesl sur les hauteurs de Lausanne. Le meilleur, le point final, est pour Zoé, Myriam, Arthur et Alexis.

Notes

1. Des restrictions aux échanges sont possibles pour des raisons « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (alinéa b) ou pour des raisons « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale » (alinéa g). Ces exceptions ne doivent pas contrevenir au principe de non-discrimination et de traitement national (art. I et III), ni constituer une restriction déguisée au commerce international. Pour les exceptions environnementales au titre de l'article XX, voir en particulier Charnovitz (1991).
2. Depuis le Tokyo Round, les règlements techniques ayant une incidence commerciale (y compris ceux en matière d'environnement) devaient être notifiés auprès du GATT (aujourd'hui auprès de l'OMC). Sur la période 1980-1990, les notifications environnementales ont représenté 7.8 % du total des notifications relatives aux obstacles techniques au commerce, mais 15 % en 1998 et 12,5 % en 1999 (WTO 2000, 2).
3. Sur les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement, cf. notamment OCDE (1999).
4. Sur l'environnement et le développement, plus précisément sur les stratégies d'« écodéveloppement », cf. Sachs (1980). Le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) s'était initialement référé à l'écodéveloppement, mais il cessera d'utiliser ce terme sous la pression américaine – le contenu donné à l'écodéveloppement par ses promoteurs étant trop radical.
5. Ce thème était déjà lancinant lors de la Conférence de Stockholm en 1972 comme en témoigne le discours d'Indira Gandhi, Premier ministre de l'Inde : « La misère et le besoin ne sont-ils pas les plus grands polluants ? [...] On ne peut pas améliorer l'environnement là où règne la misère. Et l'on ne peut pas éliminer la misère sans le concours de la science et de la technique » (Nations Unies, 1972, p. 18).
6. Mike Moore, « Open Trade and Care for the Environment Can Go Together », *International Herald Tribune*, 25 octobre 2000.
7. Pour les points de vue de Pascal Lamy : « Le commerce pour le développement », *Les Echos*, 28 juin 2000 ; « Trade is changing – so must Europe », *Financial Times*, 5 décembre 2000. Pour suivre le Dialogue avec la société civile, voir le site de la DG Trade : http://europa.eu.int/comm/trade/csc/dcs_nig.htm.
8. Les accords OTC et SPS portent tous deux sur les « entraves techniques aux échanges », en particulier sur la discrimination commerciale à laquelle peuvent conduire les réglementations nationales. L'Accord OTC, négocié une première fois durant les années soixante-dix et largement révisé durant le Cycle d'Uruguay, est de portée générale puisqu'il s'applique à toutes les marchandises. L'Accord SPS est issu du Cycle d'Uruguay. Il porte spécifiquement sur les mesures établies pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.
9. Pour la sécurité alimentaire, l'OMC a recours au Codex ; pour d'autres sources normatives comme la santé animale ou la protection des végétaux, elle recourt à l'Office international des épizooties (World Animal Health Organization) et à la Convention internationale pour la protection des végétaux (basée à la FAO). Sur les enjeux récents de l'Accord SPS, cf. Charnovitz (2000).
10. Durant les 47 années d'existence du GATT, avant la création de l'OMC, un seul différend commercial a concerné les mesures sanitaires et phytosanitaires. En revanche, au cours seulement des trois premières années d'existence de l'OMC, dix plaintes relatives à l'Accord SPS ont été déposées auprès de l'organe de règlement des différends (cf. World Trade Organization [en ligne], http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund.htm, 12 juillet 2000).
11. Organisation mondiale du commerce, [en ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/10mis_f/10m04_f.htm, 12 juillet 2000. Sur cette question, voir notamment Brack (1998).
12. Le parangon de cette modalité d'intervention est le conflit sur le « bœuf aux hormones » opposant les États-Unis à l'Union européenne (cf. Siroën, 1999 ; Charlier, 2000).

Références

- Boulding, K. E., (1966) « The Economics of the Coming Spaceship Earth », in H. Jarret (éd.), *Environmental Quality in Growing Economy*, Baltimore : The Johns Hopkins Press, pp. 3-14.
- Brack, D. (1998), « Guide to the Issues », in D. Brack (éd.), *Trade and Environment : Conflict or Compatibility ?*, London : Royal Institute of International Affairs, pp. 1-17.
- Charlier, C. (2000), « Les conflits agro-alimentaires au confluent du nouveau protectionnisme et de la précaution », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 1, Bruxelles : Bruylant, pp. 583-593.
- Charnovitz, S. (1991), « Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX », *Journal of World Trade*, vol. 25 (5), pp. 37-55.
- (2000), « The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules », *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 13, pp. 271-302.
- Clapp, J. (1998), « The Privatization of Global Environmental Challenge: ISO 14000 and the Developing World », *Global Governance*, vol. 4, pp. 295-316.
- CMED (1988), *Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Montréal : Editions du Fleuve.
- Damian, M., Chaudhuri, B. et Berthaud, P. (1997), « La libéralisation des échanges est-elle une chance pour le développement durable ? », *Revue Tiers-Monde*, vol. 38 (150), pp. 427-446.
- Damian, M. et Graz, J.-C. (2001), « L'Organisation mondiale du commerce, l'environnement et la contestation écologique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 170 (à paraître).
- Doussin, J.-P. (1998), « Codex alimentarius et Organisation mondiale du commerce, un nouveau rôle pour les experts ? » *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, vol. 84 (3), pp. 15-22.
- Dubos, R. et Ward, B. (1972), *Nous n'avons qu'une terre*, Rapport non officiel établi à la demande du Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, traduit de l'américain, Paris : Denoël.
- Ebbin, S. et Kasper, R. (1974), *Citizen Group and the Nuclear Power Controversy: Uses of Scientific and Technological Information*, Cambridge, Mass. : The MIT Press.
- GATT (1971), *Lutte contre la pollution industrielle et commerce international*, Étude sur le commerce international, n° 1, Genève : GATT, juillet.
- (1994), *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Textes Juridiques*, Genève : GATT, mai.
- Graz, J.-C. (1999), *Aux Sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950/Precursor of the WTO. The Stillborn Havana Charter, 1941-1950*, Genève : Droz.
- Hewson, M. et Sinclair, T. (1999), « The Emergence of Global Governance Theory », in M. Hewson et T. Sinclair (éds.), *Approaches to Global Governance Theory*, Albany : State University of New York Press, pp. 3-22.
- Jacquet, P., Messerlin, P. et Tubiana, L. (1999), *Le cycle du Millénaire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 20, Paris: La documentation française.
- Nations Unies (1972), *Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 5-16 juin 1972. Déclaration, plan d'action, recommandations, résolution*, Genève : Centre de l'information économique et sociale à l'office européen des Nations Unies.
- Noström, H. et Vaughan, S. (1999), « Trade and Environment », *Special Studies*, 4, Geneva : World Trade Organization.
- OCDE (1999), *Les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement*, Paris : OCDE.
- Sachs, I. (1980), *Stratégies de l'Écodéveloppement*, Paris : Économie et humanisme et Les Éditions Ouvrières.
- Siroën, J.-M. (1999), « Sécurité alimentaire ou relent mercantiliste ? », *Sociétal*, n° 26, septembre, pp. 15-21.
- WTO (2000), *Environmental Database for 1999*, Note by the Secretariat, Committee on Trade and Environment, Geneva: World Trade Organization, 22 juin (WT/CTE/W/143).
-

